

échange

HUMANITAIRE

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

novembre 2001

19

DANS CE NUMERO

EDITORIAL

Afghanistan

- La politisation de l'aide humanitaire et ses conséquences pour les Afghans 2
- Le Cadre stratégique et la Programmation commune éthique 4
- L'aide humanitaire et les droits de l'homme 6
- Les catastrophes naturelles et les situations d'urgence politiques complexes 9
- Les réfugiés et le rôle de la société civile 11

Notes de pratique

- La théorie et la pratique d'un " humanitaire rebelle " 16
- L'humanitaire et la justice pénale internationale 18
- Les activités de promotion de MSF en Angola 20
- Le renforcement des capacités au Sud-Soudan 23
- L'assistance humanitaire dans le conflit : ActionAid-Sierra Leone 27
- Mesurer le besoin humanitaire 30
- Le point de vue d'un agent de terrain sur l'intervention humanitaire : Gujarât 33
- L'utilisation d'unités médicales mobiles dans les interventions d'urgence 35

Les initiatives institutionnelles

- Le débat sur l'obligation de rendre compte 38
- Réflexions sur la Charte humanitaire 40
- Pourquoi devrait-on avoir une perspective humanitaire sur les armes légères ? 44
- L'ONU et les personnes déplacées 47
- L'échange de l'information pour la coordination humanitaire : l'Afrique 51

Les processus décisionnels

- L'USAID : sauvée au bord du précipice ? 54
- Modèles opérationnels de coopération civilo-militaire 57
- L'armée britannique et la coopération civilo-militaire 60
- L'armée et les opérations en faveur des réfugiés 62

Cinq années après que les Talibans se sont emparés du pouvoir à Kaboul, Échange humanitaire consacre une grande partie de ce numéro à l'Afghanistan. Le pays possède tous les ingrédients propres à une urgence humanitaire quintessentielle, à savoir : plus de deux décennies de guerre civile brutale (dont l'Occident et les puissances régionales se sont fait complices) qui ont appauvri la majeure partie du pays, un régime répressif prêt à bafouer les droits de son peuple et qui se refuse à rendre des comptes, une catastrophe naturelle dévastatrice sous la forme de la pire sécheresse qui ait ravagé le pays depuis 30 ans, des sanctions économiques imposées par le Conseil de sécurité des Nations unies qui affectent - selon les dires de nombreux agents humanitaires - la population afghane moyenne plutôt que les Talibans, une vaste population de personnes déplacées à l'intérieur du pays et de réfugiés à l'extérieur dans un monde de plus en plus hostile à l'égard des demandeurs d'asile et, enfin, une réponse de la part de la communauté internationale qui, faute de toute stratégie réelle pour mettre un terme à cette tragédie, cherche à se servir de l'action humanitaire en tant qu'instrument d'un engagement politique.

Nos collaborateurs se sont penchés sur divers aspects de cette crise. Mohammed Haneef Atmar, agent afghan d'un organisme humanitaire, donne un aperçu de ce que signifie pour l'Afghan moyen la politisation de l'aide, tandis que Penny Harrison de MSF explique le défi que posent à l'intervention humanitaire dans son ensemble le Cadre stratégique et la Programmation commune éthique (*Principled Common Programming*). Patricia Gossman, anciennement de Human Rights Watch, établit un rapprochement entre l'action humanitaire et les droits de l'homme. Alexander Matheou de la Croix-Rouge britannique, quant à lui, donne un compte-rendu sur les conséquences humanitaires de la sécheresse. Enfin, Peter Marsden, du Conseil pour les réfugiés, décrit l'ampleur de la crise afghane à cet égard et suggère comment la société civile pourrait réagir.

Fidèle à sa tradition, ce numéro d'Échange humanitaire se penche également de manière approfondie sur certains des enjeux clés auxquels la communauté de l'aide humanitaire plus vaste se trouve confrontée. Jim Bishop d'InterAction évalue ce que signifie la présidence Bush pour USAID et le soutien américain pour l'action humanitaire. Des articles émanant de deux employés africains d'ONG décrivent ce que ceux-ci ont vécu lorsqu'ils ont essayé d'appliquer les idéaux de la programmation humanitaire éthique en Sierra Leone et au Sud-Soudan. Nous avons un compte-rendu sur l'utilisation des activités de promotion dans l'intervention humanitaire en Angola et sur l'intervention humanitaire suite au tremblement de terre au Gujerat au début de cette année. Françoise Bouchet-Saulnier de MSF et Carole Dubrulle d'ACF examinent le rôle du droit international et de la justice dans l'action humanitaire et quelles en sont les implications pour les praticiens de l'humanitaire. D'autres coauteurs cherchent à savoir pourquoi il nous faut des moyens objectifs d'apprécier le besoin humanitaire et pourquoi le personnel humanitaire ne peut plus se permettre d'ignorer le problème des armes légères comme si c'était le souci d'un tiers. Sean Lowrie du projet Sphere et François Grünwald du Groupe URD reviennent sur le débat sur l'obligation de rendre compte et sur la qualité abordé pour la première fois dans Échange humanitaire n° 17. Enfin, nous concluons ce numéro sur des articles émanant de l'armée et de MSF sur la question animée de la participation de l'armée à l'intervention humanitaire en cas de crise.

La politisation de l'aide humanitaire et ses conséquences pour les Afghans

*La politisation de l'assistance humanitaire est l'un des enjeux les plus critiques auxquels se trouve confronté de nos jours le monde de l'humanitaire. En Afghanistan, selon les dires de **Mohammed Haneef Atmar**, cette politisation a exclu et marginalisé les populations sinistrées par la guerre de même que d'autres qui ont besoin d'aide*

En tant qu'Afghan, j'ai vécu plus d'une vingtaine d'années de conflit ; dans mes fonctions d'agent humanitaire, je m'efforce de propager les valeurs humanitaires dans un climat d'"inhumanité organisée". Le conflit a tué plus d'un million d'Afghans et en a mutilé autant. En outre, il a engendré l'un des plus grands nombres de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays au monde. Et pourtant, la réponse des pays occidentaux est motivée non pas par ces conditions humanitaires mais bien par des intérêts nationaux et de politique étrangère et par le souhait, notamment, d'isoler et de punir le régime des Talibans.

Aide, politique et impartialité

Quels que soient les critères de base, la crise humanitaire en Afghanistan est grave et caractérisée par une insécurité chronique, par la pauvreté et la mauvaise santé, par le déplacement de la population en masse et par des violations effroyables des droits de l'homme. Le pays est l'un des plus minés du monde ; chaque mois, près de trois cents Afghans meurent ou sont mutilés suite à des incidents dus aux mines. Et pourtant, malgré ces conditions désastreuses, c'est la politique et non le besoin qui a déterminé le but, l'ampleur et le type de "l'intervention humanitaire". Au cours de la Guerre froide, les millions de dollars d'aide qui sont arrivés en masse dans le pays chaque année ont presque exclusivement été dirigés vers des régions qui étaient sous le contrôle des forces anti-soviétiques. Dès le retrait, en 1989, des troupes soviétiques les budgets humanitaires ont rapidement baissé. Entre 1992 et 1999, les appels globaux annuels des Nations unies en vue d'une assistance en faveur de l'Afghanistan n'ont reçu en moyenne que 48 pour cent de leurs besoins. Le programme d'action des Nations unies contre les mines est l'un des programmes les plus couronnés de succès du monde et pourtant, en 2000, il a été réduit de moitié car il ne disposait pas d'un financement suffisant.

Pour les gouvernements occidentaux, les principales préoccupations en Afghanistan ont trait au terrorisme, à la drogue, aux réfugiés et, au moins pour la forme, aux droits de la femme. Ces préoccupations déclenchent une réponse qui combine un retrait stratégique avec une politique d'endiguement au

moyen d'une action militaire épisodique et de sanctions. La responsabilité de la recherche de la paix est déléguée à l'ONU qui, à l'évidence, est incapable de rétablir la paix parce qu'elle ne bénéficie pas de l'engagement et de l'appui de l'Occident. Alors que le Rwanda et la Yougoslavie "remplissent les conditions requises" pour bénéficier de tribunaux aptes à juger les crimes de guerre, l'Afghanistan lui n'y a pas droit. Dans ces conditions, l'aide humanitaire sert, dans le meilleur des cas, de « feuille de vigne » pour occulter l'inaction politique et, dans le pire des cas, d'instrument de politique étrangère pour isoler les Talibans. Les principes mêmes de l'humanitaire – à savoir : l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance – sont de plus en plus attaqués.

Il est fort possible que les donateurs aient des préoccupations légitimes en matière de politique étrangère. Mais, malheureusement, ces préoccupations ne sauraient empiéter sur l'action humanitaire dont le but essentiel est de sauver des vies. Il se peut effectivement que les politiques et les pratiques des Talibans soient violentes et inadmissibles mais ceci ne saurait constituer une justification pour abdiquer toute responsabilité humanitaire alors que les États donateurs se targuent de soutenir les droits de l'homme comme étant le principe essentiel d'une politique étrangère nouvelle et soi-disant déontologique.

Des conditionnalités dissuasives qui châtient les victimes et non les auteurs des crimes

En réponse aux politiques et pratiques discriminatoires des Talibans, les gouvernements donateurs – de même que certains organismes humanitaires – ont imposé à l'assistance qu'ils seraient prêts à apporter des conditionnalités dissuasives. Quels que soient le principe sous-jacent, le dessein et la forme de ces conditionnalités en Afghanistan, leur effet net a été de saper plutôt que de protéger les droits des Afghans et, notamment, leur droit à l'assistance humanitaire. Qui plus est, ces conditionnalités n'ont pas non plus encouragé les inflexions de politique que recherchent les donateurs.

La conditionnalité sur le plan de la sécurité
Suite aux frappes aériennes américaines d'août 1998 sur les camps présumés de terroristes à l'intérieur du territoire afghan, les États-Unis et le RU ont demandé

à l'ONU de ne pas renvoyer en Afghanistan les ressortissants britanniques et américains travaillant au service de l'ONU. Le RU a également décrété que toute ONG qui enverrait un personnel expatrié en Afghanistan se priverait automatiquement des fonds accordés par le gouvernement britannique.¹ Toujours en 1998, l'ECHO a mis un terme à son assistance humanitaire à l'Afghanistan.

L'on pressent, au sein de la communauté de l'aide humanitaire, que ces restrictions ne proviennent pas uniquement de préoccupations pour la sécurité des ressortissants américains ou britanniques en Afghanistan mais encore d'un désir d'isoler et de punir les Talibans. Le personnel humanitaire pense que la meilleure façon de s'occuper de la sécurité est sur le terrain plutôt qu'aux sièges. Ces mesures n'étaient pas imposées avant que les Talibans ne prennent l'autorité de facto bien que les risques en matière de sécurité fussent en fait plus sérieux. Et ils ne s'appliquent pas dans d'autres pays, comme l'Angola ou le Burundi, où plus d'agents d'organismes humanitaires ont été tués qu'en Afghanistan. Deux ans et demi plus tard, rien d'incongru n'est en fait arrivé aux Américains ni aux Britanniques qui continuent à travailler en Afghanistan.

La conditionnalité sur le plan de la parité entre les sexes

Les restrictions imposées aux femmes par les Talibans, couvrant le travail, l'éducation, la liberté de mouvement et la tenue vestimentaire, ont provoqué un intense débat sur les questions de parité entre les sexes en Afghanistan. Malheureusement, ce débat n'a pas réussi à faire quoi que ce soit pour renforcer les droits fondamentaux des femmes, des enfants et des familles en Afghanistan. Étant donné le manque d'autres moyens d'action, l'assistance humanitaire est devenue l'outil primordial de lutte contre la discrimination entre les sexes. Suite au lobbying de groupes d'intérêt comme Majorité féministe et des Rapporteurs spéciaux sur les droits de l'homme, une pression immense s'est exercée sur les donateurs et sur les organismes humanitaires pour qu'ils limitent leur assistance tant qu'il n'y aurait pas de progrès à cet égard. C'est ce qui a donné lieu à des conditionnalités mal informées : le PAM, qui est de loin le fournisseur d'aide alimentaire le plus important, a déclaré qu'il n'accorderait une assistance (au-delà des sphères d'importance vitale) que lorsque les Talibans changeraient de position et répondraient favorablement aux appels lancés par l'ONU pour que les femmes puissent jouir de leurs droits fondamentaux. Cette démarche n'a pas eu le moindre effet à Kaboul et ce sont, bien entendu, les femmes afghanes et leur famille qui en ont pâti. L'interruption par Oxfam de son projet de distribution d'eau à Logar pour protester contre la



restriction imposée par les Talibans en 1997 sur le personnel féminin afghan des organismes humanitaires n'a fait qu'empirer l'accès des femmes afghanes et de leur famille à de l'eau salubre. De même, le soutien conditionnel de l'UNICEF n'a pas réussi à encourager le droit des enfants afghans à l'éducation. En retirant leur soutien à une éducation où seuls les garçons sont autorisés à être scolarisés, les organismes humanitaires ont, de fait, étendu aux jeunes garçons l'interdiction des Talibans relative à l'éducation des femmes.

La conditionnalité sur le plan du renforcement des capacités

Les donateurs tels que le RU et les États-Unis ont décrété que toutes les formes de renforcement des capacités dans le domaine des institutions de protection sociale étatiques devraient être évitées parce que ceci transfère des ressources à un régime illégitime. En outre, ils ont également établi une distinction entre les activités d'importance vitale (qui sont admissibles) et les activités nourricières (qui ne le sont pas). Et pourtant, en Afghanistan, le conflit perdure depuis si longtemps et l'infrastructure humaine, physique et institutionnelle s'est tant dégradée que cette distinction n'a pas de raison d'être sur le plan de la programmation de l'aide. Des interventions à court terme, localisées, adaptées au projet et axées sur les secours ne répondront pas aux besoins humanitaires. Ce qu'il faut c'est que les donateurs arrivent à accepter qu'il est possible de négocier en vue d'atteindre des objectifs éthiques avec des "gens qui sont dépourvus de principes" ou qui ont des principes différents et qu'il est possible de travailler de manière éthique avec les structures étatiques dans les régions qui sont sous le contrôle des Talibans.

La solution pour l'avenir : instaurer une obligation de rendre compte générale

Le système global de gouvernance se révélera injustifiable moralement et pratiquement impuissant à faire face à la crise en Afghanistan s'il n'est pas en soi doté d'une obligation morale de rendre compte. La politique étrangère des donateurs doit être tenue de rendre compte de ses actes relativement à ses évaluations stratégiques, à ses interventions et aux

¹ Vers la fin du mois d'avril 2001, le DFID [Département britannique pour le développement international] a annoncé que la restriction en matière de sécurité serait levée et que la conditionnalité de sécurité ne serait appliquée qu'au "cas par cas".

conséquences de son action politique - ou de son manque d'action. Ceci s'applique non seulement eu égard aux groupes d'intérêt nationaux, mais encore en ce qui concerne le public afghan. Les Afghans peuvent légitimement attendre de la communauté internationale qu'elle s'engage de façons qui sont plus constructives et efficaces que le simple retrait stratégique ou les politiques d'endiguement ou encore qu'un embargo unilatéral sur les livraisons d'armes. De même, les parties au conflit se doivent d'être comptables de leurs actions ; l'absence d'un mécanisme semblable aux tribunaux des droits de l'homme pour la Yougoslavie et le Rwanda doit être remédiée. Faire clairement comprendre que l'Afghanistan n'est pas en quelque sorte exempté des textes internationaux sur les droits de la personne humaine pourrait en faire davantage pour influencer

les actions des parties au conflit dans le pays que l'approche actuelle de conditionnalité. Enfin, il doit y avoir une obligation de rendre compte au sein du système humanitaire même. Tant que les organismes humanitaires satisfont les conditions des donateurs et qu'ils couvrent leurs propres intérêts institutionnels, il n'existe pas de mécanisme en vertu duquel ils doivent être comptables de leurs actions. Par conséquent, la nécessité se fait plus pressante de mettre en place une sorte de " médiateur " et de " tribunal humanitaire " pour écouter les récits indicibles de la population afghane relatant comment l'humanitaire ne tient pas ses engagements à son égard.

Mohammed Haneef Atmar est Coordinateur de programme, International Rescue Committee, Afghanistan. Website: www.intrescom.org/index.cfm.

Le Cadre stratégique et la Programmation commune éthique : un défi pour l'assistance humanitaire

Penny Harrison décrit les défis que posent à l'action humanitaire en Afghanistan le Cadre stratégique et la stratégie de Programmation commune éthique

Le conflit prolongé en Afghanistan a créé des schémas d'assistance caractérisés par une interaction peu claire des acteurs internationaux et nationaux. Le Cadre stratégique (CS) et la Programmation commune éthique (PCE) ont été conçus en partie pour répondre à la pression des donateurs qui pensaient que l'acheminement de l'aide en Afghanistan manquait de coordination et de planification cohérente. En remettant ouvertement en doute leur appui financier prolongé pour l'assistance humanitaire, les donateurs ont encouragé un changement structurel dans les branches politique et humanitaire de l'ONU. L'Afghanistan, à l'instar de la Somalie, de la Birmanie, de la Tchétchénie et du Soudan, est un exemple de ce qui peut se produire lorsque l'ONU s'efforce de s'acquitter de son double mandat (objectifs politiques et réponse aux besoins humanitaires) dans les crises complexes.

Selon l'ONU, le Cadre stratégique constitue un projet cadre sous lequel peut se développer une stratégie incorporant les dimensions politique, humanitaire et des droits de l'homme. Cette position de départ est entièrement appropriée pour le système onusien. Par contre, l'inclusion de la dimension politique est précisément ce que ne peut accepter l'assistance humanitaire. À l'origine, le Cadre stratégique a été présenté comme étant un mécanisme de la réforme de l'ONU. Cependant, avec l'appui des donateurs, le concept a été avalisé pour " la communauté humanitaire " plus vaste opérant en Afghanistan. Le Cadre stratégique est fondé sur l'hypothèse selon laquelle tous les acteurs devraient parler d'une seule voix et adopter une approche cohérente dans laquelle les stratégies de paix et d'assistance sont liées. Mais

l'idée selon laquelle une approche unitaire et éthique est possible, de mise, ou même souhaitable parmi des acteurs qui ont des mandats, des chartes et des modes d'opération très différents, soulève quelques dilemmes fondamentaux.

Les principes

Quels sont les enjeux ? En général, le système onusien devrait servir de filtre entre les politiques des gouvernements membres et les efforts qu'ils déploient pour trouver des solutions politiques aux conflits, d'une part, et l'acheminement impartial de l'assistance humanitaire, de l'autre. Et pourtant, le Cadre stratégique et la PCE offrent précisément le contraire. La perception que l'assistance humanitaire peut être utilisée ouvertement comme instrument de consolidation de la paix ou de gestion du conflit ne respecte pas le principe de l'impartialité de l'action - ce qui est sans doute le principe le plus fondamental que nous ayons.

L'idée d'une action indépendante et impartiale est-elle dépassée ou acceptée comme étant redéfinie provisoirement et opportunément dans un galant acte de compromis dans l'intérêt d'un concept supérieur de paix ? Avons-nous oublié que le droit international humanitaire établit les bases au regard desquelles les États et les belligérants devraient être prêts à permettre aux ONG de prêter assistance aux populations au cours d'un conflit interne et de le faire de manière indépendante et impartiale ?

L'on pourrait avancer que pour l'ONU les structures du CS et de la PCE comblent le vide que laisse

l'absence d'un gouvernement légitime et reconnu au plan international. Il se peut que ceci soit tout à fait satisfaisant pour l'ONU, mais cela ne l'est pas pour les organismes humanitaires. Le résultat est que l'Afghanistan est devenu l'un des terrains d'essai pour une logique " acceptée " qui lie ouvertement les objectifs politiques et humanitaires.

Qu'y a-t-il d'éthique dans une approche qui soutient la réduction de la protection jusqu'à un niveau négligeable et qui verse des " indemnités " aux autorités pour la construction de camps de personnes déplacées et pour la protection en matière de sécurité ? Nous pouvons collaborer au niveau opérationnel et c'est ce que nous devons faire - mais pas sous la couleur d'une " communauté internationale " déterminée. Nous devons faire preuve de transparence quant à nos négociations et à nos engagements avec les structures de l'autorité et répondre aux besoins pressants qui demandent à être soulagés.

Les opérations

Si l'on souhaite que l'action humanitaire soit efficace il est impératif que des distinctions claires et nettes soient faites entre les politiques et les motivations de l'ONU et des gouvernements donateurs, d'une part, et celles des ONG et du CICR ou de la FICR, de l'autre. Il est patent que, alors que l'ONU assume un rôle double (étant à la fois organisme humanitaire et négociateur politique), la délimitation des rôles d'autres acteurs sur le terrain reste vague. Pour certains organismes humanitaires, la dépendance financière par rapport aux gouvernements donateurs rend difficile la remise en question de ces processus. Mais ce financement en vaut-il le prix si, en échange, l'action humanitaire se trouve réduite au plus petit dénominateur commun ?

De mon point de vue, les conséquences globales pour les organismes humanitaires hors de l'ONU semblent revêtir quatre aspects différents. En premier lieu, le CS et la PCE présentent un défi au fondement même de l'action humanitaire impartiale et indépendante dans les crises complexes telles que celle de l'Afghanistan ; en second lieu, ils ont une implication opérationnelle directe du point de vue d'une intervention déterminée par les besoins ; en troisième lieu, ils remettent en question le rapport qui existe entre les ONG et les autorités ; et enfin, ils soulèvent la question des risques potentiels en matière de sécurité. La non reconnaissance des *Talibans* par l'ONU et les liens perçus comme tels entre l'ONU et la politique des États-Unis posent des problèmes réels pour les autres organisations qui travaillent en Afghanistan.

En outre, il faudrait remettre en question l'instauration d'un modèle de coordination parmi un éventail divers d'acteurs. Déclarer, comme le fait la PCE, que les partenaires prêtant assistance " sont convenus de parler d'une seule voix sur les questions de principe " et " ont arrêté des conditions collectives d'engagement et de désengagement lorsque les droits de l'homme sont bafoués et qu'augmente la détresse humaine "

Les principes du Cadre stratégique pour l'Afghanistan

1. Une assistance humanitaire nourricière est assurée conformément aux principes d'humanité, d'universalité, d'impartialité et de neutralité.
2. L'assistance est fournie dans le cadre d'un effort global pour parvenir à la paix.
3. L'assistance internationale est fournie sur la base des besoins ; elle ne peut faire l'objet d'une discrimination quelconque y compris entre les sexes.
4. L'assistance à la réhabilitation et au développement n'est fournie que lorsqu'il peut être raisonnablement déterminé qu'aucun avantage politique ou militaire direct ne s'en suivra pour les parties au conflit en Afghanistan.
5. Les activités de renforcement des institutions et des capacités doivent faire avancer les droits de l'homme et ne cherchent pas à offrir un appui à une autorité gouvernementale présomptive quelconque qui n'aurait pas pleinement fait siens les principes contenus dans les instruments fondateurs des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention sur les droits de l'enfant, de la Convention sur l'élimination de la discrimination contre les femmes et du droit international humanitaire.
6. Les activités d'assistance doivent être conçues pour garantir une appropriation de plus en plus grande de la part des autochtones, aux niveaux du village, de la communauté et de la nation, et pour renforcer le pays dans son ensemble.
7. Les activités d'assistance doivent atteindre des normes élevées de transparence et d'obligation de rendre compte et elles doivent être jugées, suivies, mesurées et évaluées par rapport à des objectifs clairs en matière de politique et de programmation.

L'approche

" L'approche du Cadre stratégique est fondée sur l'hypothèse que si l'on veut aboutir à une consolidation de la paix sur le terrain il est indispensable de renforcer les liens vitaux qui existent entre le processus politique et le programme d'assistance ... Les consultations en cours doivent veiller à ce que les stratégies politiques et d'assistance tirent parti de leurs forces réciproques et optimisent les possibilités de renforcer la logique de paix en Afghanistan. "

est louable mais impossible à mettre en œuvre en pratique. Nous avons tous des modes variés d'engagement – certains sont strictement humanitaires en essence, d'autres axés sur le développement, d'autres encore ont une perspective de solidarité. Puis il y a l'ONU et les priorités internationales en matière

de politique étrangère des gouvernements donateurs. Il n'y aura jamais de consensus entre l'ONU et les ONG nationales et internationales sur les questions controversées comme, par exemple, négocier la liberté de mouvement à l'intérieur du pays. Or la capacité des organismes humanitaires à dire ce qu'ils pensent et à agir de façon indépendante ne saurait être compromise.

Et qu'en est-il des besoins ?

Si les organismes humanitaires sont convenus que les principes importent et qu'une action qui répond aux besoins est le but à atteindre, quel est le destin alors de l'action humanitaire et des populations choisies pour être secourues au titre de cette approche ? Il semblerait qu'il y ait une contradiction innée dans les objectifs formulés qui appliquent une approche développementale à l'aide d'urgence. Où peuvent figurer l'allègement des souffrances et la préservation de la vie dans cette approche lorsque l'accent est placé sur le fait que la société afghane doit « se prendre en charge » ? Comment le Cadre stratégique et la PCE abordent-ils des questions telles que les conditions dans lesquelles vivent les personnes déplacées et leur protection, ou encore l'urgence d'une intervention face à la sécheresse, ou bien veiller à ce que le retour des réfugiés soit librement consenti et à ce qu'ils soient

protégés ? Peut-être qu'avant de créer un archétype d'action "consensuelle", tous les organismes humanitaires devraient examiner ce que ces processus représentent réellement. Ces mécanismes vont-ils améliorer notre capacité à être présents et à pourvoir aux besoins de manière efficace ? Je crains fort que cela ne soit pas le cas.

L'inviolabilité de l'impartialité ?

La neutralité, l'impartialité et l'indépendance de l'action doivent être protégées si l'on veut que se maintienne l'espace d'exploitation de l'action humanitaire dans les conflits et les crises complexes. Du point de vue de leur application pratique, ces notions sont oubliées dans l'ordre du jour de la paix et l'on passe à côté de possibilités de négociation opérationnelle qui permettrait d'avoir un plus grand accès pour atteindre les populations vulnérables. Malheureusement, ces mécanismes n'améliorent pas la situation humanitaire pour le peuple afghan qui a besoin d'assistance et de protection pour survivre.

Penny Harrison est Chef de mission pour MSF-Holland au Tadjikistan. Elle a travaillé pour MSF au Pakistan et au Afghanistan au cours de 2000. Site Internet : www.artsenzongergrenzen.nl.

Ouvrer dans un vide politique : l'aide humanitaire et les droits de l'homme en Afghanistan

Nombreux sont ceux qui, dans la communauté de l'aide humanitaire, considèrent leur travail comme étant avant tout neutre et distinct des priorités plus politiques des organisations qui s'occupent des droits de l'homme. En Afghanistan, selon Patricia Gossman, cette distinction est artificielle et impossible à maintenir

L'arrestation en août 2001 de membres du personnel d'une organisation humanitaire allemande a montré de manière frappante combien il était périlleux d'être un agent humanitaire en Afghanistan. Il est devenu bien plus difficile de calculer ces risques car les *Talibans* ont imposé une nouvelle réglementation aux étrangers et aux programmes d'aide – manœuvres qui, selon certains, auraient pour but de forcer tous les étrangers à partir. Nombreux sont ceux qui, dans la communauté de l'aide humanitaire, considèrent leur travail comme étant avant tout neutre et les activités de promotion sur ce qui constitue en fait des questions de gouvernance et d'État de droit comme relevant davantage du rôle d'une organisation qui s'occupe des droits de l'homme. Mais ce que montrent ces arrestations c'est que, en dépit des déclarations de neutralité, intervenir de quelque façon que ce soit dans la société afghane est essentiellement politique. Les organismes de secours sont sur la ligne de front dans ce combat politique, non seulement parce qu'ils sont les dépositaires des valeurs étrangères, mais encore parce qu'ils sont considérés comme étant capables de changer la société afghane et, par là même,

de menacer ceux qui sont au pouvoir. Si la majorité des agents humanitaires en Afghanistan ne craignent pas de se faire arrêter alors qu'ils vaquent à leurs occupations au quotidien, de nombreux Afghans eux le craignent. L'Afghanistan sous le régime des *Talibans* est un État policier où l'exercice arbitraire du pouvoir a laissé la population afghane vulnérable à de graves violations des droits de l'homme. Le pays est aussi déchiré par un conflit armé dans lequel les parties impliquées ont violé les lois de la guerre en toute impunité. Malheureusement, les violations des droits de l'homme comme celles-ci ne reçoivent guère d'attention de la part du monde extérieur.

Un long passé d'exactions

La guerre perdure en Afghanistan depuis 23 ans et, pendant tout ce temps, l'acheminement de l'assistance humanitaire et la protection des droits individuels de la population afghane ont toujours été liés. La répression en masse qui a accompagné la révolution Saur d'avril 1978 et l'invasion soviétique de décembre 1979 ont poussé près de cinq millions d'habitants à chercher refuge en Iran et au Pakistan. Le Pakistan est

devenu la principale base pour les opérations de résistance et le chenal par lequel transitait le matériel de guerre fourni par la CIA à l'opposition *moudjahidin* contre les Soviétiques. D'innombrables organismes humanitaires se sont installés, à l'origine, au Pakistan pour porter assistance aux réfugiés ; d'autre part, un certain nombre d'ONG ayant des liens avec des groupes de solidarité basés en Europe et aux États-Unis ont également assuré une assistance transfrontalière aux régions entre les mains des *moudjahidin*, y compris une partie directement aux commandants. Les témoignages recueillis auprès des réfugiés formaient l'ensemble des comptes-rendus, rédigés par les organisations internationales qui s'occupent des droits de l'homme, portant sur les exactions commises par les forces communistes afghanes et soviétiques et, en particulier, sur l'utilisation massive de la puissance de feu soviétique dans des attaques au hasard et sur le contrôle répressif qu'exerçait le gouvernement soutenu par les soviétiques dans des cités comme Kaboul.

Les pratiques des *moudjahidin* ont commencé à être examinées de près par les organisations qui s'occupent des droits de l'homme au début des années 1990, lorsqu'il est devenu évident que le retrait des forces soviétiques conduirait à la formation d'un gouvernement composé de ces groupes. Au même moment, davantage d'organismes humanitaires ont commencé à changer d'orientation pour travailler à l'intérieur du territoire afghan. Au Pakistan, les ONG se trouvaient confrontées à des menaces sans cesse grandissantes de la part des groupes *moudjahidin* qui critiquaient les efforts déployés pour encourager l'éducation des femmes. Plusieurs groupes *moudjahidin* qui, depuis longtemps, avaient été privilégiés par le Pakistan du point de vue de la livraison du matériel de guerre fourni par la CIA étaient tout particulièrement connus pour les attaques qu'ils perpétrèrent sur les ONG et pour d'autres violations des droits de l'homme, y compris l'assassinat d'Afghans partisans de l'ancien roi, Zaher Shah, ou qui critiquaient les groupes islamistes. Mais les protecteurs internationaux des *moudjahidin* et, en particulier, les États-Unis et le Pakistan, s'intéressaient davantage à garantir une victoire des *moudjahidin* qu'au caractère du gouvernement qui pourrait en résulter.

Les années de chaos et d'effusions de sang qui ont suivi l'arrivée au pouvoir des *moudjahidin* en 1992 ont vu la majeure partie de la communauté internationale – à l'exception toutefois de quelques groupes humanitaires – chercher à éviter toute espèce d'engagement en Afghanistan. Même pour les agents humanitaires qui sont restés, l'insécurité entravait les efforts déployés pour atteindre les populations dans le besoin. Bien que certains groupes humanitaires aient davantage pris conscience du danger de travailler par l'intermédiaire des dirigeants locaux, garantir l'« espace humanitaire » était inéluctablement une lutte quotidienne consistant à négocier avec n'importe quel nombre de commandants (et à leur verser de l'argent afin d'assurer sa propre protection). Découragés par la difficulté et les dangers d'enquêter



Un million d'Afghans sont morts dans le conflit

sur les exactions à l'intérieur du pays et par le manque d'engagement politique parmi les pays occidentaux envers l'Afghanistan, les groupes internationaux qui s'occupent des droits de l'homme n'ont guère montré d'intérêt à suivre l'évolution de la situation et à la documenter, bien que la période 1992–95 ait été marquée par des atrocités, y compris des viols en masse, des exécutions sommaires systématiques et un pilonnage aléatoire. Ce manquement a ébranlé la crédibilité de l'ONU et des groupes internationaux qui s'occupent des droits de l'homme lorsqu'ils ont critiqué les *Talibans* pour des violations des droits de l'homme.

L'émergence en 1994–95 des *Talibans* en tant que pouvoir majeur a eu un certain nombre de conséquences qui, à l'origine, semblaient être contradictoires. Leurs premières campagnes contre les seigneurs de la guerre locaux et prédateurs, autour de Qandahar, ont créé des conditions plus sûres pour l'acheminement de l'assistance et, une fois qu'ils ont eu consolidé leur contrôle sur le sud et l'ouest, elles ont semblé éliminer la nécessité pour la communauté internationale de négocier avec de multiples acteurs. (En fait, c'est le contraire qui était vrai car les agents humanitaires se sont vite aperçus qu'un accord conclu à Kaboul ou à Qandahar pouvait rester lettre morte ailleurs dans le pays et inversement.) En même temps, les politiques des *Talibans* offraient de sérieuses raisons pour que la communauté de l'aide humanitaire limite son engagement. Leurs politiques envers les femmes et, en particulier, l'interdiction pour les femmes et les filles d'aller à l'école et à l'université et d'occuper pratiquement toute sorte d'emploi en dehors de la maison, ont alimenté des confrontations importantes avec la communauté internationale. Ces politiques ont continué à compromettre les rapports des *Talibans* avec l'ONU et avec les organisations non gouvernementales qui s'occupent des secours, amenant certains organismes humanitaires à réduire leurs programmes ou à menacer de retirer totalement toute assistance en dehors des secours d'urgence.

Une réponse mitigée

L'approche « éthique » et « la programmation basée sur les droits » qu'ont adopté, par réaction, de nombreux groupes ont exposé – pour la première fois dans bien des cas – une procédure d'engagement.

Cette procédure a été annoncée comme constituant un important pas en avant pour essayer de rapprocher les normes relatives aux droits de l'homme et la pratique de l'action humanitaire. Cependant, l'on ne sait toujours pas avec précision ce que sont les principes fondamentaux et ce qu'il faudrait faire lorsqu'ils sont bafoués ; ce qui soulève la question de savoir s'il est réellement possible d'adopter une telle approche lorsque les *Talibans* sont attachés à des principes diamétralement opposés à ceux que la communauté humanitaire essaie de promouvoir. À titre indicatif, la réponse au décret promulgué en juillet 2000 interdisant aux femmes afghanes de travailler pour des organismes internationaux a révélé de graves désaccords sous-jacents sur la question de savoir si la conditionnalité devrait être imposée à l'assistance et, dans l'affirmative, sous quelle forme.

Les groupes humanitaires travaillant à Kaboul sont depuis longtemps accoutumés à l'approche "profil bas" face aux tentatives des autorités visant à s'ingérer dans leurs programmes : il faut se faire tout petit, éviter toute confrontation et poursuivre les programmes du mieux que l'on peut. Beaucoup craignaient qu'une réaction au décret, émanant des sièges à l'étranger des divers organismes en jeu, ne tienne pas compte des réalités de terrain et, en particulier, du fait que les décrets ne sont pas exécutés uniformément à travers tout le pays et qu'il se pourrait même qu'ils n'affectent pas les programmes hors de Kaboul. D'autres, appartenant essentiellement à des organismes de l'ONU, étaient tracassés par l'insuffisance de la réponse et parlaient en faveur d'une approche plus provocatrice. Le fossé qui existe entre les deux demeure vaste.

S'il semble souvent qu'une approche souple fonctionne au niveau local pour permettre de poursuivre les programmes, il n'en resterait pas moins une erreur de présumer que les organisations humanitaires peuvent modérer le comportement ou les orientations de politique des principaux dirigeants *Talibans* – ou ceux de tout autre groupe en fait. Au cours des cinq années qui se sont écoulées depuis la saisie du pouvoir par les *Talibans*, rien ne permet de suggérer qu'un engagement de cet ordre soit susceptible d'amener un changement réel.

La dimension internationale

Le problème essentiel demeure qu'une "programmation basée sur les droits" et la protection des droits de l'homme en général ne peuvent commencer à avoir un impact en l'absence d'un engagement politique au niveau international. En Afghanistan, les activités internationales de promotion des droits de l'homme ont été inconsistantes et inadaptées, la discrimination entre les sexes et la destruction de vastes objets religieux étant les deux seuls enjeux auxquels la communauté internationale semble capable de consacrer une attention soutenue. Le caractère pénétrant de toutes les autres violations des droits de l'homme échappe en grande partie à tout contrôle. Même des atrocités sur une grande échelle ne recueillent que des gros titres passagers : le massacre



Quels droits pour les femmes ?

de près de 2000 civils – en majorité des Shia Hazaras – lorsque les *Talibans* ont pris le contrôle de Mazar-i Sharif au milieu de 1998 a été généralement condamné puis oublié ; le massacre de 3000 prisonniers *Talibans* l'année précédente par des forces alliées au Front uni a attiré encore moins d'attention, confirmant ainsi aux *Talibans* que les normes "universelles" des droits de l'homme ne sont pas appliquées de manière impartiale.

Les chercheurs qui s'occupent des droits de l'homme ont trouvé des preuves documentaires de plus de 13 massacres de civils et de non-combattants au cours des quatre dernières années ; la plupart n'ont même pas été mentionnés dans la presse internationale. En outre, il y a un nombre incalculable d'autres cas qui, pris de concert, dresse un tableau aussi sinistre que n'importe où sur terre : arrestations arbitraires, "disparitions", torture habituelle, discrimination et violence à l'encontre des groupes minoritaires et attaques délibérées sur les civils, y compris destruction de villes entières et de champs agricoles. Ces exactions, associées à la sécheresse, ont poussé des milliers de nouveaux réfugiés à fuir le pays ou à rejoindre les rangs des personnes déplacées, luttant pour leur survie. Avant la guerre, l'Afghanistan était parmi les pays les plus appauvris et les plus sous-développés du monde ; 23 années de conflit l'ont poussé au fond du gouffre ou même complètement en dehors du tableau.

La communauté internationale n'a pas non plus fait d'effort sérieux pour limiter le soutien accordé aux factions au conflit en Afghanistan. Jusqu'à une date récente, la politique occidentale à l'égard de l'Afghanistan était presque entièrement façonnée par les intérêts des États-Unis et de la Russie en matière de sécurité. Les sanctions partiales du Conseil de sécurité des Nations unies, dictées par les intérêts américains et Russes visant à limiter l'appui des *Talibans* pour Ossama ben Laden et pour les combattants tchéchènes, n'ont toujours pas été appliquées. Bien que le groupe de contact Six-plus-Deux (composé des voisins de l'Afghanistan, plus les États-Unis et la Russie) ait pour objectif déclaré de promouvoir une solution pacifique au conflit afghan, de limiter l'afflux d'armements en Afghanistan et de promouvoir le respect des droits de l'homme, la plupart de ses membres ont continué à fournir une

assistance militaire en ne faisant aucun cas des pratiques concernant les droits de l'homme des parties auxquelles ils apportent leur soutien. Comme le dit le rapport de Human Rights Watch intitulé *Afghanistan: Crisis of Impunity* :

Le Pakistan a fourni aux Talibans des conseillers militaires et un appui logistique pendant des batailles essentielles, il a financé les Talibans, il a facilité le transbordement des armes, des munitions et du carburant à travers son territoire et il a ouvertement encouragé le recrutement de Pakistanais pour qu'ils se battent pour les Talibans.

À leur tour, les parties alliées au sein du Front uni reçoivent un soutien militaire de l'Iran et de la Russie.

Des responsables aux États-Unis et les gouvernements donateurs en Europe ont commencé à revoir leurs politiques envers l'Afghanistan. Ces politiques devraient inclure de trouver des moyens exécutoires de limiter le flux d'armement vers l'Afghanistan et d'inciter des efforts pour inculper et juger les individus respon-

sables de crimes de guerre. Les négociations de paix devraient exclure tous ces individus. Comme les problèmes qui ont trait à la guerre civile en Afghanistan et à l'économie de contrebande qui la nourrit ont des conséquences sur la sécurité à travers toute l'Asie centrale et du Sud, les efforts sérieux déployés pour protéger les droits de l'homme et établir un gouvernement qui soit comptable vis à vis de la population doivent être liés précisément à une telle stratégie politique régionale plus vaste afin de parvenir à mettre un terme au conflit et à reconstruire l'Afghanistan. Sans cela, les humanitaires opèrent dans le vide.

Patricia Gossman est consultante sur les questions des droits de l'homme en Afghanistan et, anciennement, chercheur en chef pour Human Rights Watch. Elle est également maître de conférences à Georgetown University et à la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) à Washington. Sa recherche actuelle sur l'assistance humanitaire et les droits de l'homme en Afghanistan a été financée par le US Institute of Peace.

Les catastrophes naturelles et les situations d'urgence politiques complexes : la réponse face à la sécheresse en Afghanistan

De l'Iran à la Chine occidentale, l'Asie centrale est en train de subir la pire sécheresse qu'elle ait connue depuis des décennies. L'un des États les plus durement frappés est l'Afghanistan ; pays pauvre et affligé par le conflit, c'est aussi, selon Alexander Matheou, celui qui est le moins apte à faire face à la situation

L'Afghanistan subit une sécheresse sévère depuis trois ans, ce qui aggrave encore davantage les effets du conflit et de l'isolement international. Des conditions précaires en matière de sécurité et les problèmes d'accès rendent difficile l'appréciation des besoins, mais il est clair que la crise alimentaire dans la plupart du pays est devenue très grave. Des millions d'Afghans ont peu d'accès à la nourriture – pour ne pas dire aucun – et ils ont besoin d'une aide alimentaire humanitaire internationale. En attendant, des centaines de milliers d'autres ont été chassés de chez eux et sont rassemblés dans des camps en Afghanistan ou de l'autre côté de la frontière au Pakistan et en Iran.

L'évaluation de la vulnérabilité

En mars et avril 2001, le CICR et le Mouvement international des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont effectué une évaluation des besoins sanitaires, économiques et sécuritaires, de même que de la situation nutritionnelle, dans la province de Ghor dans la partie occidentale de l'Afghanistan. Ghor a une superficie totale de 38.670 kilomètres carrés et la majorité de ses terres agricoles sont situées à 2000 mètres au dessus du niveau de la mer. C'est une région froide et balayée par les vents

et limitée à une seule récolte par saison. Sa population de 80.000 à 90.000 ménages est répartie dans des villes et quelque 1900 villages. La majorité des gens sont des fermiers et des propriétaires de bétail. Les équipes chargées de cette évaluation se sont rendues dans 29 villages situés dans tous les coins de la province. Il n'était pas possible d'atteindre davantage de villages en raison du manque de temps et d'accès et nous pouvons seulement supposer que l'information recueillie représente la situation plus générale.

Les conclusions de cette évaluation révèlent que la population est pratiquement à bout : un quart des ménages sont déjà déplacés et le reste risque, peut-être dans quelques mois seulement, de se voir contraint à partir aussi. Même avant la sécheresse, l'environnement local était dur en raison de l'érosion des sols et de la désertification. La mission a trouvé que la population de Ghor était chroniquement pauvre. Dans tous les villages sélectionnés, la terre était vendue pour se procurer de l'argent – or cette mesure constitue habituellement un dernier recours pour lever des fonds. Le bétail était mort ou avait été vendu lors de la précédente année de sécheresse et les nombres d'animaux ont subséquemment diminué de 50 à 90

Afghanistan: indicateurs clefs

Population	23.4 millions
Mortalité infantile (pour 1000 naissances d'un enfant viable)	154
Espérance de vie	hommes 45 ; femmes 46
Pourcentage de la population analphabète de plus de 15 ans	hommes 53 ; femmes 85
Pourcentage de la population vivant en milieu urbain	20
Densité par hectare de terres arables	1,7
Accès aux soins médicaux de base (pourcentage)	29
Taux de mortalité des – 5 ans pour 1000 naissances d'un enfant viable	garçons 261 ; filles 255
Pourcentage de la population ayant accès à de l'eau salubre	12

Source: Fonds des Nations unies pour la Population, www.unfpa.org

pour cent. Des articles ménagers tels que des tapis étaient également en vente et 95 pour cent des ménages évalués ont subi une importante décapitalisation. Pratiquement tous les revenus sont consacrés à la nourriture qui est réglée soit en espèces soit par le troc.

Bien que les réserves alimentaires soient très inférieures à la normale, dans de nombreux endroits l'accès à l'eau est la principale préoccupation. Les sources naturelles et les rivières sont la source traditionnelle d'approvisionnement en eau, les puits constituant une source secondaire étaient présents dans moins de la moitié des villages visités. En règle générale, les sources d'approvisionnement en eau sont mal protégées et leur qualité est compromise car elles sont partagées entre les gens et le bétail. Les villages ont également fait état que les sources naturelles étaient en train de s'assécher. Au cours de 2000, de 40 à 50 pour cent de ces sources se sont asséchées pendant l'été ; au printemps 2001, 60 à 70 pour cent étaient déjà sèches. En réponse, certaines populations montent vers des pâturages plus élevés afin de se rapprocher des sources mais la sécheresse exclut cette option. D'autres envoient les enfants avec des ânes pour aller chercher de l'eau à des sources d'approvisionnement plus éloignées, jusqu'à dix kilomètres de distance.

Ces privations, en même temps qu'un accès médiocre à une forme quelconque de soins médicaux et un grave manque de compréhension des questions liées à l'hygiène, tous ces facteurs contribuent au taux de mortalité élevé pour lequel l'Afghanistan est en train de devenir tristement célèbre. Les infections respiratoires, les maladies diarrhéiques, la tuberculose, les parasites gastro-intestinaux et les maladies évitables grâce à l'immunisation des enfants ont tous été trouvés dans les villages étudiés. Par contre, à partir d'avril 2001, il n'y a pas eu de malnutrition grave importante.

Conditions dans lesquelles vivent les personnes déplacées

De par sa taille, Ghor est le second foyer de personnes déplacées dans la partie occidentale de l'Afghanistan. Dans les camps situés autour d'Hérât, approximativement 25 pour cent des ménages déplacés viennent de Ghor et il en arrive chaque jour encore davantage. En moyenne, 26 pour cent des ménages des villages ayant fait l'objet de cette étude dans la province de Ghor avaient été déplacés avant avril 2001.

Une autre équipe d'évaluation des CICR/FICR a visité deux des camps situés autour d'Hérât en juin 2001 pour examiner quelles y étaient les conditions. Il est difficile d'obtenir des chiffres exacts concernant le nombre de personnes déplacées qui vivent dans des camps autour d'Hérât. Dans le Camp de Maslakh, à 10 km d'Hérât, selon les chiffres officiels du Ministère pour les Martyrs et le Rapatriement, en mai 2001, la population atteignait 184.000 personnes, mais selon d'autres sources ces chiffres seraient plus proches de 100.000, auxquels s'ajoute un nombre non confirmé arrivant chaque jour (les estimations vont de 125 à 400 nouvelles arrivées par jour). Le camp mesure approximativement 3,5 km de longueur et 800 m de profondeur et est situé sur une plaine aride, balayée par le vent et sans végétation. D'autre part, il n'offre aucun abri contre les rayons du soleil ou contre les vents déshydratants.

Des pressions s'exercent pour que le camp de Maslakh n'accepte plus de nouveaux arrivants. Ces derniers, quel que soit le site qui leur est alloué à l'intérieur du camp, changent très vite pour se rapprocher de leur communauté ou de leur famille. Au moment de la visite des CICR/FICR, il n'y avait aucun signe évident de pénurie d'eau dans le camp, mais les abris étaient un problème en raison du manque de tentes. Qui plus est, le niveau d'hygiène est médiocre en dépit des efforts de l'UNICEF et de Habitat. Ce problème est en partie dû au fait qu'il faut changer des pratiques nomades en des pratiques adaptées à un environnement de camp.

Malgré cette rigueur et les problèmes d'hygiène, la situation dans le camp de Maslakh semblait être maîtrisée sans que l'on ait à signaler de problèmes de santé importants. Et c'est là qu'est le dilemme. Les organisations humanitaires doivent décider quel est le meilleur endroit pour fournir une aide dans ces circonstances : dans les villages éloignés eux-mêmes afin d'essayer d'enrayer le flot de migration ou bien dans l'environnement plus contrôlable des camps, avec les problèmes de dépendance et d'intégration qui s'ensuivent inéluctablement.

Le CICR a fait son choix. Il projette de fournir des semences et des demi rations à quelque 84.500 ménages (soit plus d'un demi million de personnes) dans la province de Ghor et la vallée de Dar-i-Suf.

L'on espère ainsi que cette mesure permettra aux populations de rester dans leurs villages sans risquer la famine et que cela les dissuadera de venir s'installer dans les camps. Les semences seront distribuées pour être plantées dans des terres arables irriguées et, si la sécheresse rend cela impossible, elles seront stockées pour la prochaine saison de plantations.

L'impact du conflit

La sécheresse n'est pas la seule cause de migration. Ghor est principalement sous le contrôle des *Talibans*, mais les groupes d'opposition sont aussi présents et, au cours des derniers mois, des combats ont éclaté avec un renouveau d'intensité. Le conflit contribue non seulement au déplacement de la population, mais encore il complique les efforts de secours. Un dialogue constant doit être maintenu avec les *Talibans* et avec les groupes d'opposition pour garantir le cheminement sûr des biens de secours et du personnel humanitaire. Par moment, les combats paralysent tous les secours.

Pour atteindre des régions affectées par la sécheresse telles que Dar-i-Suf, le CICR doit négocier le franchissement des lignes de front. Les opérations doivent être menées sur de longues distances en empruntant des routes médiocres et un terrain montagneux. L'entrée de la vallée de Dar-i-Suf est minée et la vallée ne peut être atteinte que par des pistes secondaires, les marchandises étant transportées à dos d'ânes. Péné-

trer dans la province de Ghor même pose des problèmes analogues. Les moyens de secours sont obtenus à Peshawar, au Pakistan, et transportés par camion jusqu'à Hérât en 15 jours, puis déchargés et rechargés sur des camions plus petits et conduits jusqu'aux points de distribution dans la province de Ghor. À un rythme de 350 à 450 virées par camion et par mois de Hérât jusqu'aux points de distribution dans Ghor, et chaque camion portant dix tonnes, il faudra quatre mois pour distribuer les 12.150 tonnes projetées d'aide alimentaire qui pourrait ralentir la vague de migration.

Perspectives

Si la sécheresse ne s'atténue pas et si les sources continuent de s'assécher, les populations partiront vers les camps de personnes déplacées quelle que soit l'aide alimentaire fournie. En outre, il n'est pas possible de transporter de l'eau à travers la province de Ghor. De même, si les combats se poursuivent et si l'aide ne peut être acheminée, les populations n'auront pas d'autre solution que de se déplacer. L'incapacité des autorités afghanes à assurer une sécurité alimentaire quelle qu'elle soit signifiera que des centaines de milliers de personnes seront tributaires de l'aide internationale pour survivre.

Alexander Matheou est responsable de l'Asie centrale et du Moyen Orient à la Croix-Rouge britannique. Site Internet : www.redcross.org.uk.

Les réfugiés de l'Afghanistan : la protection et le rôle de la société civile

Que ce soit en Asie ou en Europe, les réfugiés afghans sont confrontés à un renouveau d'hostilité, de violence et de stigmatisation. Ces réfugiés ont d'immenses besoins de protection que, selon Peter Marsden, la société civile doit faire plus pour satisfaire

Aujourd'hui, les Afghans représentent 2,6 millions des 21,1 millions de réfugiés que l'on compte de par le monde – soit environ dix pour cent du total – et ils constituent la seconde population de réfugiés après les Palestiniens. La fuite des réfugiés hors de l'Afghanistan a commencé avec l'occupation soviétique en 1979 et s'est poursuivie avec la guerre civile et la domination des *Talibans*. La vaste majorité se trouve dans les pays voisins, l'Iran et le Pakistan, (soit deux millions dans chaque pays selon les estimations), mais l'Europe en particulier a vu une forte hausse des arrivées au cours des quatre dernières années, surtout en Allemagne, au Pays-Bas et au RU. Les demandes d'asile ont augmenté de façon particulièrement importante après les frappes aériennes américaines d'août 1998 et à la suite de l'imposition des sanctions de l'ONU en 1999 et en décembre 2000.

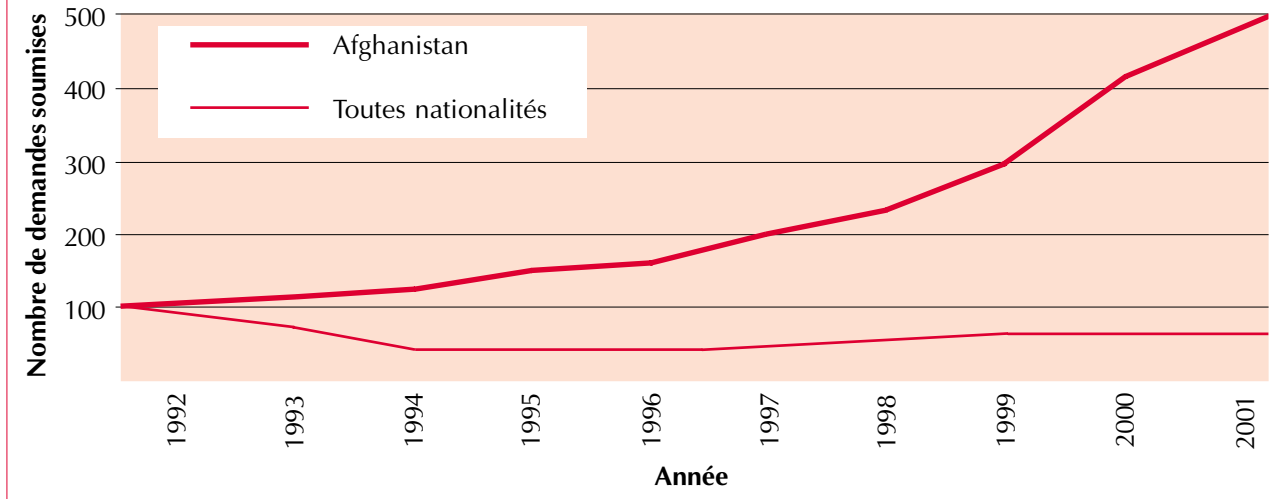
Les conditions dans lesquelles vivent les réfugiés

Plus de 6 millions de réfugiés ont quitté l'Afghanistan pour le Pakistan et l'Iran pendant l'occupation

soviétique des années 1980. Les 3,2 millions qui ont trouvé refuge au Pakistan ont surtout été accueillis dans des camps de réfugiés le long de la frontière afghane et ont reçu des rations et un accès à des services de base. Au fil du temps, ils ont construit leur propre habitation et beaucoup ont pu rejoindre le marché local de la main d'œuvre ou monter leur affaire. Les donateurs ont réagi en retirant progressivement l'aide et, dès 1995, la fourniture d'une aide alimentaire avait cessé pour tous à l'exception des groupes identifiés comme étant vulnérables.

Les nouvelles vagues de réfugiés qui sont arrivés au Pakistan depuis l'effondrement en 1992 du gouvernement soutenu par les Soviétiques ont reçu un appui à court terme, avant d'être abandonnés à leur sort, à l'instar de leurs prédécesseurs. Selon une étude sur les stratégies de survie réalisée en décembre 1996, la vaste majorité était confrontée à des difficultés énormes, la plupart étant tributaire d'un travail journalier intermittent. Ceux qui étaient trop âgés ou trop

Nombre moyen mensuel de demandes d'asile soumises en Europe (janvier 1992–mars 2001)



handicapés pour travailler dépendaient de la charité d'autres réfugiés. En janvier 2001, le gouvernement pakistanais a annoncé qu'il ne permettrait plus l'enregistrement de nouveaux réfugiés, empêchant par là même la fourniture de tentes, de vivres et d'autres formes de soutien. Depuis le début d'août, le gouvernement pakistanais et le HCR se sont lancés dans un nouveau programme de dépistage visant à établir une distinction entre les migrants économiques et les demandeurs d'asile. Islamabad a également commencé à renvoyer de force les réfugiés vers l'Afghanistan. Le risque d'abus est accru par le fait qu'une proportion importante de la population réfugiée n'a pas les papiers nécessaires.

Les 2,9 millions d'Afghans qui ont fui vers l'Iran pendant l'occupation soviétique ont, en grande partie, été absorbés dans la société iranienne, avec l'autorisation de travailler – bien que dans des emplois subalternes – et un accès aux services et aux avantages sociaux. Il n'empêche, une nouvelle loi stricte interdisant aux patrons d'embaucher de la main d'œuvre étrangère a privé de travail des milliers d'Afghans et a déclenché des violences à leur encontre. Le gouvernement est insatisfait de la présence continue de réfugiés afghans et les a renvoyés de force en Afghanistan. Le HCR s'est montré impuissant à arrêter ce phénomène en dépit d'un accord conclu avec le gouvernement iranien pour tenter d'aboutir à un retour plus méthodique.

Les cinq pays qui bordent l'Afghanistan – le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Pakistan, l'Iran et le Tadjikistan – ont fermé leurs frontières aux réfugiés venant de l'Afghanistan. Entre-temps, les Afghans demandant l'asile en Europe se trouvent confrontés à ce que le HCR a appelé "une barricade sans cesse grandissante de mesures d'exclusion conçues pour les empêcher d'entrer". Outre les défis juridiques et bureaucratiques, les réfugiés doivent aussi faire face à une hostilité de la part du public et des médias envers les demandeurs d'asile et se trouvent stigmatisés comme étant des "faux" réfugiés cherchant à obtenir un avantage économique.

Par conséquent, les réfugiés afghans sont de moins en moins protégés car les pressions économiques poussent l'opinion publique au Pakistan, en Iran, en Europe et ailleurs à demander leur retour et que des mesures fermes soient prises pour empêcher de nouveaux afflux de réfugiés. Entre-temps, les conditions qui attisent les flots de réfugiés perdurent. L'intensification du conflit, une sécheresse sévère et de graves violations des droits de l'homme laissent les populations dans de nombreuses régions de l'Afghanistan sans d'autre choix que de tout quitter. Elles arrivent en vaste nombre pour prendre refuge dans les cités (il y a environ 300.000 personnes déplacées à l'intérieur de l'Afghanistan), mais les possibilités d'emploi sont limitées et les salaires peu élevés. Les familles choisissent alors d'envoyer leurs fils au Pakistan ou en Iran dans l'espoir de se garantir des revenus. Les hommes jeunes partent également par crainte d'être recrutés de force soit par les *Talibans* soit par l'opposition, tandis que les Tadjiks sont déplacés par des combats dans le nord-est. De surcroît, les intellectuels et les minorités ethniques craignent aussi d'être persécutés. Les efforts déployés par les gouvernements européens pour trouver des solutions régionales en demandant au Pakistan et à l'Iran d'assumer une plus grande responsabilité sont, par conséquent, particulièrement inopportuns.

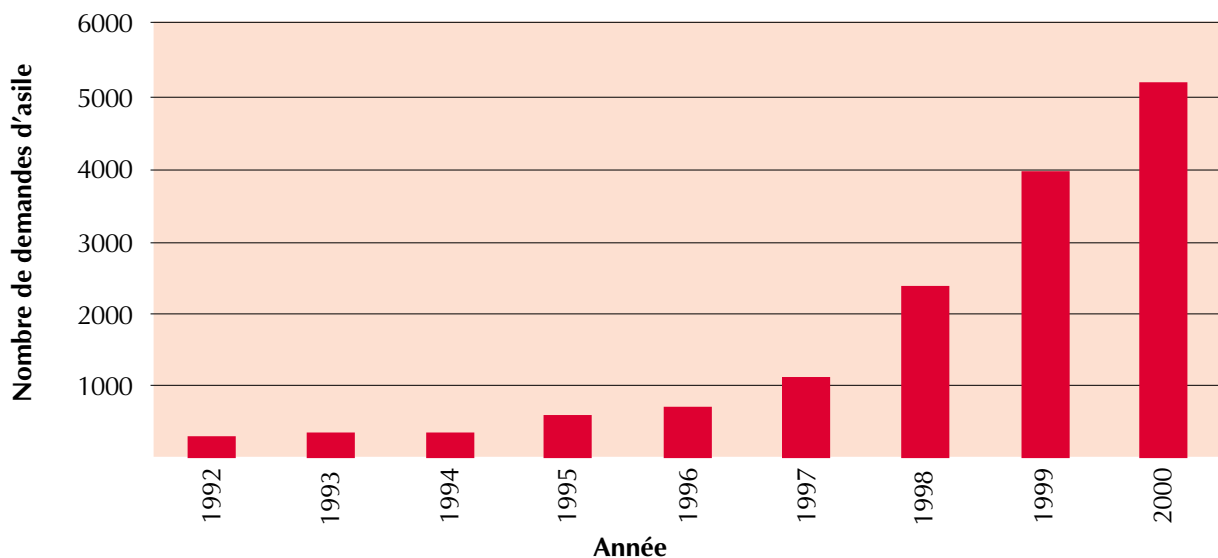
La protection des réfugiés

Voici quels sont les principaux besoins en protection des réfugiés :

- la protection contre le refoulement (le retour à une situation précaire dans laquelle les réfugiés revenus au pays se sentent non protégés) ;
- la protection contre des exactions dans le pays d'asile ;
- et la protection contre des exactions à leur retour au pays d'origine ou à un pays où ils avaient trouvé asile auparavant.

Faute d'efforts sérieux de la part des gouvernements pour assurer la protection des réfugiés afghans, ce rôle incombe de plus en plus aux structures de la société civile. Par ceci on entend :

Demandes d'asile au RU : 1992–2000



- les structures sociales autochtones – tribus, sous-tribus, organismes consultatifs, décisionnaires et de règlement des conflits tels que les *jirgas* et les *shuras*, et les familles ;
- les instances officielles créées pour protéger les intérêts collectifs de leurs membres contre des menaces identifiées ;
- les ONG autochtones et internationales qui s'occupent des intérêts de la population en général, des droits de l'homme, de la culture et du patrimoine ;
- et les juristes représentant les candidats à l'asile.

Les structures autochtones

En général, les réfugiés sont relativement impuissants à assurer eux-mêmes leur protection ou à représenter leurs intérêts devant ceux qui ont le pouvoir d'accorder ou de refuser l'asile et d'expulser les demandeurs d'asile. Les réfugiés provenant de régions de l'Afghanistan où les structures sociales sont relativement médiocres se sont trouvés extrêmement isolés en tant que familles nucléaires individuelles face aux autorités en Iran et incapables d'influencer la politique et la pratique en ce qui concerne leur présence. La même chose est vraie des réfugiés en provenance de Kaboul et du nord-est.

Par contre, les réfugiés des tribus pachtones sont mieux placés pour se protéger contre les exactions et pour négocier des mesures qu'ils considèrent comme satisfaisantes. Les tribus pachtones en Afghanistan ont des liens avec leurs homologues puissantes qui se trouvent dans la Province frontière du nord-ouest du Pakistan et elles pourraient également menacer l'emprise des *Talibans* sur l'Afghanistan si elles considéraient que ces derniers oublieraient trop facilement leurs intérêts. Il est donc possible que les membres de tribus puissantes soient en mesure de s'assurer une certaine protection, à la fois contre une expulsion du Pakistan et contre un recrutement forcé dans les forces *Talibanes*.

Les ONG qui s'occupent des secours et du développement

Les ONG s'engagent par rapport aux réfugiés de deux façons principales : en assurant des services à ceux qui vivent dans les camps ou dans les quartiers de réfugiés d'une part, et en aidant les réfugiés qui sont revenus au pays à reprendre leur vie au moyen de programmes assurant une réinsertion agricole, des soins médicaux, un approvisionnement en eau, une éducation et une infrastructure rurale, de l'autre.

Il arrive parfois que les organisations qui fournissent des services aux réfugiés dans les pays d'asile prennent conscience que ceux-ci sont victimes de mauvais traitements (comme une expulsion forcée), mais elles n'ont pas habituellement le pouvoir de négocier ou d'influencer de toute autre manière les politiques et pratiques des gouvernements de ces pays. Elles doivent en outre être très prudentes de ne pas critiquer les gouvernements qui ont le pouvoir de leur retirer leur enregistrement ou de refuser d'accorder des visas à leur personnel. Dans le meilleur des cas, les ONG internationales peuvent alerter leur propre gouvernement. Les ONG autochtones – et, en particulier, les organisations afghanes opérant au Pakistan – elles, se trouvent dans une situation plus délicate que leurs homologues internationales. Quant aux ONG opérant sous contrat avec le HCR, elles sont aussi limitées par le cadre d'action stratégique qui régit leur financement.

Les ONG qui travaillent à des programmes de reconstruction disposent potentiellement de plus de pouvoir pour influencer les gouvernements. Si, en se fondant sur leur connaissance de la situation dans le pays, elles jugent que les conditions ne sont pas favorables au retour des réfugiés en toute sécurité, elles peuvent soutenir que des moyens ne devraient pas être affectés au financement d'un programme de retour des réfugiés. Cependant, elles sont impuissantes en ce qui concerne le rapatriement forcé sauf dans la mesure où elles peuvent influencer leurs propres

Les demandeurs d'asile afghans : le cas du RU

Le nombre de demandes d'asile soumises au RU par des Afghans s'est considérablement accru au cours de la dernière décennie. En 2000, 18 pour cent des demandes introduites par des Afghans dans l'UE étaient auprès du RU. Et, pourtant, il n'existe pas de mécanisme juridique en vertu duquel les Afghans peuvent entrer au RU pour y demander l'asile. Par conséquent la plus grande majorité fait appel à des trafiquants. Beaucoup voyagent pendant plusieurs mois, souvent via Dubaï ou la Communauté des États indépendants (CEI) ou encore l'Afrique. La dernière étape du voyage semble se faire par train (le service d'Eurostar entre la France et le RU) ou en bateau, bien que certains parviennent à entrer par voie aérienne.

Le Refugee Council et le HCR ont publié des rapports détaillés sur ce trafic qui montrent les risques énormes que doivent prendre les demandeurs d'asile. De vastes nombres de réfugiés afghans sont éparpillés à travers toute l'Asie centrale et l'Europe de l'Est, après avoir été abandonnés par des agents sans scrupules qui leur ont dit qu'ils avaient en fait atteint l'Europe occidentale.

gouvernements et où ces gouvernements sont disposés à prendre l'affaire au sérieux.

Les organisations qui s'occupent des droits de l'homme En faisant état des violations du droit d'asile par les gouvernements et du mauvais traitement des réfugiés qui sont revenus par les autorités des pays d'origine, les organisations qui s'occupent des droits de l'homme peuvent embarrasser les capitales "responsables" et elles ont peut-être ainsi un plus grand pouvoir que d'autres ONG. Cependant, leurs comptes-rendus peuvent se révéler contre-productifs dans les situations où les autorités sont prêtes à ne pas tenir compte de l'opinion internationale et où la pression extérieure ne fait qu'endurcir les attitudes, comme cela a été le cas avec les *Talibans*.

Même lorsque les organisations qui s'occupent des droits de l'homme sont en mesure d'influencer les gouvernements, leur réponse n'est peut-être pas toujours adaptée au contexte. Il y a donc de bonnes raisons pour que les gouvernements collaborent plus étroitement avec le HCR afin de renforcer les démarches qu'il fait auprès des gouvernements sur les questions de protection. Les organisations qui s'occupent des droits de l'homme ont également un rôle important à jouer dans la fourniture de renseignements aux gouvernements qui évaluent les demandes d'asile en Europe, en Amérique du Nord et en Australie et aux juristes qui agissent au nom des demandeurs d'asile.

Les juristes

Lorsque les gouvernements sont parties à des conventions internationales ou qu'ils ont à leur disposition une législation nationale qui assure

certains niveaux de protection, les juristes sont bien placés pour protéger les réfugiés à titre individuel et, par le biais de la jurisprudence, en groupes plus importants. À titre indicatif, les juristes qui travaillent pour la Commission pakistanaise des droits de l'homme ont établi que la Loi de 1951 sur la citoyenneté pakistanaise stipule que les Afghans nés au Pakistan ont droit à la citoyenneté et, par conséquent, ne peuvent être expulsés. Il y a toutefois des indications que le gouvernement pakistanais pourrait adopter des mesures juridiques pour combler cette lacune.

Conclusion

À l'instar du HCR, la société civile est relativement impuissante à résister aux tentatives régionales visant à réduire au minimum le nombre de demandeurs d'asile et à garantir le retour d'autant de réfugiés que possible. À l'exception de ceux qui sont liés aux tribus pachtounes, la société civile peut, dans le meilleur des cas, essayer d'informer les gouvernements plus puissants de la communauté internationale dans l'espoir que ceux-ci utiliseront leur pouvoir pour renforcer la protection des réfugiés. Les ONG internationales peuvent faire appel à un certain nombre de stratégies pour exhorter leurs propres gouvernements à assumer une plus grande responsabilité pour les populations afghanes déplacées.

Les ONG peuvent demander à leurs gouvernements de les aider à chercher à maintenir les populations dans leurs foyers grâce à des programmes agricoles, sanitaires, éducatifs, de distribution d'eau et pédagogiques, tout en reconnaissant que le conflit et d'autres aspects de l'environnement où se déroulent ces opérations pourraient considérablement limiter leur accès et que bien des gens n'auront pas d'autre choix que de fuir leur domicile. Elles peuvent aussi demander un appui pour fournir des services de base aux populations qui vivent dans les camps en Afghanistan et dans des camps et des quartiers de réfugiés au Pakistan et en Iran tout en reconnaissant que, même si des ressources suffisantes sont fournies, ces populations pourraient encore subir des exactions ou courir le risque du refoulement.

Les ONG peuvent aussi demander à leurs gouvernements d'exhorter Islamabad et Téhéran à respecter les conditions de la Convention de 1951 sur les réfugiés et, en outre, à offrir refuge pour des raisons humanitaires. Le contact diplomatique devrait être utilisé pour mentionner les inquiétudes du HCR en matière de protection. Les gouvernements occidentaux devraient veiller à ce que le rôle de protection qu'assume le HCR dispose de moyens suffisants. Il est trop souvent le cas que son attention est occupée par des questions de soins et de maintenance et les responsables de la protection manquent de moyens par rapport au niveau des exactions commises. En ce qui concerne l'Afghanistan lui-même, les ONG doivent faire pression sur leurs gouvernements pour qu'ils poursuivent une politique d'engagement constructif auprès des *Talibans*, en reconnaissant que l'approche de dénonciation souvent adoptée par la communau-

té internationale a été contre-productive en ce sens qu'elle a isolé encore davantage les *Talibans* et renforcé leur jusqu'au-boutisme, au détriment tant de la population que des conditions d'opération des organismes humanitaires.

Il faut, qui plus est, que les ONG rappellent leurs responsabilités à leurs gouvernements. Les gouvernements européens doivent partager le fardeau en acceptant les Afghans déplacés qui ont besoin de protection au titre des clauses prévues à la Convention, ou pour des raisons humanitaires. Il faudrait, par conséquent, que les Afghans soient autorisés à pénétrer

légalement dans les pays européens et qu'ils soient traités avec dignité à leur arrivée. Les gouvernements européens devraient être exhortés à abandonner leur rhétorique hostile sur les demandeurs d'asile et à les présenter au contraire comme des gens qui méritent la sympathie de tous. De plus, ils devraient être encouragés à abandonner leurs tentatives visant à persuader le Pakistan et l'Iran à accepter les demandeurs d'asile afghans qui ont été repoussés d'Europe.

Peter Marsden est Coordonnateur de l'information des British Agencies Afghanistan Group au Refugee Council. Il a écrit abondamment sur l'Afghanistan.

Références

Antonio Donini, *The Strategic Framework for Afghanistan [Le Cadre stratégique pour l'Afghanistan]*, document présenté lors de la Consultation régionale (Asie) de la Banque mondiale /Banque asiatique de développement sur la Cohésion sociale et la Gestion des conflits, Manille, 16–17 mars 2000

Antonio Donini, E. Dudley et R. Ockwell, *Afghanistan, Coordination in a Fragmented State [L'Afghanistan : la coordination dans un État fragmenté]* (Genève : DAH, 1996)

Antonio Donini, *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique, and Rwanda [Les politiques de la compassion : la coordination des Nations unies en Afghanistan, au Mozambique et au Rwanda]*, Occasional Paper 22 (Providence, RI: Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies, Brown University, 1996)

Asia Watch, *The Forgotten War: Human Rights Abuses and Violations of International Humanitarian Law since the Soviet Withdrawal [La guerre oubliée : Le non respect des droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire depuis le retrait soviétique]* (New York: Human Rights Watch, 1991)

Human Rights Watch, *Afghanistan: Crisis of Impunity: The Role of Pakistan, Russia and Iran in Fueling the Civil War [L'Afghanistan : Crise d'impunité : Le rôle du Pakistan, de la Russie et de l'Iran pour attiser la guerre civile]* (New York : Human Rights Watch, 2001)

Haneef Atmar et Jonathan Goodhand, *Humanitarian Assistance and Peace Building in CPEs: A Case Study of Afghanistan [L'assistance humanitaire et la consolidation de la paix dans les 'CPE' : Étude de cas sur l'Afghanistan]*, rapport de recherche non publié pour International Alert, 2000

Récapitulatif de la présidence, réunion du Groupe de soutien à l'Afghanistan, Montreux, 7–8 décembre 2000, www.pcpafg.org

M. Fielden et Jonathan Goodhand, *Peace Making in the New World Disorder: A Study of the Afghan Conflict and Attempts To Resolve It [Le rétablissement de la paix dans le nouveau désordre mondial : Étude du conflit afghan et tentatives visant à le régler]*, IDPM/INTRAC, non publié, 2000

E. Girardet et J. Walter (eds), *Afghanistan: Essential Field Guides to Humanitarian and Conflict Zones [L'Afghanistan : Guides essentiels de terrain des zones humanitaires et de conflit]* (Genève et Dublin : Rapport mondial de l'International Centre for Humanitarian Reporting/Crosslines, 1998)

Nick Leader, *Negotiating the 'Governance Gap': The UN and Capacity-building in Afghanistan [Négocier le " fossé en matière de gouvernance " : L'ONU et le renforcement des capacités en Afghanistan]*, rapport de synthèse pour l'équipe spéciale des Nations unies sur le renforcement des capacités, Islamabad, 2000

Nick Leader, *Examen critique des principes humanitaires dans la pratique*, Note d'information du RRN (Londres : Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation, 1999)

Nick Leader, Les gouvernements donateurs et le renforcement des capacités en Afghanistan, *Échange humanitaire* n° 18, juillet 2001

Jo Macrae et Nick Leader, *Shifting Sands: The Search for 'Coherence' Between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies [Terrain mouvant : Recherche de " Cohérence" entre les interventions politiques et humanitaires face aux situations d'urgence complexes]*, Rapport n° 8 du HPG (Londres : Humanitarian Policy Group, 2000)

La théorie et la pratique d'un « humanitaire rebelle »

*Au cours des années 1990, le droit et les principes humanitaires ont connu un regain d'insistance dans le langage officiel de l'ONU et des gouvernements nationaux de même que dans le langage des ONG. Mais, soutient **Françoise Bouchet-Saulnier**, personne ne devrait prétendre que ceci représente une victoire morale pour le droit et pour les principes humanitaires*

La référence au droit est toujours la plus forte précisément aux moments où s'amenuise le respect pour ce droit. Ce n'est que lorsque la purification ethnique eut atteint sa conclusion logique dans l'ex-Yougoslavie et que le génocide eut suivi son cours au Rwanda, que les discussions de droit et de justice ont remplacé les discussions de *realpolitik*. Ces massacres ont brisé l'illusion selon laquelle l'humanitaire était tout puissant en soulignant les limites de l'action humanitaire et en soulevant des questions sur la façon dont les populations menacées devraient être protégées. Prises entre les exigences du maintien de la paix, les droits de l'homme et le droit humanitaire, comment les ONG peuvent-elles utiliser le droit humanitaire sans sacrifier leur liberté d'action et sans céder à une hypocrisie légaliste ou à un pragmatisme absolu ?

L'action humanitaire et les droits de l'homme

Reflétant le désir d'améliorer la qualité et les normes de l'action humanitaire, un certain nombre d'initiatives ont vu le jour après les catastrophes survenues au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie. Ces initiatives ont également affirmé combien il importait de faire du respect pour les droits de l'homme une partie intégrante de l'action humanitaire et de fonder cette action sur des principes. Ce désir a été concrétisé dans des projets tels que Sphere et dans l'emploi de médiateurs humanitaires. Il se reflète dans les codes de conduite adoptés par un certain nombre de pays en vue de standardiser la pratique humanitaire. Il se reflète également dans les Cadres stratégiques mis en œuvre par l'ONU et conçus pour intégrer l'action humanitaire à un projet plus vaste qui englobe le rétablissement de la paix, le respect des droits de l'homme et la reconstruction économique.

Cette tendance à une approche plus globale vise à regrouper l'action humanitaire et le maintien de la paix, le rétablissement de la démocratie et les droits de l'homme. Elle est réconfortante car elle occulte l'impact relativement modeste qu'exerce l'action humanitaire dans les situations de conflit ou de crise en l'intégrant dans un objectif plus grandiose qui couvre le règlement des conflits et le rétablissement de la paix. Elle est aussi plus sécurisante pour les organisations humanitaires car elle met l'action limitée de chacune dans un cadre plus général. Par exemple, les organisations humanitaires qui sont témoins de crimes graves n'ont besoin de transmettre cette information qu'à leurs homologues qui s'occupent

des droits de l'homme, évitant par là même le choix délicat entre la dénonciation et le silence.

Par contre, ceci réduit la distinction entre le domaine de responsabilité de chaque organisation. Dans un contexte où les droits de l'homme sont un élément de la diplomatie internationale, donner des renseignements confidentiels à des groupes qui s'occupent des droits de l'homme pourrait être considéré par les autorités comme clandestin, suspect et subversif. Transmettre des renseignements de cette façon ne fait rien pour garantir la sécurité du personnel humanitaire qui travaille sur le terrain. De surcroît, cela pourrait mettre la protection des populations concernées à l'ordre du jour spécifique de la diplomatie relative aux droits de l'homme.

Les opérations de secours sont alors un pion dans un rapport de force qui devient périlleux pour l'humanitaire. En participant à cette démarche les organisations humanitaires deviennent la proie des défaillances et des échecs de tout le système. Si, par exemple, il s'avère impossible de maintenir la paix, les organisations humanitaires perdent leur statut de neutralité aux yeux de la partie au conflit, quelle qu'elle soit, qui a rejeté la paix. Par suite, les populations qui vivent dans les territoires contrôlés par ces parties sont privées de toutes les activités de secours. Une conditionnalité authentique de l'aide humanitaire a progressivement exercé son emprise au nom de la paix et des droits de l'homme. Ceci bafoue le seul principe absolu de l'action humanitaire, à savoir l'impartialité. Ce principe dicte que l'aide humanitaire n'obéisse à aucun autre impératif que celui du besoin humain ou individuel.

La force de l'action humanitaire réside dans la pertinence de l'action même et dans l'indépendance face au pouvoir qui rend la présence humanitaire sur le terrain acceptable aux parties au conflit. Cette indépendance se reflète dans le respect des principes opérationnels qui régissent l'aspect pratique du déroulement des actions de secours. Nous devons, par conséquent, aller au-delà de la notion sécurisante d'une " communauté humanitaire ". L'action humanitaire ne suffit pas à garantir le respect des droits de l'homme et ne saurait être utilisée comme atout dans les négociations pour assurer ce respect. Renvoyer tout simplement aux droits de l'homme ne constitue pas un moyen satisfaisant ni adapté de garantir la qualité de l'action humanitaire.

Le droit humanitaire et les droits de l'homme

Au-delà des droits de l'homme en général, il existe des engagements et des droits plus précis dont la responsabilité incombe plus particulièrement aux organisations humanitaires. Les conventions relatives aux droits de l'homme spécifient des principes généraux pour le traitement des individus par les gouvernements. En période de conflit, ces droits sont souvent limités et ce sont les gouvernements qui sont chargés de les faire respecter. Les conventions n'accordent pas de droits spécifiques aux ONG. Les droits de l'homme autorisent des actes de dénonciation mais ils ne constituent pas un cadre de référence pour les opérations de secours humanitaires.

Le droit humanitaire, en revanche, s'occupe des périodes de conflit armé. Il est consacré par les quatre conventions signées à Genève en 1949 et par les deux protocoles additionnels de 1977. Ces textes de loi énoncent des règles spécifiques concernant la protection et l'assistance des populations vulnérables dans les situations de conflit. Ces textes définissent aussi les droits conférés au CICR et aux organisations humanitaires pour fournir une assistance humanitaire aux populations menacées, indépendamment des gouvernements et des parties au conflit.

Pour certaines ONG, ces textes de loi ne sont qu'une source de contrainte et de restriction. Et pourtant, c'est grâce aux dispositions spécifiques du droit humanitaire que les ONG sont en mesure de se réclamer indépendantes dans leurs actions par rapport aux gouvernements, de demander accès aux victimes, de revendiquer le contrôle de la distribution des secours, de pénétrer sur le territoire d'un pays sans consentement préalable aux fins d'apporter des secours médicaux aux blessés et aux malades et d'identifier et de dénoncer les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Le droit humanitaire garantit que les offres de secours faites par des organisations humanitaires indépendantes et impartiales ne peuvent être considérées comme étant une ingérence dans les affaires intérieures d'un pays. Il assure des droits minimum qui contribuent à garantir la survie des populations vulnérables dans les situations de danger. Il trace les limites entre les violations des droits de l'homme et les crimes contre l'humanité. Il autorise et réglemente les actions de secours et donne la responsabilité d'une telle action à des organisations indépendantes.

Dans les conventions mentionnées ci-dessus, les États reconnaissent explicitement les droits spécifiques des ONG et leur confient certaines responsabilités. Les organisations humanitaires impartiales sont responsables de vérifier la situation globale des populations en danger et de veiller à ce qu'elles reçoivent une aide. Les organisations mettent en œuvre des opérations de secours ayant vocation à protéger ces populations des diverses menaces que pose le conflit. La responsabilité des ONG humanitaires est principalement dirigée vers la négociation des conditions concrètes qui régissent leurs actions d'aide, plutôt que de dénoncer des violations du droit ou de la justice après l'événement.

Le guide pratique du droit humanitaire

Les médias ont introduit le langage du droit humanitaire dans la conversation de tous les jours. Des mots comme " réfugiés " et " les droits de l'homme " apparaissent régulièrement dans la presse. Mais souvent, leurs significations juridiques et politiques sont passées sous silence ou mal interprétées. Quelque chose d'aussi simple que le choix des mots entre " massacre " et " génocide ", par exemple, peut décider si les droits sont accordés ou niés, si les vies sont sauvées ou détruites.

The Practical Guide to Humanitarian Law (Le Guide pratique du droit humanitaire) de Françoise Bouchet-Saulnier explique clairement les termes, les concepts et les règles de ce terrain complexe. Il n'est pas écrit pour des juristes mais plutôt raconté du point de vue des acteurs humanitaires. Ce Guide est une ressource précieuse pour interpréter les conventions internationales et les instruments juridiques pertinents qui s'appliquent dans les situations de conflit ou de tension. Il décrit les populations et les personnes qui doivent être protégées, il explique clairement quels sont les droits des victimes et des organisations humanitaires en temps de crise et définit les crimes exposés par le droit humanitaire et les recours qu'il offre.

The Practical Guide to Humanitarian Law de Françoise Bouchet-Saulnier (New York : Rowman & Littlefield, à paraître, octobre 2001).

La responsabilité et les principes humanitaires

Il ne faut pas confondre la responsabilité humanitaire avec le suivi des violations des droits de l'homme. La responsabilité humanitaire ne devrait pas non plus être déléguée aux organisations qui s'occupent des droits de l'homme. Améliorer l'action humanitaire exige de renforcer le cadre et les principes qui sont dans son domaine de responsabilité. La responsabilité des organisations humanitaires est directement liée à leur rôle en tant qu'acteurs présents pendant des situations de violence.

Les organisations humanitaires sont responsables de négocier les conditions des secours avec les parties au conflit, en conformité avec le droit humanitaire. Elles sont chargées de témoigner des obstacles rencontrés pendant qu'elles s'acquittaient de leur mission d'aide et de protection des populations. Elles sont aussi responsables de dénoncer les situations dans lesquelles les secours ont été détournés de leur objectif ou dans lesquelles la présence des organisations humanitaires est utilisée pour mettre en danger les populations que ces organisations sont censées protéger.

Les organisations de secours ont parfois été autorisées à fournir une aide simplement afin de donner un semblant de normalité à des situations où les populations ont fait l'objet de violences et d'exactions. Dans une telle situation, les organisations humanitaires

doivent être capables d'évaluer la véritable nature et l'efficacité réelle de leur action. Bien des ONG en sont encore à un stade très précoce lorsqu'il s'agit d'assumer de telles responsabilités. Elles se limitent essentiellement à des débats généralisés sur les dilemmes moraux qui entourent le travail humanitaire mais elles ne sont pas prêtes à accepter le risque de dénoncer ces violations ou, dans certains cas, de s'abstenir d'exercer leurs activités de secours.

Un " humanitaire rebelle "

Certaines organisations humanitaires pensent qu'elles n'ont aucune responsabilité – et aucune capacité – pour influencer le contexte politique, militaire ou économique de leurs actions, ou leur manipulation et corruption éventuelles. Mais le silence ne saurait être une condition requise de la liberté opérationnelle. Dire ce qu'elles pensent est précisément ce qui permet aux ONG d'assumer leurs responsabilités en tant qu'acteurs humanitaires et c'est un contrepois essentiel aux considérables contraintes politiques, militaires et économiques qui sont imposées à leurs actions.

Les déclarations publiques représentent un aspect essentiel et légitime de l'action humanitaire, qui met en doute le dogme de la liberté opérationnelle à tout prix. Elles expriment cette partie de la responsabilité humanitaire qui ne peut être déléguée à d'autres organisations. Les déclarations publiques prononcées par les organisations humanitaires constituent, dans les cas extrêmes, une garantie de la qualité de leur action et un acte de protection pour les populations menacées. Elles brisent le rapport de complicité passive qui se crée entre le bourreau et le personnel qui achemine les secours. Il n'empêche, de telles déclarations doivent être axées sur la qualité de l'espace humanitaire plutôt que sur le respect des droits de l'homme. Elles ne découlent pas de considérations morales ou juridiques générales, mais de la connaissance qu'il y a une responsabilité opérationnelle qui est spécifique aux organisations humanitaires.

Françoise Bouchet-Saulnier travaille à la Fondation de MSF à Paris. Cet article est tiré du Rapport d'activité internationale de MSF en 2000 : www.msf.org/publications/activ_rep/2000/index.htm.

L'humanitaire et la justice pénale internationale

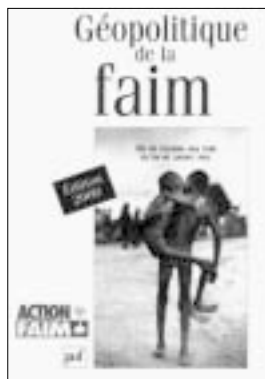
*Les ONG ont joué un rôle crucial en faisant pression pour que l'on ait des réponses juridiques internationales aux exactions et elles ont contribué à rassembler des témoignages et des éléments de preuve. Mais, demande **Carole Dubrulle**, ces activités sont-elles pertinentes aux travaux des organisations humanitaires ?*

La comparution, en juillet 2001, de Slobodan Milosevic devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) pourrait bien marquer un tournant dans le développement de la justice pénale internationale. Sa mise en accusation, en mai 1999, a marqué la première fois où un chef d'État en exercice avait été inculpé par un tribunal international. L'affaire Pinochet, qui ciblait un chef d'État à la retraite, avait ouvert la voie et il y a eu des demandes pour d'autres procès analogues. Au Cambodge, par exemple, des négociations se sont déroulées entre le Premier Ministre Hun Sen et Kofi Annan, le Secrétaire général des Nations unies sur la forme que pourrait revêtir un tribunal " international " pour juger les dirigeants survivants des Khmers Rouges. Et, pourtant, ce progrès rapide pour arriver à un système international de justice pénale masque une vérité plus profonde, à savoir que, plus d'un demi siècle après les Conventions de Genève et le principe de la compétence universelle pour les violations des droits de l'homme, l'impunité continue à prévaloir. Les nations se sont montrées réticentes à honorer leurs obligations de dénicher et d'amener devant la justice ceux qui enfreignent les termes de la Convention et d'autres instruments de droit

international. Cent vingt États ont arrêté à Rome, en juillet 1998, le statut d'une Cour pénale internationale pour les crimes de guerre, pour le génocide et pour les crimes contre l'humanité. Mais une forte opposition, notamment de la part des États-Unis, signifie que les pouvoirs et la compétence d'une telle cour seront circonscrits, si elle est un jour créée.

Quel rôle pour les agents de l'humanitaire ?

Étant donné la réticence des gouvernements à mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux aussi efficacement qu'ils pourraient le faire, c'est à la société civile qu'il revient alors de contester l'impunité dont jouissent souvent les auteurs de violations des droits de l'homme, de génocide ou de crimes de guerre. Il est patent que les groupes qui s'occupent des droits de l'homme ont un rôle essentiel à jouer pour témoigner, faire rapport et sensibiliser l'opinion publique sur les infractions aux droits de l'homme, et des organisations comme la Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme œuvrent sur le terrain pour protéger et appuyer les agents locaux qui s'occupent des droits de l'homme. Mais à quel point les organisations humanitaires peuvent être impliquées



dans des questions de justice internationale – ou même devraient l'être – fait encore l'objet de débats.

Les organisations humanitaires sont souvent présentes sur le terrain aux côtés des victimes de violences. Elles ont donc la capacité de donner l'alarme et leurs statuts revendiquent souvent ce rôle de témoignage. En fait, pour certaines organisations la justice fait intrinsèquement partie de l'action humanitaire. La lutte contre l'impunité est une forme de secours et le besoin de justice est aussi pressant que le besoin de manger ou de recevoir des soins médicaux. Et pourtant, en s'engageant dans la lutte pour la justice, les agents de l'humanitaire se trouvent mêlés à la politique. Les droits de l'homme, la justice, la démocratie – voici des enjeux politiques par excellence. Devraient-ils alors faire partie de l'ordre du jour humanitaire où l'impartialité et la neutralité sont les principes cardinaux ? Lorsque les agents de l'humanitaire rassemblent des témoignages contre des criminels de guerre comme cela est arrivé, par exemple, au Kosovo, sont-ils en train de mettre en péril leur accès aux populations vulnérables ?

L'humanitaire, la justice et le Kosovo

Le conflit du Kosovo a mis ces enjeux en relief de façon saisissante. L'une des issues les plus frappantes de la campagne aérienne de l'OTAN était son usage – ou son abus – du mot " humanitaire " pour décrire une opération militaire. Ainsi, l'espace " humanitaire " a-t-il été élargi pour inclure ce qui précédemment était généralement accepté comme étant des domaines discrets ayant trait à la force, à la diplomatie, au développement – et aussi à des notions de justice et de criminalité. L'humanitaire et la justice doivent nécessairement aller de pair. Il n'y a pas d'infractions aux principes humanitaires ici car les preuves testimoniales et le témoignage font partie intégrante de ce que veut dire être humanitaire. Mais au Kosovo, les organisations humanitaires ont joué le rôle d'acteurs principaux. L'intrusion des organismes militaires dans des sphères qui, par tradition, étaient le domaine des organisations humanitaires a, paradoxalement, encouragé les organisations humanitaires à se lancer plus avant dans des sujets ayant trait à la justice. Cette évolution a peut-être été encouragée par une décennie de colère et de frustration quant à ce qui s'est produit aux Balkans, de même que par des gouvernements donateurs attachés à ce que la gestion des droits de l'homme soit incluse dans les activités humanitaires. Par suite, les agents de l'humanitaire ont réclamé, peut-être de façon trop publique, la " nouvelle " légitimité que leur implication à des questions de justice est censée conférer. En même temps, nous ne savons plus si les preuves testimoniales sont recueillies auprès des réfugiés pour le tribunal international ou si elles sont tout simplement un autre moyen de mobiliser l'intérêt public – et de justifier la campagne de bombardement de l'OTAN. Mais qu'il n'y ait pas d'erreur : Action Against Hunger a aussi recueilli des preuves testimoniales pour essayer de comprendre ce qui s'est produit au Kosovo. Et les ONG sont les premières à

proclamer cette forme quasi politique d'engagement. Mais nous devons être prudents de peur que ce rôle de témoin si visible ne se retourne contre nous, nous refusant l'accès aux victimes dans une crise humanitaire future quelconque.

Le Kosovo est l'exception qui confirme la règle : dans la plupart des conflits contemporains, il n'y a pas une telle volonté politique de la part des gouvernements occidentaux de soulager la souffrance des victimes d'exactions. Dans les conflits, les ONG sont souvent les dernières entités internationales qui restent sur le terrain après l'évacuation des diplomates et du personnel de l'ONU. C'est dans des situations de cet ordre que le rôle de témoins des agents humanitaires est vital. Mais ce sont les preuves testimoniales des victimes *telles que recueillies par* les employés des organismes humanitaires, et non les preuves testimoniales de ces employés eux-mêmes, qui sont utiles dans un tribunal pénal. Les agents humanitaires ne sauraient se substituer aux enquêteurs du tribunal, ils ne peuvent pas non plus se charger d'une enquête. Lorsque les ONG, elles-mêmes, dénoncent des violations du droit là où elles opèrent, elles vont beaucoup plus loin que de recueillir simplement des preuves testimoniales pour le TPIY. Il y a des liens entre les secours humanitaires et la défense des droits de l'homme mais ceci n'implique pas l'identification complète de l'un avec l'autre.

Impartialité, neutralité et humanitaire

Au regard du droit international, une organisation est considérée comme " humanitaire " si, en toute impartialité, elle cherche à soulager la souffrance humaine. L'impartialité est le serment d'Hippocrate d'une organisation humanitaire et un principe opérationnel qui cherche à faire correspondre les secours aux besoins dans les situations où les ressources disponibles sont toujours limitées. L'impartialité s'exprime dans une règle de distribution qui est proportionnelle aux besoins et à leur urgence, établie selon une grille analytique standard. L'impartialité est, par conséquent, assurée par le principe de non discrimination. En théorie, c'est aux États de garantir ces principes humanitaires. En pratique, les ONG font l'objet de pressions pour qu'elles transgressent ce principe. À la différence de l'impartialité, la neutralité n'est pas définie dans le droit international humanitaire mais énoncée, au contraire, dans les chartes d'innombrables organisations humanitaires elles-mêmes. Par neutralité, les agents de l'humanitaire entendent qu'ils ne revendiquent aucun programme politique. Ceci crée un dilemme lorsqu'il s'agit de porter témoignage pour des violations des droits de l'homme. Dénoncer des atrocités à l'encontre d'une population – que ce soit les Tutsis au Rwanda, les Albanais au Kosovo ou les Rohingyas en Birmanie – revient à dénoncer les auteurs de ces atrocités. S'agit-il alors d'un acte politique ? Ou bien, garder le silence équivaldrait à se faire complice des auteurs de ces exactions, là encore serait-ce un acte politique ?

Un dilemme insoluble ?

Savoir si les preuves testimoniales sont incompatibles avec l'accès est un vieux débat et il peut poser des dilemmes insolubles pour les organisations humanitaires. Nous devons nous rappeler que porter témoignage est un élément crucial de la protection des victimes – mais nous ne devons pas non plus perdre de vue que les agents de l'humanitaire ne sont qu'une partie d'un système plus vaste, en évolution, de responsabilisation et de justice internationale. En tant qu'agents de l'humanitaire nous devons insister sur notre impartialité – mais nous devons également re-

jetter les conséquences que pourraient avoir une position entièrement neutre face à des violations des droits de l'homme.

Carole Dubrulle est Chef de projet pour Action Contre la Faim-France. Cet article est un extrait édité de *La géopolitique de la faim, 2000-2001 : la faim et le pouvoir* (Boulder, CO: Lynne Rienner pour ACF, 2001). Pour commander un exemplaire, s'adresser à EDS, 3 Henrietta Street, Londres WC2E 8LU, RU. Tél. : +44 (0)207 240 0856 ; Fax : +44 (0) 207 379 0609 ; e-mail : orders@edspubs.co.uk.

Au-delà de l'intervention humanitaire classique : les activités de promotion de MSF en Angola

À mesure que la communauté humanitaire peaufine l'aide qu'elle apporte dans les crises prolongées, elle devient en même temps plus consciente des dangers d'opérer dans un tel contexte. Une façon d'aider à compenser ces conséquences négatives est de porter témoignage des souffrances des populations et d'utiliser notre présence sur le terrain pour préconiser un changement. Dans cet article, Marc DuBois décrit comment MSF a utilisé des activités de promotion en Angola

La guerre en Angola oppose le gouvernement du MPLA (autrefois l'allié de l'Union soviétique et de Cuba et aujourd'hui l'ami riche en pétrole de l'Occident) à l'UNITA, de plus en plus marginalisé sous Jonas Savimbi, ancien allié des États-Unis et de l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid et à présent paria international et objet de sanctions des Nations unies d'une portée considérable. Après quelques années de calme relatif, la guerre a recommencé de plus belle vers la fin de 1998. Depuis lors, le gouvernement a réduit l'UNITA à une force de guérilleros capables de faire beaucoup de mal mais

plus de prendre le pouvoir. Le gouvernement, qui possède un avantage militaire tout nouveau, parle de normalisation et donne à la communauté internationale l'impression d'avoir la situation en main et de se concentrer sur des liens d'affaires prospères.

Derrière cette "normalisation", le gouvernement et (spécialement) les forces de l'UNITA ont été responsables d'un mépris de plus en plus sanglant pour le droit international humanitaire et les textes internationaux sur les droits de la personne humaine. La distinction entre combattants et non-combattants s'est estompée, les civils étant punis si l'on soupçonne qu'ils apportent un appui à l'autre côté. Des franges entières de la population sont manipulées par la violence ou abandonnées sans assistance ou protection. Sur une population totale de 12 millions, un million est mort et 3,8 millions ont été déplacés, dont 2,8 millions depuis le commencement des combats les plus récents en 1998. Un million d'Angolais sont tributaires d'une assistance alimentaire et, pourtant, les paysans sont regroupés de force dans des centres urbains bondés alors que les champs restent en jachère. Selon l'UNICEF, l'Angola est le pire endroit sur Terre (après la Sierra Leone) pour les enfants, avec un taux de mortalité pour les moins de cinq ans qui s'élève à 295 pour 1000.

Un pays riche ...

L'Angola se place au second rang des pays d'Afrique subsaharienne producteurs de pétrole et au septième rang des fournisseurs de pétrole aux États-Unis. Sa production s'élève à 785 000 barils par jour, avec des réserves récupérables que l'on estime à 5,4 milliards de barils. Les gisements de diamant de l'Angola se chiffrent en centaines de millions de carats au total, ce qui vaut des milliards de dollars.

... un peuple pauvre

Entre 1995 et 1998, les dix pour cent d'Angolais les plus riches ont bénéficié d'une hausse de 44 pour cent de leur richesse, alors que les dix pour cent les plus pauvres ont subi une baisse de 59 pour cent. Près de la moitié de la population est sous-alimentée et un peu plus de la moitié des moins de cinq ans n'atteignent pas leur poids normal. L'espérance de vie est de 44 ans et les Angolais ont 40 pour cent de chance de ne pas atteindre leur quatrième décennie. Les quatre cinquièmes n'ont pas accès aux médicaments essentiels.

Une présence frustrante

MSF travaille en Angola depuis 1983, nos cinq sections opérationnelles (Belgique, Espagne, France, Pays-Bas et Suisse) étant toutes présentes depuis 1993. Nous avons en gros 80 expatriés sur le terrain et nous travaillons dans neuf provinces différentes. À l'instar du reste de la communauté de l'aide humanitaire, nos opérations représentent un investissement énorme en

Angola. Mais, en termes plus généraux, malgré l'immense effort que nous déployons, les conditions au cours des deux dernières années et demies ont été pires qu'à n'importe quel moment du passé.

Dans un tel contexte, des questions difficiles se posent : que faisons-nous en Angola ? Allons-nous continuer à fournir une assistance quelle que soit la durée de la guerre ? Ces inquiétudes nous ramènent aux difficultés auxquelles sont confrontées les organisations humanitaires opérant dans une crise prolongée, comme cela a été débattu dans *Échange humanitaire* n° 18. Comment l'aide contribue-t-elle au conflit ? Quel rôle joue-t-elle dans une économie de guerre bien établie où la violence est acceptée comme étant prédestinée ou normale et où l'apathie, tant nationale qu'étrangère, salue les tas de morts ? Dans de telles situations, il est davantage nécessaire que les organismes humanitaires assurent une assistance et prennent des mesures pour arrêter ce cycle implanté de mépris pour le droit international humanitaire. *Échange humanitaire* a également demandé si les urgenciers avaient besoin de se libérer du moule de l'intervention humanitaire classique afin de pourvoir aux besoins dans la zone floue entre aide d'urgence et développement. Pour MSF, porter témoignage est depuis longtemps une solution possible et devrait être considéré comme un ajout complémentaire et sous-exploré au modèle classique de l'acheminement de l'aide.

L'analyse de MSF sur l'Angola

Les efforts de promotion de MSF émanent de notre présence sur le terrain et sont donc inextricablement liés à nos programmes médicaux. En Angola, il serait plus exact de dire que notre message nous a été imposé par la situation. Il est né des divers efforts que nous avons déployés pour porter témoignage de ces terribles souffrances et pour en faire une analyse approfondie. Que souhaitait dire MSF ? Que pouvait montrer MSF ? Après avoir étudié la situation (comme pouvaient en témoigner nos équipes de projet) et après avoir parlé individuellement à des centaines de personnes déplacées à l'intérieur du pays, nous avons pu dégager certains enjeux principaux.

- *La plupart des Angolais ne peuvent pas obtenir de soins médicaux.* Le gouvernement a négligé le droit des gens à des services de santé adéquats et il a omis d'utiliser les ressources à sa disposition pour améliorer la santé des Angolais ; l'UNITA ne fournit plus de soins médicaux sous quelque forme que ce soit aux civils dans les régions qui sont sous son contrôle.
- *Le déplacement forcé est utilisé comme stratégie de guerre.* Des franges entières de la population sont enlevées car ces gens sont des denrées importantes pour créer et maintenir une force militaire ; d'autres fuient la violence et les mauvais traitements dans le *mata* (la brousse).
- *La communauté de l'aide humanitaire manque d'accès aux populations en danger.* L'insécurité, les mines terrestres et la menace d'attaques par des parties

Avec ma première femme et nos cinq enfants nous avons fui notre village en raison des attaques répétées de l'UNITA suivies des offensives gouvernementales qui se sont faites plus violentes et plus fréquentes. D'un côté l'UNITA menaçait de massacrer les villageois, de l'autre, les troupes du [gouvernement] nous menaçaient de mort si nous ne les suivions pas ! La situation est devenue insupportable et c'est pourquoi, avec 180 autres familles, nous avons décidé de passer du côté du gouvernement en janvier 1999. **Personne déplacée de la province de Huambo**

L'UNITA était sur le point d'emmener les populations de mon village dans la *mata* [la brousse] lorsque les FAA sont arrivées. Les FAA nous ont dit de venir avec elles à Loquembo, nous sommes donc partis avec elles. Le soir tombé, elles nous ont indiqué un endroit et nous ont dit de dormir. Puis l'UNITA a attaqué et les FAA ont pris la fuite. Les soldats de l'UNITA m'ont capturé ainsi que 19 autres jeunes hommes ... ils nous ont attaché les bras derrière le dos et nous ont emmenés. Lorsque nous sommes arrivés à un pont surplombant une rivière au cours rapide, ils nous ont tiré dessus ... et nous ont poussés dans l'eau, nous avions les bras toujours attachés. J'ai été touché aux fesses ... et, je ne sais comment mais j'ai réussi à sortir de la rivière. J'ai été le seul survivant. **Jeune personne déplacée de 16 ans de la province de Malange**

ou groupes armés, en même temps que le manque d'infrastructure (pistes d'atterrissage, combustible et routes), entravent ou empêchent les opérations humanitaires. L'assistance est limitée aux capitales de province, à quelques grandes villes et au mince périmètre de sécurité qui les entoure. Dans le Malange, par exemple, notre équipe de projet a accès à seulement environ quatre pour cent de la province.

- *Le manque de respect pour le droit humanitaire international est considérable.* Le gouvernement et l'UNITA se sont livrés à des violations systématiques et généralisées du droit humanitaire et des textes internationaux des droits de l'homme. Des millions d'Angolais ont été privés de leur dignité humaine et beaucoup sont victimes de meurtre, de torture, d'enlèvement, de viol, de pillage et d'autres formes de sévices.

La stratégie de MSF

La stratégie de base en matière d'activités de promotion qui s'est développée a été de porter témoignage sur ces quatre points (plutôt que de ne pas faire suffisamment passer le message en s'intéressant à d'autres questions) – pour montrer le véritable Angola, tel que le connaissaient nos équipes de terrain. Le 9 novembre 2000, dans une série de conférences de presse, MSF a émis un communiqué et publié son rapport intitulé *L'Angola : derrière la façade de la « normalisation » : manipulation, violence et populations abandonnées*. Ce rap-

port suit la progression des questions susvisées et transmet, le mieux possible, le point de vue du terrain, en utilisant des données médicales telles que les taux de chirurgie liés à la guerre et les statistiques nutritionnelles, de même que les preuves testimoniales directes des personnes déplacées. Notre réseau de sections partnaires était crucial pour répandre le message aussi largement que possible.

L'on ne saurait exagérer le lien qui existe entre le message du rapport et les opérations de terrain. Il aurait été beaucoup plus aisé de produire un rapport typique : une recherche à distance associée à des faits puisés au cours d'une visite de trois semaines sur le terrain. Dans ce rapport, les divers projets dans le pays ont passé des mois à essayer de collationner et d'analyser des données de 2000 et d'avant, afin que MSF puisse montrer quels étaient les effets spécifiques de cette guerre. Par exemple, il était évident que l'accès était restreint, mais qu'est-ce que cela signifiait au juste ? Pour aider à quantifier ceci, nous avons utilisé des données médicales : MSF a apporté son concours à 14 structures sanitaires dans cinq districts de la province de Malange, ce qui en 1997 représentaient 152.408 consultations pour une population que l'on estime à 200.000 personnes. Depuis la reprise de la guerre, le total des consultations dans ces districts est égal à zéro.

Un début réussi

À Luanda, personne ne savait qu'attendre du gouvernement. Un document public de cette nature – neutre dans son approche mais néanmoins très critique du gouvernement et de l'UNITA – aurait pu provoquer une réaction négative à l'encontre de MSF ou compromettre nos opérations, ou peut-être même mener à une expulsion. La seule réaction officielle du gouvernement a été une mise en garde sous la forme d'une lettre d'un ministre suggérant que MSF devrait être plus prudent lorsqu'il représentait les actions du gouvernement. Dans la communauté internationale, de nombreux collègues ont fait l'éloge de l'action de MSF, pas nécessairement pour le message délivré, mais pour le fait d'avoir osé parler. Il semble que le sentiment général soit que *quelque chose* devait être dit.

Il est rarement possible de mesurer l'impact des activités de promotion. Le rapport a certainement fait bouger le débat et contribué à mettre certaines enjeux au premier plan, tel que le besoin impératif d'un plus grand accès et que l'ONU prenne des mesures concrètes en vue de mettre en place, au niveau des provinces, des mécanismes de protection des personnes déplacées. L'ONU, en particulier, a pris

conscience qu'il existait un vide collectif s'agissant de la tâche évidente de parler avec les gens et elle a maintenant incorporé à ses programmes des interviews systématiques. Il semble aussi que davantage de pressions s'exercent sur le gouvernement angolais pour qu'il améliore ses prestations en matière de soins médicaux et il y a eu un certain progrès dans cette direction.



Des millions d'Angolais sont déplacés

© UNHCR/S. Sathberger

Au sein de MSF même, cette démarche a renforcé le sentiment de détermination de l'équipe et sa conscience des causes sous-jacentes de la situation. Enfin, si beaucoup n'étaient pas d'accord avec l'analyse de MSF (c'est à dire, la politique de la normalisation), tous ont semblé émus par le tableau que nous avons dressé de la réalité. Et, de ce fait, les nombreuses preuves testimoniales des personnes déplacées incluses dans le rapport possédaient un pouvoir indéniable.

Conclusion et enseignements tirés

Le premier enseignement de l'expérience de MSF est que les activités de promotion partant d'un projet pour remonter la hiérarchie plutôt que du siège vers le terrain comportent des risques. Il y a un équilibre délicat à trouver entre l'utilisation de données et/ou de renseignement de terrain et la protection de la sécurité des bénéficiaires et de leur personnel d'une part, et la présence continue du projet lui-même, de l'autre. Les organisations ne devraient se livrer à des activités de promotion que si elles comprennent comment le faire sans mettre en péril la sécurité des bénéficiaires ou du personnel. Cependant, les activités de promotion partant d'un projet pour remonter la hiérarchie amènent l'autorité de l'organisation qui parle à son principal domaine de travail accepté, par opposition à des analyses ou à une recherche secondaires. De surcroît, dénoncer une situation en soi ne pose souvent pas tant problème que le ton employé pour le faire.

Secundo, pour réduire au minimum toute réaction violente éventuelle en retour et pour donner de l'élan au message, les responsables de MSF à Luanda ont rencontré auparavant les principaux membres du monde diplomatique sur place, de l'ONU et du gouvernement (ministères partenaires et gouverneurs de province) afin de présenter le rapport. Ils ont aussi organisé une réunion conjointe avec tout le personnel national et pleinement informé toutes les équipes de terrain. Cette transparence a été considérée comme vitale pour prévenir une réaction hostile et elle a garanti que le rapport ait l'appui de toute l'organisation en Angola et soit compris par celle-ci.

La publication du rapport a eu des avantages imprévus. En premier lieu, nos activités de promotion

publiques ont contribué à ouvrir un espace plus généralement réservé à une opinion publique critique. En second lieu, les Angolais ont pu utiliser notre rapport pour réclamer eux-mêmes de meilleurs soins médicaux – il est beaucoup moins dangereux pour eux de répéter l’opinion d’autres (par exemple, que MSF déclare que le gouvernement a négligé les

soins médicaux) que d’avancer une telle opinion comme étant la leur.

Marc DuBois est Conseiller pour les affaires humanitaires à MSF-Holland. Il est récemment revenu d’une mission de 11 mois en Angola.

Références

Angola: Behind the Façade of ‘Normalization’ - Manipulation, Violence, and Abandoned Populations [L’Angola : derrière la façade de la normalisation – manipulation, violence et populations abandonnées] est disponible sur le site Internet de MSF à : www.msf.org, sous la section Angola

Angola Unravels: The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process, Human Rights Watch. [L’Angola : l’apogée et le déclin du processus de paix de Lusaka] Disponible sur le site Internet de HRW à www.hrw.org

Tony Hodges, *Angola: From Afro-Stalinism to Petro-diamond Capitalism [L’Angola : du stalinisme africain au capitalisme des pétro-diamants]* (Londres : James Currey, 2001)

A Crude Awakening: The Role of the Oil and Banking Industries and the Plunder of State Assets [Un réveil difficile : le rôle de l’industrie pétrolière et des banques et le pillage des biens publics], Global Witness, 1999. Disponible sur le Site Internet de Global Witness à www.oneworld.org/globalwitness

Equilibrer les principes et les besoins : le renforcement des capacités au Sud-Soudan

Dans le dernier numéro d’Échange humanitaire, nous nous sommes penchés sur les dilemmes qui se posent pour les approches de renforcement des capacités dans le Sud-Soudan déchiré par la guerre. John Mande, président du Groupe de travail Renforcement des capacités, demande ce que peuvent faire les organismes humanitaires lorsque le renforcement des capacités entre en collision avec les principes humanitaires essentiels d’impartialité et de neutralité

Cet article applique le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe à l’expérience pratique de MEDAIR sur le renforcement des capacités dans le Sud-Soudan. Que devraient faire les organismes humanitaires lorsque le principe de travailler par le biais des institutions locales et de renforcer les capacités locales se heurte au principe de neutralité et de la promesse selon laquelle l’aide ne sera pas utilisée pour appuyer une position politique ou exploitée en tant qu’instrument de la politique étrangère du gouvernement ? Dans les zones de conflit telles que le Sud-Soudan, le renforcement des capacités est-il compatible avec l’engagement de donner une assistance en fonction des seuls besoins et sans discrimination sur la base de la politique, de la religion ou de l’idéologie ?

Le renforcement des capacités et le contingentement de la vulnérabilité à long terme

Une assistance d’urgence peut fournir des secours à court terme, mais les solutions à long terme aux

problèmes auxquels le Sud-Soudan doit faire face exigent le développement des individus et des institutions au plan local. Ceci repose sur le Principe 8 du Code de conduite : “ Les secours doivent autant viser à limiter les vulnérabilités futures qu’à satisfaire les besoins essentiels. ” Selon ce Principe :

Nous chercherons à mettre en œuvre des programmes de secours qui limitent la vulnérabilité des bénéficiaires à l’égard des catastrophes futures et qui les aident à subvenir à leurs besoins ... en outre, nous ferons tout pour réduire au minimum les effets négatifs de l’assistance humanitaire, en cherchant à prévenir la dépendance durable des bénéficiaires à l’égard de l’aide extérieure.

C’est précisément ce à quoi aspire le renforcement des capacités : améliorer l’efficacité, les compétences et les connaissances des organisations et des institutions pour tenter de parvenir à l’autosuffisance et à des moyens d’existence durables.

Les aspects du renforcement des capacités

Le renforcement de la capacité institutionnelle L’approche de MEDAIR visant à augmenter la capacité des institutions locales est fondée sur le

Principe 6 du Code de conduite : “ Nous chercherons à fonder nos interventions sur les capacités locales. ” Selon ce Principe :

Nous prenons l’engagement de renforcer ces capacités en recrutant du personnel local, en achetant des matériaux disponibles sur place et en traitant avec des entreprises locales. Nous collaborerons dans toute la mesure du possible avec les IHNG locales pour associer nos efforts en matière de planification et de mise en œuvre de nos opérations, et nous coopérerons avec les pouvoirs locaux si nécessaire.

MEDAIR, qui a rejoint le collectif de l’Opération Survie au Soudan (OLS) il y a cinq ans, s’est engagé à fond dans les activités qui ont précisément été identifiées dans ce principe. Cet organisme a travaillé par le biais de ses homologues humanitaires en place et des institutions locales telles que les autorités traditionnelles (chefs) là où celles-ci existent. En outre, il a investi dans l’éducation et dans des programmes d’alphabétisation et dans la formation des agents de santé de la communauté. Cet organisme s’est aussi efforcé d’impliquer les docteurs soudanais à la gestion de ses programmes de santé, de distribution d’eau et d’assainissement et, en collaboration avec les autorités locales, il a instauré et formé des comités de développement villageois. Bien que ces groupes locaux aient encore un certain nombre de défis à relever, ils ont pris part à la construction et à l’entretien de l’infrastructure. MEDAIR a également été un membre essentiel du Groupe de travail Renforcement des capacités pour le Sud-Soudan. L’objectif visant à renforcer les capacités locales fait également partie du mandat plus vaste de l’OLS, à savoir “ Renforcer les capacités locales pour prévenir les crises et les situations d’urgence futures et pour promouvoir une plus grande participation des institutions soudanaises et des individus dans toutes les actions humanitaires fait partie intégrante du mandat humanitaire de l’OLS ”.

La participation de la communauté et les capacités locales

La participation de la communauté est un élément essentiel de l’approche de MEDAIR en matière de renforcement des capacités. Ceci repose essentiellement sur le Principe 7 du Code de conduite : “ Nous nous emploierons à trouver des moyens d’associer les bénéficiaires des programmes à la gestion des secours. ” Selon ce Principe :

L’assistance en cas de catastrophe ne doit jamais être imposée aux bénéficiaires. Pour garantir l’efficacité des secours et une reconstruction durable, les bénéficiaires potentiels doivent être associés à la conception, à la gestion et à l’exécution du programme d’assistance. Nous chercherons à assurer la pleine participation de la communauté à nos programmes de secours et de reconstruction.

Malgré le degré de vulnérabilité qui existe dans le Sud-Soudan, il est nécessaire d’éviter de créer une dépendance à l’égard des secours parmi les membres de la communauté. Pour MEDAIR, ceci signifie que

les individus et les familles soudanais doivent assumer la responsabilité de leur propre santé et de leur propre bien-être, en identifiant les problèmes et les besoins de la communauté, et en mettant en place la capacité de contribuer à leur propre développement et à celui de la communauté.

La participation de la communauté dans le contexte de l’assistance humanitaire pose des défis considérablement plus importants que dans le contexte de l’aide au développement. Au Sud-Soudan, les organismes humanitaires travaillent dans des régions dévastées, où les ressources sont limitées et font l’objet de disputes et où les populations sont déplacées. Il est possible que les priorités, les intérêts et les stratégies de leurs homologues sur place ne correspondent pas à ceux de l’organisme humanitaire, que les compétences en matière de gestion et d’administration fassent défaut et qu’il n’y ait pas d’infrastructure adaptée. Au Sud-Soudan, par exemple, une grande partie des approvisionnements médicaux doivent être livrés par avion. L’installation de pompes manuelles dans le cadre d’un programme d’approvisionnement en eau et d’assainissement requiert souvent des compétences techniques d’experts qu’il n’est tout simplement pas possible de se procurer sur place, et qu’en outre les pièces de rechange soient difficiles à obtenir. L’activité socio-économique peut être au point mort, rendant difficile de réduire la dépendance des populations à l’égard des secours.

Il n’empêche, MEDAIR a œuvré en collaboration avec ses partenaires locaux, dont ses homologues de l’humanitaire, pour veiller à ce qu’il y ait une participation locale dans l’acheminement des soins de premier secours. MEDAIR est convaincu que les populations ont le droit de participer – tant à titre individuel qu’en tant que communauté – à la planification et à l’exécution des soins de santé. L’approche de base aux soins de premier secours est que le centre de gravité devrait se déplacer des villes vers les communautés locales et rurales. La participation de la communauté est cruciale ; selon leurs capacités, les communautés ont besoin de mobiliser des moyens humains, financiers et matériels pour compléter les ressources fournies par le gouvernement national et par les autres sources extérieures. Dans les aspects de prévention et de promotion des soins de premier secours, les populations locales sont les principaux acteurs, les services de santé et les organismes humanitaires de l’extérieur ne jouant qu’un rôle de soutien.

Les capacités locales pourraient être développées au moyen d’une formation technique sur le terrain et au niveau régional. L’efficacité de la mise en œuvre des programmes requiert une bonne formation des travailleurs locaux. Une approche plus avancée engloberait la formation de formateurs soudanais. Les programmes de formation ont besoin de suivre des cursus et des manuels agréés et d’être, de préférence, assurés par des formateurs diplômés ou à un centre de formation de bonne réputation. Les objectifs

spécifiques du projet devraient indiquer le nombre de personnes professionnelles locales susceptibles de recevoir une formation et comment cet objectif sera mis en œuvre. La formation et le développement d'un personnel soudanais est une priorité importante pour garantir l'accès et la continuité des services de base au Sud-Soudan. Parmi les domaines où MEDAIR a investi dans le développement des ressources humaines citons la formation du personnel socio-sanitaire et d'accoucheuses traditionnelles, de même qu'une formation en eau et assainissement à NETWAS, une institution régionale de renforcement des capacités et de formation.

Le Principe 7 fait également référence à une participation locale à la gestion des secours de même qu'à leur exécution. Le recrutement d'un personnel soudanais qualifié à des postes de responsabilité assurerait un environnement de formation adapté propre à développer des capacités de gestion et d'organisation. Les initiatives de renforcement des capacités ont besoin d'inclure des fonctions de gestion de base :

- prévoir des objectifs de programme fondés sur des objectifs organisationnels (buts/portfolio/projet) ;
- organiser les travaux ;
- attribuer la responsabilité et l'obligation de rendre compte ;
- affecter les ressources et déterminer les buts pour l'exécution des objectifs ;
- motiver les principaux acteurs ;
- et suivre de près, évaluer les activités, et mettre en place des mécanismes de correction.

L'approche actuelle de MEDAIR en matière de gestion des programmes implique la gestion sur le terrain, en collaboration avec des docteurs soudanais, de sites entrant dans le cadre du projet. Bien que composée en grande partie d'un personnel international, l'équipe d'urgence de MEDAIR compte un officier de liaison soudanais chevronné. Mettre au point des capacités d'encadrement et de délégation pour que les Soudanais exécutent les services humanitaires de manière plus rationnelle et plus efficace transcende tous les secteurs et constitue une façon de travailler plutôt qu'un autre programme. Les organismes internationaux doivent avoir pour rôle, entre autres, de faciliter la prise en charge des projets par les Soudanais et d'aider les institutions soudanaises à mettre au point des stratégies opérationnelles concernant les projets communautaires, que ceux-ci soient conçus pour des situations d'urgence ou pour un développement à long terme.

En principe, les organismes internationaux ne devraient pas essayer d'assumer toute la responsabilité pour les programmes ; celle-ci doit incomber en grande partie aux communautés locales, à leurs homologues humanitaires, à l'administration civile et aux autorités traditionnelles. Aux tous premiers stades de la conception du projet, les réunions de la communauté pourraient servir à préciser quels sont



Le personnel de MEDAIR avec une équipe soudanaise

les rôles et les responsabilités des divers acteurs. À ce stade, il devrait être possible d'établir quelles sont les capacités et les attentes des parties prenantes dans un projet particulier et de définir le caractère des rapports entre les diverses institutions en question et de se mettre d'accord sur ces points.

Structures et pratiques traditionnelles

Les approches de MEDAIR relativement au renforcement des capacités visent à consolider les structures traditionnelles d'autorité plutôt que d'en créer de nouvelles et à respecter les normes culturelles locales. Ceci est dans la ligne du Principe 5, qui déclare que :

Nous nous appliquerons à respecter la culture, les structures et les coutumes des communautés et des pays dans lesquels nous menons nos activités.

MEDIAIR s'efforce de travailler par le biais des autorités en place, y compris avec les ailes humanitaires des groupes rebelles du Sud-Soudan et avec les chefs et représentants de la communauté via les comités de village et de développement de la région. De même, la nouvelle technologie et l'équipement moderne devraient être compatibles d'un point de vue culturel et social avec les communautés locales, dans toute la mesure du possible évidemment. L'exception, bien entendu, est lorsque des vies sont en danger. Mais des approches modernes devraient être suivies lorsque la connaissance indigène n'a pas fait l'objet d'une recherche et d'une documentation approfondies. Si le programme de soins de premier secours recommande l'adoption de méthodes et d'une technologie socialement acceptables, ceci devrait refléter des conditions économiques et des caractéristiques socioculturelles et politiques locales et se développer à partir de celles-ci. Ce point s'applique de la même manière à d'autres secteurs, comme l'eau, l'assainissement et la nutrition.

Les politiques et les méthodes de renforcement des capacités au Sud-Soudan

Dans leurs approches de renforcement des capacités, les organismes internationaux sont soutenus par les principes clés du Code de conduite pour ce qui a à voir avec l'implication et la participation de la

communauté à tous les aspects de la fourniture des services. Et, pourtant, l'on court également le risque qu'un engagement avec des structures locales dans un contexte de conflit n'amène l'organisme humanitaire à deux doigts d'un imbroglio dans la politique de la guerre qui sévit dans le sud. Ceci va à l'encontre de plusieurs des principes du Code de conduite. Le Principe 3, par exemple, affirme que " L'aide ne saurait être utilisée au service de convictions politiques ou religieuses, quelles qu'elles soient ", mais qu'elle est fournie " en fonction des besoins des particuliers, des familles et des communautés ". De plus, le Principe 4 déclare : " Nous nous efforcerons de ne pas servir d'instrument à la politique des gouvernements " :

Ni sciemment, ni par négligence, nous ne permettrons que nos institutions, ou le personnel que nous employons, soient utilisés pour réunir, à l'intention de gouvernements ou d'autres instances, des informations délicates de portée politique, militaire ou économique qui pourraient être utilisées à des fins autres que strictement humanitaires ; de même, nous ne servirons pas d'instrument à la politique étrangère des gouvernements donateurs.

Il peut y avoir un conflit entre l'humanitaire d'une part, et la politique et la pratique sur le terrain en matière de développement, de l'autre. Ceci est particulièrement le cas lorsque les organismes humanitaires sont directement en contact avec les mouvements rebelles. Les principes humanitaires fournissent un guide général à la conception de l'aide humanitaire, mais ils ne disent pas aux organismes humanitaires comment traiter les défis de base qui ont trait aux principes clés tels que la neutralité. Dans une situation d'urgence politique complexe telle qu'au Sud-Soudan, ces difficultés peuvent devenir très sérieuses. Si un organisme humanitaire est en train de renforcer les capacités des structures administratives dans les régions sous le contrôle du gouvernement, ou dans des régions contrôlées par les mouvements rebelles, par exemple, prend-il en fait partie pour l'un ou pour l'autre dans le conflit ? Et pourtant, sans une telle collaboration, il n'est pas possible que les organismes humanitaires garantissent que les programmes de renforcement des capacités soient efficaces et correctement gérés.

Ces enjeux forment quelques-unes des réalités que les ONG internationales et les donateurs affrontent lorsqu'ils fournissent des secours d'urgence aux pays en proie à la guerre civile. En outre, ils lancent un défi à une intégration efficace des approches de renforcement des capacités à l'aide humanitaire apportée aux communautés affectés par un tel conflit. Lorsqu'il n'y a pas de distinctions claires entre l'armée, les autorités locales et les civils, comment les organismes humanitaires s'assurent-ils que leur aide va à des non-combattants et qu'elle ne soutient pas des populations engagées dans le conflit ? Des mandats clairs par rapport au programme et des réunions régulières sur la coordination et la concertation avec les autorités lo-

Définition de la mission pour le secteur sud de l'OLS

L'OLS est un collectif d'organismes des Nations unies et d'organisations non gouvernementales qui œuvre avec les populations du Sud-Soudan dont la survie, la protection et le développement sont compromis par la situation d'urgence complexe et par un sous-développement chronique. En s'efforçant de pourvoir aux besoins des Sud-Soudanais, l'OLS sauve des vies, promeut l'autosuffisance, protège la sécurité des populations et leur permet d'investir dans leur avenir.

Le secteur sud de l'OLS est guidé par les principes du Code de Conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe. En résumé, voici quels sont ces principes :

1. L'impératif humanitaire est la priorité absolue.
2. L'aide est apportée sans aucune considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, et sans discrimination d'aucune sorte. Les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins.
3. L'aide ne saurait être utilisée au service de convictions politiques ou religieuses, quelles qu'elles soient.
4. Nous nous efforcerons de ne pas servir d'instrument à la politique étrangère des gouvernements.
5. Nous respecterons les cultures et les coutumes.
6. Nous chercherons à fonder nos interventions sur les capacités locales.
7. Nous nous emploierons à trouver des moyens d'associer les bénéficiaires des programmes à la gestion des secours.
8. Les secours doivent autant viser à limiter les vulnérabilités futures qu'à satisfaire les besoins essentiels.
9. Nous nous considérons responsables, tant à l'égard des bénéficiaires potentiels de nos activités que vis-à-vis de nos donateurs.
10. Dans nos activités d'information, de promotion et de publicité, nous présenterons les victimes de catastrophes comme des êtres humains dignes de respect, et non comme des objets de commisération.

cales compétentes sont indispensables. Mais il n'y a pas de solution simple ici ; par contre, les organismes humanitaires internationaux sont guidés par leur réussite ou non à développer et à maintenir de bons rapports de travail avec les divers acteurs.

John Mande est Conférencier en chirurgie vétérinaire à l'Université de Nairobi. Il est aussi chargé de la coordination des aspects renforcement des capacités des programmes de MEDAIR au Sud-Soudan. Il est, de plus, président du Groupe de travail Renforcement des capacités.

Pratiquer une assistance humanitaire éthique dans le conflit : l'expérience d'ActionAid-Sierra Leone

Depuis mars 1991, la Sierra Leone est en proie à des luttes intestines, à de graves violations des droits de l'homme, à un déplacement forcé de la population, à une insécurité alimentaire sévère et à un effondrement économique. Plus de dix mille personnes ont été tuées ou atrocement mutilées et des centaines de milliers d'autres ont été chassées de chez elles par la force. Dans un tel contexte, soutient Michael Young, une action humanitaire éthique représente un idéal impossible

Cet article décrit les difficultés et les dilemmes auxquels ActionAid-Sierra Leone (AASL) a dû faire face pour tenter d'appliquer le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe à ses activités de secours en Sierra Leone, au cours de la seconde moitié des années 1990. Dans des pays comme la Sierra Leone, l'idée d'une action humanitaire éthique est demeurée au stade de l'idée. L'instabilité politique chronique, le conflit, la factionnalisation et la crise humanitaire, s'ajoutant aux efforts internationaux déployés pour utiliser l'aide comme moyen d'influencer les parties au conflit, signifient que les organismes humanitaires ne peuvent espérer appliquer le code à tous les aspects de leurs activités.

Du développement aux secours

ActionAid a établi un programme de développement en Sierra Leone en 1988. Elle a commencé ses activités de secours en 1995 suite aux attaques perpétrées par les rebelles du Front révolutionnaire uni (RUF) sur ces zones d'opération. En fait, le climat sécuritaire qui se détériorait rapidement rendait impossible toute activité "normale" de développement. AASL a dû faire un choix : soit interrompre complètement ses activités soit adapter ses travaux, même si elle n'avait guère l'expérience des interventions de secours et si elle était limitée par les exigences du programme et des contraintes budgétaires. Il a été décidé de répondre aux situations d'urgence là où AASL avait établi des programmes de développement.

En réponse à la crise, AASL a lancé un programme interne de renforcement des capacités et de formation. CARE International a assuré un cours intensif en activités de secours, y compris comment réaliser des évaluations des besoins, de même que sur le ciblage, l'enregistrement et la planification de la logistique. Le personnel de terrain a aussi travaillé dans des camps de personnes déplacées grâce à des détachements à court terme auprès d'autres ONG, dont la Société de la Croix-Rouge sierra-léonaise. Un Conseiller en situation d'urgence a été recruté et trois cadres supérieurs ont suivi des stages de formation de base à l'étranger sur le renforcement des capacités dans les urgences.

Le Code de conduite et la réalité opérationnelle en Sierra Leone

En principe, la décision de répondre aux situations

d'urgence engageait AASL à se conformer au Code de conduite. Et pourtant, au niveau opérationnel, les efforts déployés pour observer le Code présentaient des difficultés majeures.

Accès et protection

Le droit de recevoir une assistance humanitaire, et de l'offrir, est un principe humanitaire fondamental. Ceci exige un accès libre aux populations affectées. En Sierra Leone, cependant, il n'y avait pas de mécanisme efficace pour garantir que les belligérants respectent le droit international humanitaire. L'adhésion était en grande partie consentie librement et déterminée par le climat prévalent du point de vue politique, militaire et sécuritaire. Dans quelques cas, l'accès se résumait à l'humeur des soldats, de la milice et des officiers aux postes de contrôle, même lorsque cela avait été approuvé au siège.

Début 1995, sous le régime militaire du Conseil national provisoire de gouvernement (NPRC), une grande partie de la Sierra Leone était accessible aux organismes humanitaires et aux civils car le gouvernement était fort militairement et uni politiquement. Cette situation facilitait le libre mouvement des secours comme des populations dans de nombreuses parties du pays. L'accès a commencé à être limité vers la fin de 1995, époque à laquelle des soldats et officiers gouvernementaux mécontents – que l'on a surnommés "Sobels" – se sont associés aux rebelles du RUF. L'accès s'est de nouveau amélioré en 1996, lorsque les élections ont amené le Président Ahmad Tejan Kabbah au pouvoir et qu'un accord de paix a été signé entre le gouvernement et le RUF. Cependant, dès la seconde moitié de 1997, l'accès est redevenu limité en raison du renversement militaire du gouvernement par le Conseil révolutionnaire des forces armées (AFRC). Le RUF (qui contrôlait déjà une importante partie de la campagne) a été invité par l'AFRC à participer au gouvernement en 1997.

La junte AFRC/RUF s'est désintégrée en février 1998 aux mains de l'Ecomog, la force de maintien de la paix d'Afrique occidentale. Les rebelles se sont repliés dans la jungle, détruisant les routes, les ponts et les systèmes de communication pour tenter de séparer les communautés et de bloquer les envois de secours ainsi que le mouvement de leurs ennemis. La discipline des soldats loyaux envers le gouvernement était aussi suspecte et un certain nombre de seigneurs

de la guerre, de milices et de mercenaires ont émergé, compliquant encore davantage la situation du point de vue de la sécurité. Dans les zones sous contrôle rebelle, quiconque voulait assurer des secours humanitaires et une protection devait payer les combattants, soit en espèces soit en matériel de secours, afin d'obtenir accès et protection. D'un côté, une telle action serait perçue comme compromettant le Code de conduite, attisant le conflit et légitimant l'alliance des AFRC/RUF, de l'autre, ne pas assister et protéger les populations aurait signifié que l'AASL renonçait à son rôle humanitaire. Ainsi donc, l'AASL a adapté sa stratégie afin d'appuyer une opération de secours peu onéreuse, discrète et salvatrice ciblée vers les populations des zones contrôlées par les forces pro-gouvernementales.

Ciblage et impartialité

L'AASL a dû également décider comment cibler des secours limités dans des régions où une instabilité politique et sécuritaire chronique avait créé une situation d'une extrême vulnérabilité. Ce ciblage avait besoin d'éviter de provoquer des tensions susceptibles soit d'aggraver le conflit soit d'en commencer un nouveau.

Selon le Code de conduite : " L'aide est apportée sans aucune considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, et sans discrimination d'aucune sorte. Les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins. " Même si les propositions de financement soumises aux donateurs reposaient sur des appréciations complètes des besoins des populations affectées, les réponses étaient généralement inadéquates et, notamment, dans les zones non contrôlées par le gouvernement. ActionAid et ses partenaires ne disposaient pas des moyens nécessaires pour assurer des secours équitables et pour garantir un accès égal pour toutes les victimes. Un ciblage sélectif a dû avoir lieu en raison de la modicité des ressources, l'aide étant canalisée vers les populations qui se trouvaient dans les zones contrôlées par le gouvernement où l'accès était plus aisé.

Associer les bénéficiaires des programmes

En général, la meilleure façon de réussir des secours efficaces et une réhabilitation durable est d'associer les bénéficiaires concernés à la conception, à la gestion et à l'exécution des programmes d'assistance. Le Code de conduite déclare que : " Nous nous emploierons à trouver des moyens d'associer les bénéficiaires des programmes à la gestion des secours ". En Sierra Leone, les organismes humanitaires n'ont ménagé aucun effort pour faire respecter et maintenir cette norme. En 1995 et 1996, des approches participatives ont permis la participation des bénéficiaires à la conception et à l'exécution de toutes les interventions de secours, par le biais des structures communautaires existantes. Parmi les domaines essentiels de programmation auxquels ont participé les communautés figuraient l'appréciation des besoins, le ciblage, l'enregistrement et la vérification des

bénéficiaires d'une part, et la distribution des secours et le partage de l'information en matière de sécurité, de l'autre. Dans certains cas, des informateurs clés ont été invités à participer aux réunions régionales interorganisations sur la programmation, sur la planification et sur la coordination des secours.

L'intensification des combats à partir de 1997, l'augmentation des violations des droits de l'homme à l'encontre des civils, le déplacement en masse à l'intérieur du pays et les niveaux élevés de vulnérabilité ont tous entravé ces tentatives de participation. L'insécurité grandissante a rendu difficile, et parfois même impossible, d'appliquer des approches participatives à la programmation des secours. Entre 1997 et 1999, par exemple, il était difficile pour les organismes humanitaires d'obtenir une information satisfaisante pour la planification, comme l'appréciation des besoins et l'analyse des problèmes.

Aide et politique

Suite au coup qui a fait tomber le gouvernement de Kabbah en 1997, la communauté internationale, menée par le gouvernement britannique, a interrompu des programmes importants d'aide et a lié l'aide au rétablissement de l'administration Kabbah. Un embargo sur les livraisons d'armes et sur le pétrole a également été imposé. Ces mesures constituaient, en réalité, un changement de pôle, s'éloignant des populations (les véritables victimes de la crise humanitaire en Sierra Leone) pour s'orienter vers des processus politiques (le rétablissement d'un gouvernement démocratique). En fait, l'aide est devenue un instrument politique de la diplomatie internationale, contrairement au Code de conduite qui déclare que " L'aide ne saurait être utilisée au service de convictions politiques ou religieuses, quelles qu'elles soient ".

L'embargo a eu des effets immédiats sur les activités et sur la position d'organismes tels que l'AASL. Quel que soit le but que l'embargo fût censé accomplir, il a accru les souffrances des Sierra-Léonais et limité le flot de soutien humanitaire dans un pays où la révolte armée avait déjà perturbé l'agriculture et d'autres sources d'existence. L'embargo a également changé les perceptions des organismes humanitaires et engendré un climat de méfiance dangereuse. Les envois de secours ont été pillés par des responsables des AFRC/RUF, et les agents humanitaires ont fait l'objet d'intimidations et d'attaques. Sur un plan pratique, les pénuries de pétrole qui ont résulté ont créé de graves difficultés de logistique dans l'acheminement de l'aide. Nombre d'organismes humanitaires ont interrompu leurs activités et les ont transférées en Guinée voisine. ActionAid a revu ses activités de terrain à la baisse et a sollicité une autorisation officielle pour opérer en tant qu'ONG sierra-léonaise, en collaboration avec Aide et Action, une ONG française enregistrée en Guinée.

En réponse à l'embargo, les organismes humanitaires œuvrant en Sierra Leone se sont mis d'accord pour

collaborer et ont mis au point des procédures opérationnelles et des principes d'action humanitaire : le Code de conduite pour la Sierra Leone. Un comité représentant les ONG nationales et internationales, les donateurs concernés, les organismes de l'ONU et le CICR a été instauré dans le but de surveiller la mise en œuvre du Code et pour prêcher en son nom. Malheureusement, l'espace humanitaire dont les organismes avaient besoin pour acheminer l'aide n'existait pas. Des éléments des AFRC/RUF ont intimidé ceux qui franchissaient la frontière à partir de la Guinée et ont raflé les marchandises qui traversaient la frontière. Ceci a créé un climat d'insécurité générale, ce qui a affecté le flot de marchandises et de services humanitaires. À partir de la Guinée même, les membres du régime évincé de Kabbah ont tenté de bloquer le flot des marchandises de secours à l'entrée en Sierra Leone de crainte que l'assistance internationale ne contribue à légaliser le nouveau gouvernement.

Les programmes d'aide des donateurs internationaux, menés par le gouvernement britannique, demeurent motivés par la politique, plutôt que guidés par celle-ci. L'objectif demeure de poursuivre et d'appuyer la réforme, plutôt qu'essentiellement d'apporter une assistance humanitaire ; l'accent à présent est sur le désarmement et la réintégration des ex-combattants. Dans ces circonstances, il n'a pas été possible de mettre en œuvre les Codes de conduite en Sierra Leone. Les principes du droit humanitaire et des droits de l'homme ont à maintes reprises été violés, les souffrances se poursuivent et l'accès demeure difficile.

Vers une approche éthique aux secours

L'idée d'une action humanitaire éthique est encore loin d'être une réalité, surtout dans une situation d'instabilité politique chronique comme celle qui existe en Sierra Leone. Le conflit brutal, la factionnalisation et les violations des droits de l'homme, en même temps que le manque de tout engagement humanitaire international sérieux, tous ces facteurs rendent difficile, pour ne pas dire impossible, une assistance éthique en Sierra Leone.

Une partie du problème vient des organismes d'aide humanitaire mêmes. Par trop souvent, il n'existe pas de consensus suffisant sur les directives et sur les principes et il y a un manque d'accord sur leur validité d'application ou sur leur pertinence et leur utilité. Nombre d'organismes humanitaires considèrent les activités de promotion sur les droits de l'homme et sur les principes humanitaires comme étant par trop politiques et, par là même, comme enfreignant le principe d'une assistance non politique et augmentant les risques en matière de sécurité dans un environnement aussi explosif. Pour certains organismes humanitaires, les principes étaient suivis dans la mesure où les mandats l'exigeaient, mais pas plus loin, et il y avait une certaine confusion quant à ce que l'on entendait réellement par approche éthique dans la pratique.

Au cours des dernières années, les organismes humanitaires ont exercé leurs activités dans des conflits où les belligérants ne cherchaient nullement à respecter le droit international et où l'action politique internationale visant à faire appliquer ce respect était faible ou inefficace. Non seulement les groupes armés de Sierra Leone n'avaient pas pleinement conscience du Code de conduite, mais encore ils n'ont pas consenti à sa mise en œuvre. Dans le meilleur des cas l'action humanitaire était considérée comme une ingérence ou comme un acte nuisible. Le personnel et les biens humanitaires n'étaient ni respectés ni protégés à tout moment. Un paiement était demandé aux points de contrôle, les articles de secours volés et les agents humanitaires menacés en raison du contrôle qu'ils exerçaient sur les ressources et sur les biens.

Dans nos fonctions d'agents humanitaires, il nous incombe d'aborder certains des points faibles du système humanitaire qui compliquent les efforts déployés pour appliquer les principes du Code de conduite et y adhérer. Nous devons également chercher à sensibiliser à l'existence et à la valeur de ces principes les populations que nous nous efforçons d'aider. Ces populations doivent inclure les forces militaires et de police et les responsables des pouvoirs publics. Les principes ne servent à rien si personne ne connaît leur existence. Enfin, nous devons être plus cohérents et plus efficaces dans la pression que nous exerçons sur nos propres gouvernements contre l'emploi de l'aide en tant qu'instrument de la diplomatie. Tous les principes du monde ne feront pas grand chose pour améliorer l'acheminement de l'aide si les gouvernements puissants continuent à fermer les yeux sur ces violations.

Michael Young est Directeur de programme Situations d'urgence, pour ActionAid-Sierra Leone.

Références

Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, Dossier thématique n° 7 du RRN (Londres : Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation, 1994)

Joanna Macrae, *Aiding Recovery? The Crisis of Aid in Chronic Political Emergencies [Aider au redressement ? La crise de l'aide dans les situations d'urgence politiques chroniques]* (Londres Zed Books, 2001)

Nick Leader, *Humanitarian Principles in Practice: A Critical Review [Examen critique des principes humanitaires dans la pratique]*, note d'information du RRN, 1999

Nick Leader et Joanna Macrae, *Terms of Engagement: Conditions and Conditionality in Humanitarian Action [Modalités d'engagement : Conditions et conditionnalité dans l'action humanitaire]*, Actes d'une conférence organisée par l'Overseas Development Institute et le Centre for Humanitarian Dialogue, 2000

Mesurer le besoin humanitaire

Marcus Oxley explique pourquoi la communauté de l'aide humanitaire a besoin de se mettre d'accord sur la façon de mesurer l'ampleur et l'intensité des catastrophes

Les décisions les plus difficiles à laquelle doit faire face un organisme humanitaire est de choisir quand intervenir dans une situation d'urgence. Ceci est particulièrement le cas pour une fédération internationale de grande envergure à l'instar de CARE International, qui compte 11 organisations nationales membres et dont la présence opérationnelle couvre près de 80 pays parmi les plus sujets aux catastrophes du monde. Afin de permettre une plus grande cohérence dans l'ensemble de CARE, de contribuer à classer l'affectation des moyens par ordre de priorité et de permettre une intervention opportune et efficace, CARE Australia a mis au point un projet de lignes directrices pour faciliter la prise de décision. La rédaction de ces lignes directrices a mis en lumière des lacunes et des insuffisances importantes dans le système international d'intervention. Cet article donne un aperçu de ces insuffisances, il explique les difficultés qu'elles peuvent susciter pour l'acheminement d'une assistance humanitaire impartiale et suggère qu'une recherche plus approfondie sur l'appréciation du besoin humanitaire est nécessaire afin de permettre aux organismes humanitaires de réaffirmer et de promouvoir une action humanitaire éthique au sein d'un système d'aide de plus en plus politisé.

L'idéal ... et la réalité

Dans l'idéal, l'assistance humanitaire devrait être fournie de manière équitable, sans discrimination, à toutes les victimes de catastrophe dans le monde entier en fonction des seuls besoins. Selon l'idéal humanitaire, CARE International évaluerait les situations d'urgence pays par pays, déterminerait où est le plus grand niveau de besoins humanitaires non satisfaits, prendrait en compte des considérations d'efficacité et d'impact puis classerait ses ressources par priorité, en conséquence.

Dans la réalité, à l'instar de tous les autres organismes humanitaires CARE International ne dispose ni des capacités ni des compétences pour répondre physiquement à chaque situation d'urgence dans le monde. La demande mondiale d'assistance est constamment supérieure à l'offre. Les facteurs institutionnels, tels que la rentabilité, l'accès aux ressources et aux compétences et capacités essentielles, influent sur la capacité de CARE à intervenir et sont inextricablement liés à la décision de lancer une intervention d'urgence. Peut-être contrairement au Code de conduite plutôt utopique de la Croix-Rouge /des ONG, qui déclare que " les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins ", la décision finale exigera toujours un choix éthique, impliquant un examen prudent des impératifs humanitaires " internes " par rapport aux impératifs institutionnels " externes " .

Les impératifs humanitaires " internes " et les impératifs institutionnels " externes " sont évalués en parallèle. Voici quelques-unes des questions qui sont intrinsèques à l'urgence même :

- les besoins non satisfaits sont-ils importants ? ;
- une assistance de l'extérieur est-elle indispensable ? ;
- une intervention d'urgence est-elle possible du point de vue de la sécurité, de l'accès et de l'espace humanitaire ?

Parmi les questions institutionnelles citons :

- CARE dispose-t-il des compétences et des capacités nécessaires pour intervenir ? ;
- des fonds institutionnels sont-ils disponibles ? ;
- y a-t-il des possibilités de collecter des fonds auprès du public pour répondre à la situation d'urgence ? ;
- quel sera le profil ou la couverture médiatique de la situation d'urgence ? ;
- y a-t-il des liens historiques ou culturels ? ;
- quel effet cela aura-t-il sur la programmation existante au niveau national ou régional ?

Dans le cadre de la " décision d'intervention " même, CARE fait jouer des facteurs tels que l'étendue, l'ampleur et la proportionnalité, la rentabilité et le ciblage et décide également des délais et de la suppression progressive de l'intervention.

Comprendre l'ampleur relative d'une situation d'urgence

L'impartialité exige que le niveau d'assistance reflète des considérations de proportionnalité : plus les souffrances sont grandes (c'est à dire, plus le besoin humanitaire est grand), plus le niveau d'assistance est important. Et pourtant, il n'existe pas de norme ni de mécanisme convenu pour définir l'ampleur d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence et, par conséquent, pour mesurer le niveau de besoin humanitaire qui en résulte. Au lieu d'une définition standard de ce qui constitue une catastrophe ou une situation d'urgence, bien trop souvent les comptes-rendus ont tendance à soulever les passions et à être subjectifs et fondés sur des perceptions et des interprétations individuelles. Ce qui dans un vaste pays, disons comme l'Inde, pourrait être considéré comme une situation d'urgence " mineure " peut être vu comme une crise humanitaire de grande envergure dans un endroit beaucoup plus petit.

Le Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED), dans le cadre de l'Université catholique de Louvain, à Bruxelles, tient une Base de données sur les événements d'urgence reposant sur

les renseignements rassemblés selon le type, le lieu et les conséquences du désastre. Mais, à ce jour, il semble qu'il n'y ait aucun index standard pour classer la vulnérabilité des pays les plus sujets aux catastrophes ni de critères convenus pour mesurer l'ampleur et la fréquence de catastrophes spécifiques. Il n'empêche, pour permettre de réagir systématiquement et rationnellement face à des données souvent hétérogènes sur les catastrophes, ceux qui gèrent les situations d'urgence doivent saisir quelle est l'ampleur relative des événements. Une suggestion est l'adoption d'un classement simple par taille, mesurée en fonction de l'impact immédiat du désastre (nombre de morts, nombres directement affectés et coût estimé des dommages).

Comprendre la taille relative d'une catastrophe aide les organismes humanitaires à s'assurer que les moyens nécessaires sont disponibles à temps pour pourvoir aux besoins d'urgence tels qu'envisagés. Il serait utile d'entamer une recherche supplémentaire pour mettre au point un classement de l'ampleur relative de divers désastres, même s'il s'avérait difficile d'un point de vue technique de se mettre d'accord sur des normes ; pour qu'ils puissent s'appliquer à toutes les catastrophes, les indicateurs individuels devront être relatifs plutôt qu'absolus et les limites des indicateurs entre catégories risquent de devoir varier selon les différents types de catastrophes. Par exemple, un tremblement de terre " majeur " se solde habituellement par un plus grand nombre de morts et, pourtant, il affecte moins de personnes qu'une tempête " majeure " *équivalente*.

Comprendre le niveau des besoins humanitaires

En l'absence d'indicateurs de comparaison de l'ampleur et de l'intensité d'un désastre, la décision d'intervenir a tendance à être influencée par les impératifs institutionnels et les priorités politiques des gouvernements donateurs. Selon Oxfam, en 1999, l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) a consacré davantage de fonds à l'assistance humanitaire au Kosovo que dans l'ensemble du reste

du monde. Les gouvernements donateurs ont fait don de plus de 207 dollars des États-Unis (\$ 207) par personne par le biais de l'appel de 1999 des Nations unies pour le Kosovo, à comparer avec \$ 16 par habitant en Sierra Leone et la moitié de cette somme en RDC. D'après Human Rights Watch, les réfugiés au Kosovo ont reçu 11 fois plus d'appui financier par habitant que les réfugiés en Afrique. Même en faisant un grand effort d'imagination ceci ne reflète pas la sévérité relative des besoins. En dépit de nos principes humanitaires et de nos innombrables codes de conduite, l'apport de l'assistance humanitaire internationale fonctionne dans le cadre d'un système déterminé par l'offre (moyens) plutôt que par la demande (besoins).

A l'évidence, savoir quelle est l'affectation relative des moyens par bénéficiaire pour des situations d'urgence différentes ne saurait être une garantie d'impartialité. Les fonds seront toujours utilisés conformément aux souhaits des gouvernements donateurs, notamment lorsqu'ils sont déboursés dans des pays censés revêtir une importance stratégique. Il sera toujours difficile pour les ONG de répondre aux situations d'urgence en conformité avec l'idéal humanitaire lorsque l'accès à des moyens indépendants est limité et que l'accès aux populations affectées est soumis à certaines conditions. Cependant, il sera toujours plus efficace de réunir la volonté politique et de mobiliser l'opinion publique, pour réduire le préjugé national et surmonter ces contraintes, quand cela repose sur un consensus général de renseignements solides, objectifs et concluants.

Il devient de plus en plus important d'avoir un moyen plus efficace de faire pression et d'influencer comment les gouvernements donateurs affectent les ressources étant donné la distinction qui va s'estompant entre les objectifs humanitaires et les objectifs politiques. Ce phénomène s'illustre dans la Stratégie de programme humanitaire du gouvernement australien publiée en mai 2001. Dans cette stratégie, les objectifs humanitaires sont pleinement alignés sur les objectifs

Les situations d'urgence oubliées dans le monde

Pays	Année	Nombre affecté	Financement/habitant (\$ Américain)	Pourcentage de besoins couverts
Éthiopie	1998	188,000	0	0
Érythrée	1998	275,000	1.4	4.3
Congo-Brazzaville	1997	650,000	2	7.9
Ouganda	1999	585,000	2	12
Afghanistan	1999	2,000,000	23	33
Afghanistan	1998	3,623,800	15	33
Libéria	1997	2,500,000	4	36
Tanzanie	1999	322,000	11	37
Afghanistan	1997	3,872,000	14	42
Libéria	1998	1,400,000	21	48

Source: Judith Randel et Tony German, *Global Humanitarian Assistance 2000* {L'assistance humanitaire mondiale en 2000} (Genève: Comité permanent interorganisations, 2000), p. 16

d'aide extérieure du gouvernement australien qui, à leur tour, sont étroitement intégrés à ses objectifs stratégiques plus généraux. Cette stratégie est, sans aucun doute, fondée sur le désir de l'Australie d'agir de manière efficace et responsable dans le Sud-Est asiatique et est une réaction devant l'intensification des conflits et des bouleversements sociaux dans les États voisins. Cette évolution a débouché sur un plus grand besoin d'action humanitaire – et a augmenté la menace de migration en masse de la part de réfugiés et de demandeurs d'asile vers les rives australiennes.

Dans le cadre de cette stratégie, l'engagement de l'Australie dans le monde, au-delà de la région Asie-Pacifique, s'appuie en grande partie sur le " système humanitaire international ". Il n'empêche, étant donné le déclin continu de l'aide extérieure de la part des pays de l'OCDE et la fréquence de plus en plus grande d'un financement bilatéral aux dépens d'un financement multilatéral (organismes de l'ONU), de nombreux pays vulnérables mais non stratégiques sont en train d'être abandonnés par les nations du monde plus riches, relégués, à l'instar de l'Afghanistan, du Soudan ou de l'Angola, au statut de " crises oubliées ". Si l'approche du Gouvernement australien à l'égard de l'assistance humanitaire reflète la pensée actuelle de l'OCDE, les ONG qui n'ont pas accès à un financement indépendant serviront de plus en plus d'instruments de la politique étrangère des gouvernements donateurs.

L'argument en faveur d'une recherche plus approfondie

Le développement des lignes directrices de CARE Australia en matière de réponse aux situations d'urgence a mis l'accent sur le fait qu'il était nécessaire d'avoir un mécanisme quelconque propre à permettre de mesurer le besoin humanitaire de façon objective. Dans ce domaine, une recherche universitaire plus approfondie serait extrêmement utile, non seulement pour les décideurs et les praticiens de CARE, mais également pour le secteur humanitaire plus général.

Un système universel de classement des catastrophes permettrait à ceux qui les gèrent de comprendre l'ampleur relative des événements, d'estimer quelles seraient les conséquences probables pour les ressources et de sélectionner la réponse la mieux adaptée. En outre, un tel système permettrait une analyse plus détaillée de la magnitude et de la fréquence des divers types de catastrophes et de leur impact sur la société. Ceci permettrait une meilleure compréhension de la répartition et des caractéristiques des différentes catastrophes, encouragerait le développement et le classement (par priorité) de meilleures mesures de préparation préalable aux catastrophes et prouverait la rentabilité des stratégies de prévention et d'atténuation des catastrophes.

Le second enjeu, qui est étroitement lié au premier, a trait au manque d'accord sur la terminologie ; à l'heure actuelle, l'établissement de rapport sur les catastrophes

est subjectif et inconsistant, ce qui fausse notre langage et ébranle son autorité. Les agents de l'humanitaire ont besoin d'être davantage proactifs pour influencer la manière dont sont rapportées les catastrophes. Étant donné l'importance que revêtent des renseignements précis pour informer l'opinion publique, pour mobiliser la volonté politique et pour collecter des moyens, il en va de notre intérêt de parvenir à un consensus sur la terminologie qui convient pour décrire tout l'éventail des situations d'urgence. Qui plus est, ceci pourrait améliorer la cohérence et l'efficacité de nos activités en matière d'éducation et de collecte de fonds.

En troisième lieu, la mise en place d'indicateurs universels du besoin humanitaire encouragerait un consensus général parmi les organismes humanitaires sur les niveaux relatifs de la souffrance humaine. Ceci mènerait à une coopération interorganisations plus efficace, permettrait aux organismes humanitaires de fixer des priorités en matière d'assistance et fournirait une base crédible pour faire pression et prêcher en vue d'obtenir une affectation plus indépendante, plus impartiale et plus équitable des moyens financiers globaux – pour appuyer notamment une action humanitaire pour les " situations d'urgence oubliées " du monde.

Alors que les organismes humanitaires se démènent pour affirmer les valeurs humanitaires, pour améliorer l'obligation de rendre compte et pour renforcer leur efficacité dans le cadre d'un système d'aide de plus en plus politisé, des données cohérentes, impartiales et objectives assumeront une importance grandissante. À elles seules, elles ne changeront pas l'économie politique de l'aide humanitaire. Mais elles aideront les organismes humanitaires à rationaliser leur prise de décision et, dans la foulée, elles fourniront une justification indiscutable et une autorité morale solide pour édifier un système international d'aide d'urgence plus juste, plus équitable et plus humain.

Marcus C. Oxley est Responsable des Situations d'urgence pour CARE Australia. Cet article est extrait en partie du projet de *Emergency Response Guidelines* [Lignes directrices sur la réponse dans les situations d'urgence] de CARE Australia.

Les points de vue et opinions exprimés sont ceux de l'auteur et non ceux de CARE Australia. L'auteur tient à remercier l'équipe Situations d'urgence de SCF-UK de sa contribution et, en particulier, Jane Barry, qui a suscité une réflexion et partagé des projets d'orientation lors de l'élaboration des lignes directrices sur la réponse. Pour de plus amples renseignements s'adresser à : oxley@aus.care.org.

La Stratégie de programme humanitaire du Gouvernement australien est disponible sur le site Internet de AusAID, www.ausaid.gov.au/publications/pdf/humanitarian_strategy.pdf

Le point de vue d'un agent de terrain sur l'intervention humanitaire après le tremblement de terre au Gujarât

Seema Siddiqui était parmi les milliers d'agents humanitaires déployés au Gujarât suite au tremblement de terre là bas en janvier dernier. Elle raconte ci-dessous son expérience des efforts de secours

Le tremblement de terre s'est déclenché le 26 janvier 2001, juste après huit heures du matin, et a duré 90 secondes. Il mesurait 6,9 sur l'échelle de Richter. Son épïcêtre était à environ 20 km au nord-est de Bhauj, dans le district de Kutch au Gujarât. Il aurait fait plus de 30.000 personnes morts et 167.000 blessés. Près de 8000 villages ont été sinistrés dans 21 districts. Selon les chiffres officiels, 378.286 habitations ont été complètement détruites et 968.879 l'ont été partiellement. Approximativement 95 pour cent de toutes les structures debout dans les « blocs » d'Anjar, de Bachau et de Rapar de Kutch ont été rasés. Plus de 20.000 bovins auraient été tués. Selon les estimations, le dommage économique serait au minimum de 1,3 milliard de dollars des Etats-Unis (\$ 1,3 milliard) et pourrait même atteindre les \$ 5 milliards.

Les secours en ville contre les secours à la campagne

Mr Khan est chauffeur dans la ville de Bhauj. C'est la première victime du tremblement de terre que j'ai rencontrée. Même si, heureusement, aucun des membres de sa famille n'a été blessé pendant le tremblement de terre, ils ont tout de même perdu tous leurs objets de valeur et leur argent en espèces ainsi que leur maison. Plus d'une centaine d'organisations, privées, gouvernementales et non gouvernementales, ont fourni du matériel de secours après le tremblement de terre, mais Mr Khan n'a pas pu obtenir une seule tente pour sa famille, qui vivait dans la rue dans une structure provisoire composée d'une bâche et de montants de bambou.

La détresse de Mr Khan est symptomatique de l'une des principales difficultés qui se présentent aux efforts de secours : la démarcation entre la ville et la campagne. L'attention des ONG qui opèrent dans la région de Kutch est surtout tournée vers les trois blocs de Bachau, Rapar et Anjar. Une attention insuffisante est consacrée aux travaux de réhabilitation dans des villes comme Bhauj et Gandhidham. La ville de Bhauj a été gravement touchée, de nombreux bâtiments s'étant complètement effondrés. D'autre part, un grand nombre de ceux qui sont encore debout sont inhabitables. Les travaux de reconstruction ont commencé sur une échelle assez grande mais ils sont entravés par les répliques récurrentes.

L'idée est que les villes sont habitées par les classes moyennes qui ne sont pas considérées comme étant aussi vulnérables que les villageois à la campagne parce

qu'elles ont accès à des moyens susceptibles de les aider à faire face à la catastrophe. La requête de Mr Khan a été refusée au motif que les tentes étaient destinées seulement à être distribuées dans les villages. Il est vrai que les villages avaient terriblement besoin de tentes – mais les gens des villes du Gujarât en avaient tout autant besoin.

Dans le cas du tremblement de terre au Gujarât, ce sont ceux qui vivaient dans les villes qui étaient les plus vulnérables car c'est la mauvaise construction des bâtiments qui a provoqué un grand nombre de blessés et de morts. Les ménages plus aisés ont réussi à construire des abris provisoires et à se procurer de la nourriture mais les plus pauvres ont été laissés pour compte parce qu'ils n'ont pas reçu les mêmes avantages que des gens de stature économique similaire mais vivant dans les parties rurales du district de Kutch. La vulnérabilité est déterminée non seulement par la situation géographique, mais encore par la capacité de chacun ou du ménage à faire face à une catastrophe. Mais il serait incorrect de supposer que toutes les familles qui vivent dans un village dans la campagne du Gujarât ne disposeront pas des moyens nécessaires pour survivre.

La coordination

La coordination au cours de toute intervention d'aide d'urgence joue un rôle crucial pour en garantir l'efficacité. Un véritable effort a été fait pour coordonner les nombreuses ONG au Gujarât, à la fois entre elles et avec le gouvernement, qui fournissait des renseignements sur la taille et sur la population des villages. Pour éviter le double emploi, les organisations assurant les secours échangeaient des renseignements entre elles sur les articles qui étaient distribués et sur les zones couvertes par cette distribution. C'est le Kutch Navnirman Abhiyan, un collectif de 14 ONG qui se sont regroupées pour la première fois pendant le cyclone de 1998, qui a assuré le principal rôle de l'effort de coordination.

Peu d'efforts, cependant, ont été déployés pour intégrer l'incroyable élan de solidarité publique face à la catastrophe. Par suite, les vêtements que les populations du Gujarât avaient refusé sont restés éparpillés le long de la route nationale de Bhauj à Anjar. Il était réconfortant de voir que les gens de tous les coins de l'Inde et du monde avaient réagi si vite et envoyé ce qu'ils pouvaient mais, souvent, ce qui avait été envoyé n'était d'aucune utilité pour les bénéficiaires visés.

Une réponse de grande envergure

Selon l'équipe de réserve des Nations unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC), au 10 février 2001, les secours étaient arrivés de 38 pays et 245 organismes humanitaires avaient été enregistrés, dont 99 ONG internationales au moins, 55 ONG nationales, 20 équipes de gouvernements donateurs, dix agences de l'ONU et organisations intergouvernementales et des représentants de la Croix-Rouge de dix pays. Au seul RU, les appels de dons ont levé plus de 20 millions de livres sterling (£ 20 millions) par l'intermédiaire du Disasters Emergency Committee. Deux jours à peine après la catastrophe, le gouvernement indien avait assuré des soins de premier secours à 136.098 patients et 4.000 autres avaient été évacués vers des hôpitaux situés hors de Kutch. Plus de 15.000 tonnes de vivres ont été distribuées dans le mois qui a suivi la catastrophe.

L'opportunité de la réponse

Les articles de secours devraient répondre aux besoins des populations auxquelles ils sont destinés et ils devraient être adaptés sur un plan culturel. Au Gujarât, ceci n'était pas toujours le cas. Un désinfectant, le Savlon, par exemple, a été distribué dans une trousse contenant des produits d'hygiène courante. Mais beaucoup de femmes ne savaient absolument pas à quoi il servait et ont présumé que c'était de l'huile capillaire. Certains ont reçu des tentes moustiquaires pour s'abriter, alors que d'autres ont eu de véritables tentes qui pouvaient accueillir leur famille entière. Après le tremblement de terre, les marchés locaux ont mystérieusement commencé à vendre des barquettes de raisins verts et rouges (qui venaient en fait de la même compagnie) alors même qu'il n'y avait jamais eu de production ou de distribution de raisins auparavant dans le Gujarât. À Rapar, Bachau et Anjar, les hôpitaux, les centres et les sous-centres de soins de premier secours du quartier ont été inondés de soluté réhydratant par voie orale, de ouate de coton, de bandages et d'antibiotiques. Mais ce dont on avait un besoin immédiat c'était des gouttes pour les yeux et de la pommade désinfectante, ce qu'aucune organisation ne semblait avoir. Les agents humanitaires en ont été réduits à improviser, ce qu'ils ont fait tout à fait honorablement.

Le choix des articles de secours dépend de propositions conçues par le personnel qui se trouve au siège. En théorie, l'information en retour venant du personnel de terrain est censée être incorporée à ces propositions. Mais en réalité, ce n'est pas ce qui semble se produire. En outre, ce sont aussi les agents de terrain qui subissent tout le poids de la colère des populations lorsque du matériel de secours non pertinent est distribué. Les agents humanitaires déployés sur le terrain n'ont tout simplement aucune idée de ce qui va leur être envoyé et à quel moment. Nombres d'agents humanitaires ont dû venir dans le même village à plusieurs reprises pour distribuer les divers articles de secours qui sont arrivés à des moments différents. Ceci a donné lieu à une réponse humani-

taire échelonnée, ce qui prenait beaucoup de temps et était onéreux. Si l'information en retour venant des personnes travaillant dans la région avait été prise en compte, l'on n'aurait pas gaspillé de l'argent sur des articles qui n'étaient pas nécessaires et qui sont probablement en train de dépérir dans un bâtiment quelconque ou vendus sur les marchés du coin.

Les restrictions organisationnelles

Les organisations sont confrontées à des restrictions dans l'achat et l'envoi du matériel. En cas de catastrophe, il est très difficile de se procurer le nécessaire dans de brefs délais, car les articles de secours sont limités et très recherchés. Il ne faut ménager aucun effort pour se procurer ce matériel sur place dans toute la mesure du possible. Il aurait été très aisé, par exemple, d'obtenir au Gujarât ou dans les États voisins les poteaux de bambou nécessaires à l'érection des tentes, mais au lieu de cela les organisations humanitaires ont choisi d'envoyer le matériel nécessaire par avion de New Delhi, ou même de l'étranger. C'est là qu'entre en jeu la planification préalable. Si l'organisation est bien préparée et possède des réserves d'articles de secours essentiels, il n'y aura alors aucun problème. Dans la majorité des cas, cependant, ces achats se déroulent à la suite d'une catastrophe, car il n'y a pas assez de motivation ou, dans certains cas, de moyens, pour garder des réserves d'articles de secours essentiels.

Les évaluations et les questions de financement

Les évaluations ont vocation à aider les organismes humanitaires à juger quels sont les points forts d'un projet et à identifier les domaines qui ont besoin d'être renforcés. L'idée est que ceci permettra d'assurer de meilleurs services la prochaine fois avec aussi peu de perte de temps et de gaspillage de ressources que possible. De nombreuses organisations, cependant, perçoivent ces évaluations comme une menace car leur financement futur pourrait être en jeu. Pour impressionner les organisations donatrices, de nombreux enjeux importants sont supprimés. Il est impératif que les organismes humanitaires de terrain de même que les organisations donatrices admettent les erreurs qui ont été commises. Il faut identifier les erreurs commises non pas pour critiquer le travail accompli mais plutôt afin d'en tirer les enseignements pour, ensuite, aider plus efficacement ceux qui sont dans le besoin.

Les évaluations en interne pourraient offrir une solution. Le bilan ne doit pas avoir un caractère menaçant et ses visées doivent être clairement expliquées à tout le personnel. Les gens ne révéleront ce qui s'est réellement passé que s'ils sont sûrs que cela n'aura aucune incidence sur leur emploi actuel et futur. Il revient à l'organisation d'assurer l'environnement nécessaire pour que l'information puisse être librement partagée. Mon seul espoir est que, par égard pour tous ceux qui souffrent dans les catastrophes, nous n'ayons pas peur d'admettre nos propres erreurs.

Seema Siddiqui est membre de CARE India.

L'utilisation d'unités médicales mobiles dans les interventions d'urgence

Nadia Saim nous parle de la réponse de HelpAge India face au tremblement de terre au Gujarât

Des Unités médicales mobiles (UMM) appartenant à HelpAge India ont été utilisées après le tremblement de terre de janvier 2001 au Gujarât pour assurer des soins d'urgence immédiats dans les communautés rurales. Le rôle de ces unités est normalement d'augmenter l'accès aux soins de premier secours pour les personnes âgées qui ne sont pas mobiles ou qui ne vivent pas près d'un centre médico-social. Cependant, un bilan réalisé sur l'intervention d'urgence au Gujarât suggère que les UMM peuvent jouer un rôle efficace dans les secours d'urgence. Ces conclusions seront introduites dans les futurs travaux de planification préalable aux catastrophes prévus par HelpAge International avec ses membres et ses partenaires.

HelpAge International soutient les activités d'aide d'urgence et de réhabilitation de HelpAge India au Gujarât. Le financement de l'intervention d'urgence de HelpAge India au Gujarât a été assuré par le Département britannique pour le Développement international (DFID) et le Disasters Emergency Committee (DEC). HelpAge International gère les projets d'intervention en cas de catastrophe pour lesquels Help the Aged UK lève les fonds par le biais de son adhésion au DEC.

Le déploiement rapide des UMM au Gujarât

L'intervention de HelpAge India suite au tremblement de terre au Gujarât comprenait, entre autres, l'envoi d'UMM pour assurer des soins médicaux d'urgence dans les villages des districts de Kutch, de Rajkot et de Surendranagar. Dans des crises de cet ordre, un traitement sur place est tout particulièrement important pour les personnes âgées qui souffrent d'affections chroniques aggravées par le stress, par une mauvaise alimentation et par le fait de dormir en plein air. La politique des UMM dans les situations d'urgence est de donner des soins à tous ceux qui en ont besoin dans les communautés qu'elles visitent mais elles insistent particulièrement sur les besoins des personnes âgées.

Les UMM se sont révélées un mécanisme très utile de réponse rapide, atteignant promptement des régions inaccessibles pour établir contact et dresser le bilan des besoins. Le principal défi à relever était une mobilisation rapide ce qui, dans ce cas de figure, a été une réussite totale. Ashok Rawat, directeur du programme pour HelpAge India, se souvient de ces jours mouvementés. " Une Unité Mobile Medicare est arrivée à Ahmédabad le jour après le tremblement de terre et les UMM redéployées de Bhopal, de Vadadora et de Mumbai étaient opérationnelles dans

la zone du tremblement de terre dès le 28 janvier. " Le chef des Unité Mobile Medicare, le Colonel Akilesh Sharma, s'est installé à Ahmédabad, la capitale du Gujarât, et a commencé à prendre contact avec les cadres du gouvernement et à présenter les justificatifs de HelpAge India qui lui permettaient de travailler dans les secours d'urgence. Rawat est arrivé au Gujarât le 29 janvier pour commencer à planifier les secours d'urgence avec deux partenaires du projet locaux, Navjeevan Trust et Kutch Vikas Trust (KVT) et deux autres ONG locales que connaissait déjà HelpAge India, à savoir la Shroff Foundation et Sadvichar Parivar. " Connaissant bien nos partenaires et le terrain où s'est produit le tremblement de terre, nous avons pu recueillir rapidement des données, à la fois auprès du gouvernement et d'autres organismes humanitaires ", se souvient-il. Des unités supplémentaires ont été amenées des États voisins vers Bachau, le camp de base de HelpAge India. " La première semaine, nous avions six fourgons qui travaillaient en équipes et qui assuraient la coordination avec d'autres organismes humanitaires internationaux – CRS, Caritas, Care – et le ministère de la Santé du gouvernement du Gujarât ".

Cette intervention rapide contrastait avec la première fois où HelpAge India avait utilisé les UMM dans une situation d'urgence, c'était en 1999, à la suite du cyclone Orissa. À l'époque, il avait fallu beaucoup plus longtemps pour mobiliser les UMM et elles n'avaient pas établi de rapports aussi efficaces avec les ONG partenaires locales. En outre, leur déploiement vers des villages isolés s'était heurté à des retards et leur contribution était plus limitée.

S'adapter aux situations d'urgence

Le service mobile de soins médicaux de HelpAge India opère depuis près d'une vingtaine d'années, assurant des services de santé de base, dans leur communauté, aux personnes âgées démunies. Il y a à présent plus d'une centaine d'unités mobiles assurant chaque année des services de santé dans tout le pays à environ 300.000 personnes âgées défavorisées. Les fourgons médicaux se rendent régulièrement dans chaque région, effectuant tout un éventail d'examen basiques, y compris analyses de sang et d'urine, ou examen de la vue et des dents. Le personnel donne des ordonnances pour les affections qu'il peut traiter.

Bien que les UMM ne fassent pas partie d'un service d'urgence spécialisé, le personnel a pu improviser et s'adapter à la situation. Le chef des UMM, Colonel Sharma, a dû décider quelles régions pouvaient se passer de leurs unités et de leur personnel. Il s'agissait



© HelpAge International

UMM: un mécanisme fort utile de réponse rapide

d'un effort de planification majeur ayant des implications logistiques considérables, y compris de fournir des stocks médicaux suffisants pour que les unités continuent à avoir les médicaments nécessaires pour les urgences et dans de brefs délais et à maintenir des dossiers médicaux. L'autre enjeu était de trouver assez de personnel. Étant donné les longs horaires de travail, chaque unité avait besoin d'assez de personnel pour constituer plusieurs équipes contrairement au programme régulier.

Le retrait des UMM pour les redéployer dans les urgences pose un problème en ce qui concerne le maintien du service de santé régulier de HelpAge India car certaines des unités ont été affectées à la situation d'urgence pendant près de trois mois. Une planification minutieuse est indispensable pour éviter que ceux qui sont tributaires du service régulier ne se retrouvent sans accès à des soins de santé.

Un nouveau rôle dans l'évaluation des besoins

Au Gujarat, HelpAge India a décidé de concentrer ses efforts sur les zones rurales parce que, en dehors des villes du Bhouj, les districts ruraux environnants étaient les plus sinistrés. L'innovation a été d'utiliser les renseignements recueillis par le personnel des UMM dans le cadre d'une évaluation rapide des besoins. En parlant aux villageois, le personnel des UMM s'est fait une idée des besoins et a noté très tôt ces renseignements. Bien évidemment, les agents du projet qui se déplacent dans les fourgons sont des travailleurs sociaux diplômés, capables de s'attirer la confiance des communautés et de parler avec elles, y compris avec les personnes âgées, et de dresser la liste des besoins. Certains membres du personnel des UMM avaient aussi participé à la formation initiale sur l'évaluation des besoins réalisée avec les partenaires locaux de HelpAge India. Ces évaluations rapides réalisées par les UMM, associées aux visites de terrain effectuées par le personnel du programme de HelpAge India et ses partenaires locaux, leur ont permis de sélectionner les zones où elles pourraient exercer leurs activités. Un bilan plus détaillé dans ces zones cibles, réalisé avec l'aide du personnel de l'Université de Baroda, a utilisé des interviews de groupe cible de même que des études de cas pour enquêter sur les besoins immédiats des personnes âgées dans 15 des villages les plus sinistrés.

Le rôle médical et social des UMM

Après les bilans initiaux, HelpAge India et ses partenaires ont intégré les travaux des UMM à leurs distributions de secours. Leurs activités se sont concentrées sur les districts de Kutch, de Rajkot et de Surendranagar, atteignant 7500 personnes âgées et leur famille dans 52 villages. Les UMM ont fourni des médicaments préventifs, des antibiotiques, des pastilles pour purifier l'eau et du soluté réhydratant par voie orale, de même que des traitements orthopédiques et un soutien psychosocial, en collaboration avec leurs organismes partenaires. Le cas échéant, elles ont renvoyé les patients à d'autres organismes humanitaires, tels que MSF.

L'on s'est aperçu que les personnes âgées physiquement blessées dans le tremblement de terre étaient victimes d'anxiété, de dépression et de peur. Ashok Rawat, qui avait gagné une certaine expérience de l'urgence dans un tremblement de terre précédent, fait état que l'aspect psychosocial était important parce que de nombreuses personnes, et spécialement les aînés, étaient traumatisées par l'intensité du tremblement de terre.

Les trousse d'aide d'urgence fournies par HelpAge India et par ses partenaires locaux couvraient, avant tout, les besoins alimentaires et sur le plan des abris. Dans les villages les plus sinistrés où l'organisation a travaillé, la majorité des maisons avaient été complètement détruites ou sérieusement endommagées. Les populations vivaient dans des abris peu solides et construits à la hâte. La plupart des personnes âgées n'avaient reçu aucune tente et vivaient dans des champs en plein air ou dans des abris de fortune faits de bâches en plastique, de sacs et de vieux vêtements. Ces abris sont vulnérables au vent et à la poussière et il était difficile d'y faire la cuisine à l'intérieur. Un grand nombre de personnes âgées célibataires avaient des difficultés à faire cuire leur propre nourriture et devaient dépendre d'autres. Par suite, elles ne mangeaient pas régulièrement. En outre, la plupart des personnes âgées ont exprimé le désir d'avoir leur nourriture traditionnelle et spécialement des bajri rotlo, de l'ail, des oignons, des piments rouges et des légumes. Quand elles ne pouvaient pas se procurer ces produits, elles avaient tendance à ne pas manger assez. Les distributions alimentaires tenaient compte des systèmes digestifs délicats des personnes âgées et de leur désir d'avoir des aliments qui leur étaient familiers.

Aujourd'hui, l'accent est à la réhabilitation des zones rurales où le tremblement de terre a aggravé les problèmes créés par plusieurs années de sécheresse. HelpAge India et ses partenaires sont en train de financer la reconstruction de 1575 maisons pour des personnes âgées et leur famille. Des activités génératrices de revenus (agriculture et broderie traditionnelle) sont projetées pour un nombre similaire de personnes âgées. Des bilans sur les ménages ont été utilisés pour identifier quelles étaient les personnes âgées qui avaient les plus grands besoins dans chaque village sélectionné.

Développer la planification préalable et la capacité en cas de catastrophe

La planification préalable et l'atténuation sont les secrets d'une identification rapide des personnes âgées fragiles ou isolées au cours d'une urgence, réduisant son impact sur elles et encourageant leur prompt rétablissement après. Dans les situations d'urgence, les personnes âgées ont souvent une plus grande responsabilité pour aider leur famille, mobilisant les ressources et s'occupant des enfants, des orphelins et d'autres personnes à leur charge. Leur expérience des situations d'urgence précédentes, leurs stratégies de survie, leurs compétences traditionnelles et leur connaissance de l'environnement local ont besoin d'être reconnus et appréciés. La vulnérabilité des personnes âgées peut différer dans des contextes spécifiques, mais il est possible d'identifier des facteurs communs découlant du stress physique et psychologique qui affectent particulièrement les personnes âgées.

HelpAge International est convaincu qu'il lui est indispensable de diffuser et de partager l'information

sur les enseignements tirés de la planification préalable en cas de catastrophe parmi ses membres et ses partenaires. Cette organisation est en train de développer un projet qui mettra en commun les connaissances et l'expérience des ONG qui travaillent en Afrique, en Asie et en Amérique latine sur la planification préalable en cas de catastrophe afin de répondre de manière efficace aux besoins des personnes âgées et de leur communauté dans les situations d'urgence. Elle a l'intention de diffuser cette information sous la forme d'une « trousse » pratique. Celle-ci fournira des exemples utiles de la façon dont les besoins des personnes âgées peuvent être identifiés dans les situations d'urgence et soulignera aussi combien il est important de mettre en place des stratégies de planification préalable qui leur sont pertinentes.

Nadia Saim est directrice des situations d'urgence en exercice, HelpAge International. Pour de plus amples renseignements, s'adresser à Press@helpage.org.

Dossier thématique no 35 du HPN

Les transferts d'argent dans les situations d'urgence: évaluation des avantages et estimation des risques

par David Peppiatt, John Mitchell and Penny Holzmann

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 sous forme d'argent 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.

Comment mesurer le besoin humanitaire : est-il possible de mettre au point des indicateurs de comparaison ?

Projet de recherche du Humanitarian Policy Group

Mesurer les besoins de façon précise et mettre en place des indicateurs susceptibles de déclencher une intervention présente un vieux défi pour les organismes humanitaires. Les organismes humanitaires ont mis au point un certain nombre de moyens sophistiqués pour mesurer les besoins, notamment sur le plan de la santé, de la nutrition et de la sécurité alimentaire. Mais les approches actuelles présentent un certain nombre de problèmes qui, associés aux récentes réflexions portant sur les économies de guerre et sur la protection, parlent en faveur d'une nouvelle façon de voir les choses. Ce projet de recherche vise à établir s'il serait possible de mettre au point des indicateurs de comparaison aptes à apprécier le besoin humanitaire afin de renforcer l'impartialité des efforts d'aide humanitaire, de faciliter l'évaluation de l'impact de l'assistance humanitaire et de parler en faveur d'interventions internationales efficaces devant le besoin humanitaire.

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à Nicola Reindorp, Chercheur pour le HPG, à n.reindorp@odi.org.uk.

Le débat sur l'obligation de rendre compte

François Grünewald, Claire Pirotte et Véronique de Geoffroy donnent un aperçu de la Plate-forme Qualité et du Projet Qualité

Définir ce que nous entendons par “ qualité ” est étonnamment difficile. La qualité est-elle associée à un caractère exceptionnel comme pour un chef d'œuvre de l'art ? Se mesure-t-elle par rapport à une adhésion à un ensemble de règles et de normes ? Ou cela a-t-il quelque chose à voir avec la perception – la “ qualité ” ne serait-elle, en fait, qu'une simple apparence ? Il en est de même pour “ l'obligation de rendre compte ”, qui, chose curieuse, est très difficile à exprimer dans un certain nombre de langues et, surtout, en Français qui a besoin de toute une phrase pour en communiquer le sens. En dépit de ces difficultés, l'idée de rendre l'action humanitaire comptable – vis à vis des donateurs et des bénéficiaires – s'est de plus en plus répandue. Les premières expressions concrètes de cette tendance sont le projet Sphere, un mécanisme quantitatif d'évaluation des performances de l'action humanitaire et le Projet de transparence humanitaire (*Humanitarian Accountability Project*, ou HAP). Et, pourtant, il s'en faut de beaucoup pour que tous les acteurs de l'humanitaire soient d'accord avec ce que représentent Sphere et le HAP. Cet article soutient que le genre d'évaluation des performances qu'ils envisagent n'apporte rien d'utile et qu'il serait peut-être même dangereux, et il décrit une autre façon d'envisager la question de la qualité et de l'obligation de rendre compte. Quiconque œuvre dans l'humanitaire est soucieux d'améliorer la qualité de l'assistance offerte et nous devrions tous admettre qu'il est nécessaire d'imposer une obligation de rendre compte. Que Sphere et le HAP soient les mécanismes qui conviennent pour parvenir à cette fin est néanmoins un tout autre sujet.

Critiques

Le projet Sphere comprend deux parties : une Charte humanitaire et un ensemble de Normes minimales. Toutes deux peuvent faire l'objet de critiques : la charte parce qu'elle met en danger des textes et des lois en vigueur et qu'elle attribue aux ONG des responsabilités qui ne sont pas les leurs, et les normes parce que beaucoup de leurs points techniques ne sont ni acceptés universellement, ni universellement pertinents. Dans son désir de normaliser l'aide humanitaire, le projet Sphere risque de mécaniser l'opération de l'aide humanitaire. Utiliser des indicateurs techniques comme normes permettant de mesurer la “ qualité ” ne tient pas compte des contextes culturels, politiques et sécuritaires divers dans lesquels l'aide est acheminée et par rapport auxquels la pertinence et l'opportunité de l'aide doivent se mesurer. Les points de référence universels

ne tiennent pas compte du fait que chaque urgence humanitaire est unique et que chacune demande des interventions différentes, peut-être même originales. Si les organismes de financement adoptent ces normes en tant que critères pour prendre les décisions nécessaires, les organismes humanitaires seront de plus en plus contraints de prouver leur “ succès ” de façons qui ne reflètent pas la totalité de l'action humanitaire qui a des aspects importants qu'il n'est pas possible de mesurer de façon officielle. En effet, comment peut-on quantifier la compassion et la solidarité, par exemple ? Inversement, Sphere peut être utilisé par les donateurs comme moyen de refuser un financement à des ONG qui seraient considérées comme ne se “ conformant ” pas. La normalisation fondée sur des points de référence mis en place par des ONG du Nord risque aussi de pénaliser les organismes humanitaires du monde en développement, de transformer les ONG en prestataires de service et les victimes en simples corps à nourrir, à abriter ou à transporter. Une logique de marché de l'offre et de la demande prendrait la relève de facteurs comme la solidarité et la justice dans l'apport de l'aide.

Le HAP a démarré sous le nom de projet de médiateur (*Ombudsman Project*), qui avait vocation à créer une “ procédure de plaintes ” en vertu de laquelle les bénéficiaires de l'aide humanitaire pourraient juger si l'assistance qu'ils avaient reçue était satisfaisante. L'un des principaux problèmes soulevés est que cela absout tant les collectivités locales que la communauté internationale de toute responsabilité envers les intérêts des populations en transposant l'enjeu exclusivement sur les ONG et en les rendant comptables du bien-être de la population en danger. Le second point a trait à la méthodologie. Comment peut-on définir les victimes et identifier qui devrait parler en leur nom – et par suite, comment identifier les populations envers lesquelles les agents de l'humanitaire devraient être tenus de rendre compte ? Une victime est-elle tout simplement toute personne qui reçoit une assistance ? Comme nous l'ont montré les *interahamwe* dans les camps de l'ex-Zaïre en 1994–96, il s'agit là d'un guide peu fiable.

La Plate-forme Qualité

La Plate-forme Qualité (PFQ) est une expression de l'opposition à Sphere et au HAP. Elle a été mise en place par un groupe d'ONG françaises au milieu de 2000 et, en quelques mois, les ONG de neuf autres pays avaient rejoint ses rangs. Elle est conçue pour sensibiliser l'opinion sur le fait qu'il y a un désaccord

quant à la valeur de Sphere et du HAP et qu'il y a une réaction face à ce qu'une ONG africaine a qualifié d'approche " bulldozer " de Sphere.

La PFQ avance que les normes techniques ne peuvent être utilisées que dans le cadre d'orientations de politique qui attachent une attention beaucoup plus importante aux contextes spécifiques et divers dans lesquels l'aide humanitaire est acheminée. Elle préconise la mise en valeur de la participation locale, une meilleure analyse du contexte politique et une meilleure compréhension de l'impact de l'aide sur l'environnement local de même qu'une plus grande attention à la formation du personnel et une réaffirmation que les États, et non les ONG, ont une responsabilité primordiale de protéger leurs citoyens. Ceci inclut de respecter les textes législatifs internationaux sur les droits de l'homme et le droit humanitaire et de permettre aux ONG d'avoir accès sans entrave aux populations dans le besoin. Il y a eu des contacts réguliers entre l'équipe de Sphere et les organismes humanitaires qui forment la PFQ, et ces inquiétudes ont été fréquemment exprimées. Dans certains domaines – les possibilités que Sphere se laisse manipuler par les donateurs, par exemple – l'on est parvenu à un certain accord. Il n'empêche, l'équipe de la PFQ a abouti à la conclusion qu'il n'y avait guère de volonté de repenser tout le processus dans son ensemble.

Le Projet Qualité

Les organismes humanitaires ont aussi mis en place un Projet Qualité (PQ), qui énonce d'autres façons d'améliorer l'assistance humanitaire. Le PQ est construit autour des trois stades du cycle de projet : diagnostic initial et analyse du contexte ; conception et mise en place ; et, enfin, évaluation et apprentissage.

Dans de nombreuses propositions de financement préparées par les organismes humanitaires, les niveaux de renseignements sur le contexte dans lequel l'assistance doit être acheminée peuvent être très médiocres. En effet, ces propositions représentent une " offre " émanant d'un organisme humanitaire plutôt qu'une analyse réelle des problèmes qui se présentent, à savoir les besoins locaux, les contraintes imposées à l'action humanitaire et les capacités locales disponibles. Cette tendance sera accentuée si l'approche à l'égard de la qualité est dominée par des règles et des normes dans des domaines prédéfinis.

En contraste, le PQ cherche à prendre en compte la diversité des situations dans lesquelles l'assistance humanitaire pourrait être acheminée et essaie d'élaborer les programmes les mieux adaptés à ces circonstances. Pour ce faire il faut mettre au point les instruments nécessaires à l'analyse du contexte, à l'estimation des besoins et à l'évaluation de la capacité. La réponse face à une situation d'urgence grave n'est pas la même que celle apportée à une crise inscrite dans la durée. La réponse requise dans les situations de grande précarité entre la paix et la guerre est encore différente. Dans le Sud-Soudan, par exemple, un tel

Membres de la Plate-forme Qualité

Action against Hunger (France)
Action against Hunger (États-Unis)
International Medical Aid
Architecture and Development
Bioforce
Comité d'Aide Médicale
Coordination Sud
Croix-Rouge française
Groupe URD
Handicap International
Hôpital Sans Frontières
Humacoop
Médecins du Monde (MDM)–Argentine
MDM–Belgique
MDM–Canada
MDM–Chypre
MDM–France
MDM–Grèce
MDM–Italie
MDM–Portugal
MDM–Suède
MDM–Suisse
Médecins Sans Frontières (International)
Première Urgence
Solidarités
La Voix de l'Enfant

bilan pourrait dicter un soutien de grande envergure aux moyens d'existence ; en Albanie, le noyau du programme pourrait bien être d'aider les familles qui abritent des réfugiés kosovars. Lorsqu'on ne met pas au point une analyse du contexte, cependant, l'assistance est avant tout canalisée vers les camps. De même, les conditions particulières et extrêmes de Grozny ont rendu toute approche basée sur des règles et normes importées absurde et dénuée de toute utilité pour la poignée d'acteurs humanitaires qui exercent encore leurs activités là-bas.

Le second composant du PQ est l'élaboration d'un processus d'aide à la conception du programme. Puisque l'estimation initiale des besoins pourrait déboucher sur un nombre de solutions alternatives possibles, le PQ est en train d'élaborer des " filtres " destinés à servir d'instruments de décision sur la façon dont les programmes devraient être conçus.

Le troisième et dernier composant du PQ a trait à l'évaluation. Ici, l'accent est sur l'acquisition de connaissances plutôt que sur l'obligation de rendre compte. L'on part du principe que les ONG sont attachées à être comptables envers leurs donateurs. La majorité des ONG françaises qui participent au PQ sont membres du Comité de la Charte, une institution conçue pour garantir une transparence financière et une obligation de rendre compte dans l'emploi du financement. La meilleure façon de garantir une obligation de rendre compte à l'égard des bénéficiaires est de mettre en place et de renforcer des mécanismes participatifs dans le diagnostic, dans la conception et

dans l'exécution des programmes. Ceci interdit l'emploi de formules préétablies.

Des personnes et non des processus ou des " techniques "

En dernière analyse, ce sont les personnes et non les processus qui détiennent le secret d'une action humanitaire de haute qualité. Par conséquent, l'élaboration de modules de formation fait partie intégrante du PQ. Dans le cadre de la recherche en cours sur le PQ, des missions sont prévues dans tout un éventail de pays, y compris à El Salvador, au Nicaragua, en Afghanistan et au Soudan. La manière la plus habile de mesurer l'obligation de rendre compte des institutions et la qualité de leurs actions serait d'utiliser deux " indicateurs mandataires " : le pourcentage des ressources financières de l'organisme humanitaire affecté à l'évaluation et à l'acquisition des connaissances ; et le pourcentage du rapport d'évaluation qui entre dans le domaine public. Ces

deux indicateurs souligneraient un engagement public et transparent de faire mieux et une plus grande volonté de permettre un examen public.

François Grünewald est Président du Groupe URD et maître de conférences à l'Université de Paris XII.

Claire Pirotte et **Véronique de Geoffroy** travaillent toutes deux pour le Projet Qualité. Pour de plus amples renseignements, s'adresser à HumaQuality@aol.com.

Plate-forme française des ONG auprès de l'Union européenne, 14 passage DUBAIL ; 75010 Paris, France

Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement, La Fontaine des Marins, 26170 Plaisians, www.urd.org

Médecins du Monde, 62 rue Marcadet, 75018, Paris

ECHO 200 rue de la Loi, Bruxelles. www.echo.ce

Réflexions sur la Charte humanitaire

Sean Lowrie examine les progrès accomplis par le *Projet Sphere* pour former les acteurs humanitaires à employer la Charte et soutient que ce n'est qu'en réfléchissant à la déontologie, aux valeurs et aux principes que les agents humanitaires peuvent acquérir les compétences dont ils ont besoin pour faire face aux dilemmes auxquels ils sont confrontés



La charte humanitaire est le cadre analytique fondamental sur lequel repose tout le reste du manuel de Sphere. Et pourtant elle est peu comprise, tant à titre individuel (quelles compétences faut-il avoir pour l'utiliser sur le terrain ?) que du point de vue de l'organisation (quel niveau

de priorité une organisation devrait-elle accorder à la Charte ?). La charte exprime l'engagement des organismes humanitaires à promouvoir les principes humanitaires et à mesurer les résultats de leurs actions. Elle a un caractère unique en ce sens qu'elle combine les textes internationaux sur les droits de la personne humaine, le droit international humanitaire, le droit des réfugiés et les principes humanitaires. La charte déclare que les organisations agiront en conformité avec les principes d'humanité et d'impartialité (et les autres principes prévus au Code de conduite) et réaffirme l'impératif humanitaire : à savoir que toutes les mesures possibles devraient être prises pour soulager la souffrance humaine. La charte esquisse également trois principes essentiels : le droit de vivre dans la dignité ; la distinction entre combattants et non-combattants ; et le principe du non-refoulement.

Principe n° 1 : Le droit de vivre dans la dignité

Le droit de vivre dans la dignité est un principe puissant et important pour le système humanitaire. Ce principe provient des textes internationaux relatifs aux droits de la personne humaine. Et pourtant il y a un élément de détermination de soi dans le concept de dignité : chacun a sa propre compréhension personnelle de ce que cela veut dire. Les populations ont besoin de participer si elles veulent définir un programme qui leur permette de jouir de leur droit de vivre dans la dignité. Ce principe reçoit une expression pratique dans l'ensemble du manuel de Sphere sous la forme d'indicateurs clés pour chaque Norme minimale (dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la nutrition, l'aide alimentaire, l'aménagement des abris et des sites et les services médicaux).

Principe n° 2 : La distinction entre combattants et non-combattants

Le second principe est tiré des Conventions de Genève (l'Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, et l'article 48 du Protocole additionnel I de 1977). Ce principe renforce que les civils ont droit à la protection et à l'assistance.

Principe n° 3 : Le principe du non-refoulement

Le principe du non-refoulement – selon lequel les réfugiés ne seront pas renvoyés vers un pays où leur vie ou leur liberté serait en danger – est la pierre angulaire de la Convention de 1951 sur les réfugiés

et, par conséquent, le point de départ des organismes humanitaires pour promouvoir les droits des réfugiés.

Le module de formation sur la Charte souligne que ces trois principes sont relationnels : chaque droit impose un devoir. Ces devoirs peuvent être ventilés en devoir de respecter ces droits (ne pas les bafouer, par exemple, en empêchant les enfants d'aller à l'école), de protéger ces droits (par exemple, en protégeant le droit des populations qui ont des opinions minoritaires d'exprimer ces points de vue) et de satisfaire ces droits (par exemple, en garantissant que tous les enfants ont accès à l'éducation, ou en créant les conditions nécessaires pour que les gens puissent s'exprimer).

En plus des principes, la charte humanitaire s'engage également sur l'obligation de rendre compte. Elle reconnaît que les besoins des populations sont couverts avant tout par leurs propres efforts et que le droit international stipule que les gouvernements sont responsables lorsque les capacités locales sont inadéquates. Les organismes humanitaires définissent leurs rôles par rapport à ces rôles primordiaux, comblant essentiellement les lacunes pour aider les populations dans une catastrophe à faire respecter leurs droits. La Charte précise clairement que les organismes humanitaires sont fondamentalement comptables à l'égard des populations qu'ils cherchent à servir.

Négocier l'humanitaire

Que nous en ayons conscience ou non, la définition de l'humanitaire ne cesse de se négocier, de par le monde – à chaque barrage routier et dans chaque négociation de projet avec un bailleur de fonds, dans les négociations avec les *Talibans* en Afghanistan ou dans des entretiens sur l'accès dans le nord de la Sierra Leone.

Dans ce contexte, la Charte cherche à définir un cadre global de réponse aux catastrophes, en insistant sur la déontologie, sur les valeurs et sur les principes. C'est peut-être au niveau déontologique que les acteurs du système humanitaire surmonteront leurs divergences philosophiques et trouveront des terrains d'entente. S'il y a une responsabilité de s'impliquer dans une catastrophe lorsque les États ne se montrent pas dignes de leurs obligations, l'obligation correspondante dans ce cas, pour les agents de l'humanitaire, est de s'efforcer d'améliorer la qualité de leurs activités. La charte humanitaire améliorera la qualité à un macro niveau, car elle nous obligera à réfléchir à nos principes communs, à les défendre et à les promouvoir.

Les conséquences pour les organismes humanitaires

Quelles sont les conséquences pour les organisations humanitaires si elles appliquent la charte humanitaire ? Le module de formation suggère qu'au niveau de l'organisation la charte humanitaire peut jouer un rôle utile dans la prise de décision et peut servir de véhicule pour réfléchir à des activités supplémentaires qui devraient compléter et renforcer la prestation des

services dans les catastrophes. Ceci peut demander des compétences différentes ou des partenariats avec d'autres organismes humanitaires qui ont des expériences ou des mandats différents. Les organisations pourraient, par exemple, envisager les activités suivantes :

- faire des activités de promotion pour accroître l'attention internationale ;
- témoigner et faire état des violations de droits ;
- veiller à la " responsabilisation " des détenteurs de droit (ceci est un terme du CICR qui implique de rappeler aux détenteurs de droit quels sont leurs mandats et leurs responsabilités et de les aider à s'en acquitter) ;
- œuvrer en vue de protéger les droits d'une population ;
- entreprendre une éducation sur les principes et sur les droits ;
- garantir la participation systématique des bénéficiaires à tous les niveaux d'opération ;
- s'engager à utiliser les Normes minimales ;
- et s'assurer que les indicateurs clés sont utilisés de façon transparente.

Il est impératif que les employés des organismes humanitaires comprennent que dans l'action humanitaire il s'agit de gérer les dilemmes et que trouver la meilleure solution possible signifie que l'on emploie un mélange d'instruments, y compris des cadres déontologiques personnels et des orientations de politique au niveau de l'organisation. Tous deux peuvent être guidés par la charte humanitaire. Pour démontrer ce point, le module de formation utilise l'art du débat, des études de cas et des jeux de rôle pour encourager les acteurs humanitaires à explorer quelques-uns des dilemmes les plus couramment rencontrés dans les activités d'aide.

- Comment les objectifs à long terme peuvent-ils correspondre à " l'impératif humanitaire " ?
- La neutralité ou l'impartialité sera-t-elle sacrifiée si les organisations adoptent une approche " fondée sur les droits " à l'égard de l'humanitaire ?
- Est-il réaliste d'attendre la participation des populations sinistrées ?
- Comment pouvons-nous éviter de contribuer aux économies de guerre tout en aidant les populations en danger ?

C'est la logique de la décision et la transparence avec laquelle la décision est prise qui sont importantes. Tant que la décision défend les principes humanitaires, ou qu'elle est justifiée par ces derniers, il serait difficile de la considérer rétrospectivement comme causant intentionnellement du mal à ceux qui sont affectés par une catastrophe. La charte humanitaire ne dicte à aucune organisation quelles décisions prendre. Par contre, elle implique que les organismes humanitaires ont besoin de réfléchir aux valeurs, à l'éthique et aux principes qu'ils emploient. Tel est le message principal du module de formation.

L'environnement de prise de décision pour l'action humanitaire est à haut risque et trouver l'espace de réfléchir sur la logique des décisions que nous prenons est parfois difficile. Il y a des moyens pratiques de faire de l'espace pour cette réflexion, y compris de nommer une personne qui serve de point de contact au sein d'une organisation et qui puisse assumer la responsabilité de promouvoir le débat sur la charte humanitaire. L'approche la plus efficace a été de mettre le sujet à l'ordre du jour des réunions de manière ponctuelle, ou de sensibiliser l'opinion à la charte par le biais d'un système de tutorat individuel. Voici quelques-unes des questions à poser :

- Avons-nous une définition de la mission ?
- Quels sont les instruments juridiques internationaux qui guident cette définition de mission ?
- Quels principes humanitaires partageons-nous ?
- Quelles sont nos orientations de politique sur la prise de décision ?
- Comment aidons-nous le personnel de terrain à prendre des décisions ?
- Comment révisons-nous nos décisions et comment tirons-nous les enseignements pour l'avenir ?

Politique et principes

Plusieurs études récentes, dont une conférence organisée en février 2001 par l'ODI, ont analysé les influences politiques, bureaucratiques et économiques sur l'humanitaire. Ces études donnent des exemples de contextes où les principes humanitaires ont été affaiblis en raison du poids de la politique internationale, comme en Afghanistan, au Kosovo, en Sierra Leone et en Iraq. Un thème qui revient souvent est que l'espace humanitaire est en train de rétrécir. La

conscience qu'il est indispensable de défendre les principes humanitaires (ce que bien des organisations ont le sentiment de faire régulièrement) pourrait contribuer à une solution. Si nous voulons que nos principes soient défendus, nous avons besoin de la diffusion générale de positions non négociables, comme le caractère impartial et non politique de l'action humanitaire. Il est possible que la charte humanitaire soit en mesure de faciliter ce processus et, ce faisant, de contribuer à une meilleure négociation de l'espace humanitaire.

Au final, nous ne savons pas si la charte humanitaire contribuera à améliorer la qualité de l'assistance humanitaire. Mais nous sommes convaincus qu'elle peut aider et c'est notre vœu le plus cher. Sa force consiste à nous permettre d'engager une réflexion sur notre propre éthique et sur nos valeurs, et sur la façon d'utiliser ces valeurs pour gérer les dilemmes opérationnels. Des agents à titre individuel dans de nombreux pays s'efforcent d'en apprendre davantage sur l'amélioration de la qualité. La charte humanitaire et son module de formation pourraient bien leur offrir un instrument pour parvenir à cette fin.

Sean Lowrie est le directeur de la formation du Projet Sphere. Au cours des deux dernières années, nombreux sont ceux qui ont apporté des idées au module de formation de la charte humanitaire et, notamment, Emma Jowett, consultant indépendant, Paul O'Brien de CARE, Nan Buzard, Sphere et Ed Schenkenberg, ICVA. Il est possible d'obtenir gracieusement un exemplaire du module de formation au site Internet de Sphere : www.sphereproject.org.

Références

Le projet Sphere et les questions plus générales ayant trait à la qualité et à l'obligation de rendre compte ont été passés en revue dans *Échange humanitaire* n° 17, mars 2001. Ces articles sont disponibles sur le site Internet du HPN à www.odihpn.org

Pour un résumé de la conférence de l'ODI de février 2001, voir Devon Curtis, *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension [Politique et aide humanitaire : Débats, dilemmes et dissensions]*, Rapport 10, Humanitarian Policy Group (Londres : Overseas Development Institute, 2001)

Le site Internet de Sphere : www.sphereproject.org

Le Groupe URD, www.groupeurd.org

Le Humanitarian Accountability Project [Projet de transparence humanitaire], www.hapgeneva.org

The Dangers and Incoherence of Standardisation and Normalisation of Humanitarian Aid [Les dangers et l'incohérence de la standardisation et de la normalisation de l'aide humanitaire] mimeo, Groupe URD, 1999

ETIKMA, rapport de la Conférence internationale sur les normes et les codes de conduite dans l'aide humanitaire, Bioforce, Paris-Sorbonne ; 2000, Lyon

" Faut-il normaliser l'aide humanitaire ? ", *Revue humanitaire*, no. 1, novembre 2000

Rapports de terrain

Un grand nombre de rapports de terrain se concentrent sur l'emploi des Normes minimales et des Indicateurs clefs dans le cycle de projet, qui faisait l'objet du premier module de formation mis au point par le Projet Sphere. Ci-dessous figurent quelques brefs exemples de l'utilisation des Normes minimales sur le terrain, résumés à partir du site Internet de Sphere.

Le renforcement des capacités en Albanie

CARE Canada a utilisé le manuel de Sphere pour mener des activités de planification préalable en cas de catastrophe et de renforcement des capacités parmi des organisations non gouvernementales locales et basées dans la communauté en Albanie. Le cursus de formation était fondé sur le manuel de Sphere, qui a été traduit en Albanais. La traduction a introduit de nouveaux concepts linguistiques ayant trait à la gestion d'une situation d'urgence et a préparé la voie pour d'autres travaux dans ce domaine.

Le suivi de projets d'aide alimentaire au Kenya

Oxfam GB a utilisé le manuel de Sphere dans une visite de suivi d'un projet de distribution alimentaire à Turkana, dans le nord du Kenya. Les membres du personnel d'Oxfam au Kenya ont comparé les résultats de leur programme et de leurs démarches par rapport aux normes et indicateurs clefs pertinents relatifs à l'aide alimentaire. Ils se sont aperçus qu'il y avait des possibilités d'amélioration dans leur programme et ils ont trouvé quelques suggestions pour améliorer les indicateurs du manuel. L'emploi de ce manuel a souligné qu'il était nécessaire de procéder à une analyse régulière des rapports de suivi. Sur cette base, des enquêtes d'utilisation finale ont été introduites à la place des enquêtes de sortie au site de distribution.

Guider les évaluations au Gujarât après le tremblement de terre

World Vision a utilisé le manuel de Sphere pour guider ses opérations d'intervention suite au tremblement de terre au Gujarât en janvier 2001. Grâce à l'emploi des listes de contrôle tirées du manuel, plusieurs améliorations importantes de la qualité se sont fait jour. L'examen des indicateurs contenus dans les normes minimales a révélé que les programmes de World Vision n'appréciaient pas de façon satisfaisante quels étaient les besoins des femmes. Par la suite, une trousse d'hygiène réservée aux femmes a été créée et distribuée. En outre, un forfait abri a été négocié avec les organismes donateurs à l'aide des normes minimales. La modicité des ressources émanant des donateurs a conduit World Vision à distribuer moins de matériel destiné aux abris que ne le recommandaient les indicateurs de Sphere (même si cela permettait de donner des abris à davantage de personnes). Tout en étant mal à l'aise à ce sujet, World Vision a été capable de faire preuve à ses donateurs de sa responsabilisation dans ce cas d'espèce et de fournir une justification utile à d'autres activités de collecte de fonds.

Aider le redressement ? La crise de l'aide dans les situations d'urgence politiques chroniques

Dans *Aiding Recovery?*, Joanna Macrae explique qu'il émerge une orthodoxie de l'aide selon laquelle l'aide humanitaire peut (et devrait) jouer un rôle dans la gestion du conflit et qu'elle peut y parvenir en appliquant des approches plus développementales à l'apport de l'aide dans les régions affectées par le conflit. Le mécanisme qui a permis aux organismes humanitaires d'essayer de jouer ce rôle a été le continuum aide d'urgence-développement. En rendant l'assistance d'urgence plus développementale, le modèle de continuum assume que l'aide peut jouer un rôle important pour renforcer les processus de paix.

La recherche de Macrae suggère que l'aide d'urgence et le développement sont des démarches très différentes, fondées sur des stratégies politiquement distinctes et qu'il est crucial de conserver la distinction plutôt que de l'occulter, pour maintenir l'intégrité et l'efficacité technique de ces deux formes d'aide. L'"accroissement" des objectifs et des stratégies d'aide qu'implique la transition aide d'urgence-développement exige la présence d'un État prêt à fonctionner et reconnu au plan international, une instance autoritaire et compétente capable de déterminer et d'exécuter la politique. Elle légitime aussi les États, puisque l'une des fonctions essentielles de l'aide au développement est de promouvoir la souveraineté de l'État. Par contre, la politique humanitaire ne présume pas la présence d'une autorité centrale unifiée - le critère, en théorie, d'affectation des ressources est le besoin, tel que déterminé de façon impartiale. Qui plus est, l'aide humanitaire apportée par des instances humanitaires indépendantes n'implique pas non plus la reconnaissance ou la légalisation de l'autorité de contrôle locale - elle maintient une position politiquement neutre au beau milieu du conflit et de l'insécurité.

Joanna Macrae est chercheur pour le Humanitarian Policy Group à l'ODI. *Aiding Recovery?* est publié par Zed Books, www.zedbooks.demon.co.uk ; Tél. : +44 (0)207 837 4014 ; Fax : +44 (0)207 833 3960

Pourquoi devrait-on avoir une perspective humanitaire sur les armes légères ?

À la suite de la conférence innovante des Nations unies sur les armes légères, **Robert Muggah** explique pourquoi la question doit figurer à l'ordre du jour humanitaire

L'ONU commence peu à peu à réagir à la question des armes légères – tant dans le but de réduire leur fourniture illicite que de sensibiliser l'opinion aux dangers que présente pour les urgenciers et les développeurs leur disponibilité non réglementée. Les efforts de l'ONU à ce sujet ont culminé à la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ces aspects, qui s'est déroulée à New York du 9 au 20 juillet 2001. La conférence visait à élaborer un programme d'action global pour faire face au problème. Négociée par les experts du désarmement des gouvernements représentés, l'on s'est très tôt inquiété que des recommandations techniques et de procédure ne viennent supplanter les priorités humanitaires de base. Certes, le document final contient des mesures pratiques, y compris un Programme d'action qui dresse les priorités d'une stratégie de prévention à long terme. Cette stratégie est basée sur le renforcement des contrôles législatifs relatifs à la production, à la gestion des réserves, aux exportations (et réexportations), au courtage, aux douanes et à la tenue des archives. Un accent spécial est accordé à l'élaboration d'un régime de marquage et de dépistage, à des programmes de sensibilisation du public et à un renouveau d'investissement dans le désarmement, dans la démobilisation et dans la réintégration (DDR).

Bien qu'insuffisamment représentées dans le volet exécution du texte, les inquiétudes humanitaires sont



Les armes légères : à l'ordre du jour humanitaire?

mentionnées brièvement dans le paragraphe 2 du Préambule, où il est remarqué que les États sont “ extrêmement inquiets devant ... l'accumulation excessive et la propagation incontrôlée [des armes légères] ... qui ont de vastes conséquences humanitaires et socio-économiques ”. Au paragraphe suivant, le Programme d'action fait également état que le commerce illicite des armes légères et de petit calibre “ nourrit les conflits, aggrave la violence, contribue au déplacement des civils, ébranle le respect pour le droit international humanitaire [et] entrave l'acheminement de l'assistance humanitaire vers les victimes de conflit armé ”. Si le Programme d'action n'est pas légalement contraignant, il n'en reste pas moins un document de consensus et il représente un premier pas important pour sensibiliser l'opinion et pour formuler des réponses pratiques. Malgré cela, il voit encore à travers la lentille traditionnelle du contrôle des armements ce qui est une question à multiples facettes demandant des stratégies sous l'angle de la demande comme de l'offre.

La perspective humanitaire

La réflexion contemporaine sur la prolifération, sur la disponibilité et sur l'emploi des armes légères est amèrement divisée, opposant les partisans des armes à feu et les ministères de la défense d'une part, aux spécialistes de la santé publique, à la communauté du désarmement et, de plus en plus, aux secteurs de l'aide d'urgence et du développement, de l'autre. Une perspective humanitaire sur les armes légères offre un espace critique de consensus dans une arène par ailleurs politisée. Au fond, un discours humanitaire se focalise sur les pratiques et les conséquences de la guerre. Il incite les États “ producteurs ” à rendre compte du transfert légal ou illicite du matériel de guerre à des régimes qui bafouent les droits individuels fondamentaux des civils. Comme les impacts humanitaires les plus lourds des armes légères peuvent être attribués à une abondance d'armes plus anciennes qui circulent d'un conflit à l'autre, une perspective humanitaire concentre utilement l'attention sur les droits des combattants et des civils qui font face, au quotidien, à une violence liée aux armes. Bien qu'il soit encore très tôt, la communauté de l'aide humanitaire a mis au point toute une gamme d'approches complémentaires à la question des armes légères.

Les droits de l'homme et les contrôles de l'offre

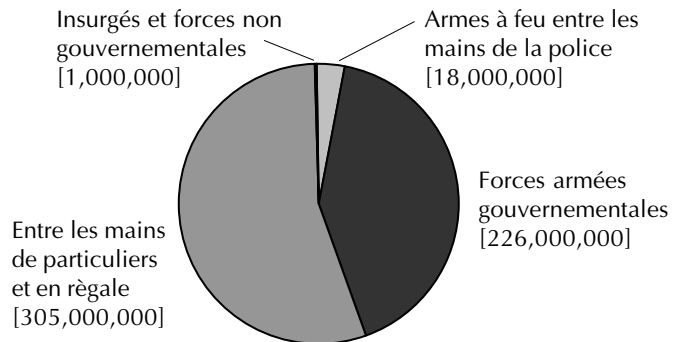
La première approche est axée sur des contrôles de l'offre afin d'empêcher l'exportation (ou la réexportation) des armes légères vers des régimes trouvés coupables de violations des droits de la

personne humaine. Les partisans de l'approche de l'offre appellent de leurs vœux une plus grande obligation de rendre compte, une surveillance de la part du gouvernement et des politiques sur le négoce des armes ainsi qu'une homologation de l'utilisateur final. Ils réclament également une application et un suivi plus efficaces des embargos sur les livraisons d'armes et des sanctions. Les organisations de propagande, à l'instar d'Amnesty International, de Human Rights Watch, d'International Alert, de Saferworld et d'Oxfam réclament des orientations de politique éthiques plus rigoureuses et des codes de conduite sur le commerce des armes légères afin d'améliorer la transparence et la responsabilité de la production et du transfert des armes, réduisant ainsi le risque de détournement et de fuite. Si cette approche s'applique essentiellement aux transferts licites d'armes, elle repositionne néanmoins le débat dans le cadre plus général des obligations des États à l'égard des droits de l'homme.

Le droit international humanitaire et la protection des civils

Une seconde approche – que préfèrent l'ONU, le CICR, les donateurs éclairés et les principaux organismes internationaux de secours – a vocation à sensibiliser davantage la communauté internationale sur l'impact de la violence armée sur les non-combattants et sur les groupes vulnérables. Selon l'Article 1 des Conventions de Genève (1949) et des Protocoles (1977), les États producteurs et distributeurs d'armes ont l'obligation de "respecter et de faire respecter" le droit international humanitaire (DIH). Et, notamment, "la fourniture délibérée d'armes dans des situations où se produisent ou risquent de se produire de graves violations du DIH devrait être considérée comme étant un sujet de grave préoccupation".

Distribution d'armes à feu connues dans le monde en 2001



Les urgenciers et les développeurs sont tout particulièrement alarmés que les civils soient de plus en plus les principales cibles du conflit armé. Autrement dit, la disponibilité des armes légères menace les fondements mêmes du droit international humanitaire – qui constitue l'un des principaux moyens de protéger les civils en temps de guerre. Un certain nombre d'organismes de terrain et, notamment, le CICR, visent à diffuser des informations sur les normes humanitaires, à sensibiliser l'opinion, à gérer une formation sur le droit international humanitaire et à exercer des pressions sur les groupes que l'on voit bafouer les droits de l'homme. Les combattants n'étant pas conscients du droit international humanitaire ou évitant de le respecter ou encore le méprisant délibérément, les conséquences pour les organismes de secours et humanitaires cherchant à apporter une assistance sont sérieuses. Dans des contextes de conflit et de sortie de crise où il reste très facile de se procurer des armes légères, se forme un mélange explosif composé de soldats récemment actifs ou partiellement démobilisés, d'un banditisme généralisé et, dans certains cas, d'une activité hostile de l'État. Comme peuvent en attester

Les armes légères et la militarisation des camps de réfugiés

La militarisation des camps de réfugiés préoccupe de plus en plus les organismes humanitaires à qui l'on a confié le mandat d'aider les personnes déplacées et les réfugiés et qui se sont engagés par contrat à le faire. Non seulement la militarisation des camps amoindrit-elle le "mandat d'impartialité" des organismes humanitaires, mais elle met aussi en plus grand danger encore la vie des bénéficiaires et du personnel.

Ainsi, dans le campement de Tingi-Tingi dans la partie orientale de la RDC, 150.000 réfugiés (chiffre estimé) auraient été cantonnés dans des camps improvisés. Selon un porte-parole du HCR, en 1998, la militarisation du camp a mis en danger la vie de réfugiés innocents, de personnes déplacées, de même que des communautés d'accueil et des agents humanitaires. Les armes légères étaient fréquemment expédiées sous le couvert direct d'une "assistance humanitaire". Des rapports sont ressortis des camps de réfugiés situés dans tout l'ex-Zaïre, le Rwanda et le Burundi que des armes étaient entrées et sorties en contrebande par un avion appartenant aux ONG sous le couvert d'un "aide alimentaire" ou d'un "outillage agricole". Selon le Service mondial de la BBC et le *East African* en 1997, "tant d'armes sont arrivées par avion dans le camp de Tingi-Tingi que les envois de secours ont été interrompus ... des armes, des uniformes et des munitions sont envoyés chaque jour dans le camp même". Au Soudan, les organisations humanitaires chrétiennes ont également été accusées à maintes reprises par les pouvoirs publics de servir d'écrans aux négociants d'armes. Des affirmations similaires ont été prononcées contre des camps du Kenya, tels que Kakuma et Dadaab, bien qu'il y ait peu de preuves réelles pour appuyer de telles accusations. Néanmoins, "les communautés d'accueil" entourant les camps, dans le nord du Kenya, l'est de l'Ouganda et le sud de la Somalie, sont saturées d'armes.

la majorité des urgenciers, une seule personne armée peut bloquer les routes de ravitaillement alors que l'augmentation des prises d'otages, du banditisme et des vols avec violence sont chose courante à la suite du conflit lorsque les armes demeurent aisément accessibles. Par exemple, à El Salvador, le nombre de morts violentes en 1998–99 était plus élevé que le nombre de morts dus à la guerre. Des enquêtes de perception menées du Guatemala au Cambodge suggèrent que de nombreux résidents des villes se sentent moins en sécurité de nos jours qu'ils ne le faisaient pendant la guerre.

Le déclin de la sécurité

Une troisième perspective s'intéresse aux effets de la disponibilité des armes sur la protection du personnel et sur l'efficacité des opérations de secours et des activités de développement. Dès la fin des années 1990, selon l'ONU, plus d'une cinquantaine de pays était "peu sûrs" et les opérations dans les situations d'urgence complexes avaient quintuplé. Plus de 1500 agents civils internationaux et nationaux ont été tués par des armes depuis 1945 – le rythme s'étant accru dans les années 1990. Au bas mot, le taux moyen d'homicide pour le personnel de l'ONU et les personnes à leur charge serait de 17 à 25 pour 100.000 – ce qui est comparable aux taux d'homicides de civils signalés au Liban, et plus élevé qu'en Azerbaïdjan, en Jamaïque, au Nicaragua, en Russie et au Sri Lanka. Bien que les taux actuels indiquent un déclin, de 1990 à 1999, plus de 93 délégués du CICR ont été tués par des armes légères et quelque 280 blessés.

La sûreté et la sécurité personnelles sont une source majeure de stress pour le personnel de terrain expatrié œuvrant dans des régions sujettes à la violence. Le CICR estime qu'approximativement 50 pour cent de son personnel international et national souffre de difficultés affectives et de comportement pendant et après sa mission, alors que, selon les estimations, 30 pour cent auraient subi un "incident de sécurité" grave sur le terrain. D'après une enquête de l'ONU, "conflit armé, mines, coups de feu, assassinat, banditisme, vol de voiture avec agression, vol, narcotrafic, toxicomanie et autres activités criminelles dans les ... environs étaient tous des facteurs de stress reconnus". Le stress psychologique dû au fait de travailler dans des situations où la sécurité personnelle est continuellement mise en péril, de subir une séparation prolongée de sa famille, qui est sans cesse consciente du danger extrême dans lequel se trouvent les êtres aimés, et d'être entouré au quotidien par la violence armée – tous ces facteurs contribuent à des niveaux critiques de stress et au potentiel de traumatisme psychologique.

Conclusion

Tout en n'en étant pas la cause, les armes légères sont le moyen principal par lequel les États, les acteurs non gouvernementaux et les civils sont en mesure de bafouer le droit international humanitaire sur une très grande échelle. Plus de 300.000 civils sont tués directement par des armes légères dans le conflit

chaque année – et bien d'autres millions encore meurent de blessures et d'infections secondaires ou de maladies. À mesure qu'évoluent la technologie et la létalité du matériel de guerre, les situations d'urgence complexes, les luttes intestines et l'effondrement de l'État aggravent ainsi l'échelle et l'ampleur des souffrances humaines. Qui plus est, la disponibilité croissante des armes légères dans les sociétés entraînées dans la guerre, ou en sortant à peine, indique une menace à long terme pour la communauté de l'aide humanitaire. Des éléments de preuve émanant de sociétés "pacifiques", ou affectées par un conflit, ou encore en sortie de crise suggèrent tous que la violence armée, la criminalité et le déplacement des populations augmentent lorsqu'il y a abondance d'armes légères. De surcroît, la disponibilité non réglementée des armes menace la sûreté et la sécurité physiques du personnel et des organismes humanitaires. En raison de la perception accrue de ces risques sur le terrain, les rares ressources sont détournées vers la gestion, la logistique, le suivi et l'évaluation de la sécurité. Indirectement, la présence de vastes quantités d'armes légères contribue à une culture d'intimidation, de violence et, ipso facto, de retrait humanitaire. L'insécurité envahissante liée aux armes entrave un "retour" à la stabilité ou à la sécurité des hommes et elle encourage encore moins la création d'un environnement favorable à la reconstruction ou au développement.

Robert Muggah est chercheur principal, Small Arms Survey [Enquête sur les armes légères], Genève.

Références

Les documents ayant trait à la Conférence des Nations unies sur les armes légères sont disponibles au site Internet des Nations unies, www.un.org/Depts/dda/CAB/smallarms

International Action Network on Small Arms [Réseau international d'action contre les armes légères], www.iansa.org

Small Arms Survey [Enquête sur les armes légères], www.smallarmssurvey.org

Département des Affaires de désarmement des Nations unies (UNDDA), www.un.org/Depts/dda

Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) Emergency Response Division (ERD), www.undp.org/erd

Programme sur la Sécurité et le Développement, <http://sand.mii.edu/>

Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem [Enquête sur les armes légères 2001: Profil du problème] (Genève: Enquête sur les armes légères, 2001)

Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict [La disponibilité des armes et la Situation des civils dans le conflit armé] (Genève: CICR, 1999)

L'ONU et les personnes déplacées : améliorer le système ou éluder la question ?

La proposition visant à créer au sein des Nations unies une unité dédiée aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a rencontré une réaction mitigée. Mais, soutient Marc Vincent, la communauté de l'aide humanitaire doit saisir cette occasion pour améliorer l'assistance qu'elle offre aux personnes déplacées ; des années pourraient s'écouler avant que nous ayons une autre chance de le faire

En mars 2001, le *Senior Inter-Agency Network on Internal Displacement* (Réseau interorganisations sur le déplacement interne) a proposé de mettre en place une unité dédiée au sein du Bureau de coordination des Affaires humanitaires (BCAH) en vue d'améliorer les travaux des Nations unies sur le déplacement interne. La proposition a provoqué tout un éventail de réactions, du refus catégorique comme étant un geste futile jusqu'à un optimisme prudent. Mais débattre si l'unité sera une amélioration ou non passe à côté du problème ; il faut qu'elle fasse partie d'une meilleure réponse de la part des Nations unies car personne – et surtout les personnes déplacées – ne profitera de la continuation du status quo. Les ONG, l'ONU, les États membres et les donateurs ont tous besoin de s'assurer que la nouvelle unité est efficace. Il n'y aura peut-être pas d'autre occasion de le faire de si tôt.

L'ampleur du problème

Le problème des personnes déplacées est immense et ne cesse de s'accroître. En 1970, l'on comptait approximativement cinq millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, à comparer à neuf millions de réfugiés. Dans les années 1990, à la suite de la fin de la Guerre froide et de la montée en flèche du nombre de luttes intestines, le nombre de personnes déplacées a dramatiquement augmenté, culminant à 27 millions en 1994. Les estimations actuelles du nombre de personnes déplacées varient considérablement – selon ceux que l'on compte et qui les compte – mais il est généralement admis qu'entre 20 et 25 millions de personnes sont déplacées par suite de conflits. Pour le HCR, le nombre de réfugiés officiellement enregistrés en 2000 se situerait aux environs de 11 millions. La Commission mondiale sur les barrages, dans son rapport de 2000 intitulé *Barrages et Développement*, estimait que les vastes barrages de Chine et d'Inde, à eux seuls, avaient déplacé de 26 à 58 millions de personnes entre 1950 et 1990.

Mis à part les dimensions de plus en plus grandes du problème, une autre explication sur les efforts plus importants déployés au sein du système onusien afin d'améliorer la réponse est le fait que, contrairement à ce qui est fait pour les réfugiés au sein du HCR, il n'existe pas d'institution unique chargée de couvrir les besoins des personnes déplacées et, entre autres, leur besoin de protection. Conformément au droit international, ce sont les États qui, au final, sont responsables du bien-être de leurs citoyens, y compris des personnes déplacées. Et pourtant, dans certains cas, ce sont précisément les actions des États qui donnent lieu à ce déplacement ; dans d'autres, il est possible que les gouvernements soient prêts à aider mais qu'ils ne disposent pas des moyens ou de l'accès nécessaires. Se pose aussi, quoique implicitement, la question de la souveraineté. Par définition, les personnes déplacées sont une question interne et toute tentative ayant vocation à créer un organisme international qui serait chargé d'aborder le problème des personnes déplacées pourrait être considérée comme une ingérence implicite dans les affaires internes des États. Au cours des dernières années, cependant, le "vieux" concept de souveraineté, derrière lequel se retranchent les États pendant qu'ils bafouent les droits de leur propres citoyens, est progressivement remplacé par un modèle plus nouveau – "la souveraineté en tant que responsabilité" – dont la promotion est assurée, entre autres, par Kofi Annan, le Secrétaire général des Nations unies, ainsi que par Francis Deng, le Représentant (du Secrétaire général des Nations unies) pour les Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

La réponse face au déplacement interne

La proposition visant à créer une unité dédiée pour les personnes déplacées fait partie d'une démarche plus longue qui a commencé en 1992, lorsque Boutros Boutros-Ghali, alors Secrétaire général des Nations

Qu'entend-on par personne déplacée ?

Il n'existe pas de définition standard pour les termes « personnes déplacées » au-delà des conditions évidentes selon lesquelles leur déplacement se produit de manière forcée et qu'elles n'ont franchi aucune frontière internationale. La description de travail la plus large provient des *Principes directeurs* des Nations unies sur le *déplacement interne* : " les personnes déplacées sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcées ou contraintes de fuir ou de quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituelle, en particulier suite au conflit armé, à des situations de violence généralisée, à des violations des droits de l'homme ou à des catastrophes naturelles ou d'origine anthropique, ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi de frontière internationalement reconnue. "

unies, a nommé Deng pour sensibiliser l'opinion sur le déplacement interne et chercher des moyens d'améliorer la réponse de l'ONU. En 1996, Deng a conclu qu'il n'existait pas de volonté politique de créer une nouvelle organisation dont le mandat serait de protéger les personnes déplacées et de leur prêter assistance. En outre, il n'était pas non plus probable à cette époque que l'une quelconque des institutions existantes soit en mesure d'en assumer la pleine responsabilité à l'échelle planétaire. Au lieu de cela, il a été adopté un "arrangement commun en collaboration" entre les divers acteurs compétents.

L'"approche commune" est un modèle de gestion de l'assistance et de la protection dans les situations de déplacement interne, impliquant le gouvernement local et les autorités locales, les organismes des Nations unies, les organisations internationales et les ONG internationales et locales. Au niveau de la politique, cet arrangement est axé sur le Comité permanent interorganisations des Nations unies (IASC). Le déplacement interne est un sujet qui figure constamment à l'ordre du jour de l'IASC qui a mis en place des orientations de politique pour appuyer le cadre commun.

Le Senior Inter-Agency Network on Internal Displacement (Réseau interorganisations sur le Déplacement interne)

En 2000, cette approche commune a été mise en doute par l'Ambassadeur américain auprès des Nations unies, Richard Holbrooke, qui déplorait "la protection inadaptée et inégale offerte aux personnes déplacées". Après avoir vu de ses propres yeux les conditions déplorable auxquelles sont confrontées les personnes déplacées en Angola, où leur nombre atteint près de trois millions, Holbrooke a demandé une nouvelle évaluation des structures institutionnelles. Contrainte de défendre son approche, l'ONU a créé le Réseau interorganisations sur le Déplacement interne.

Ce Réseau, qui comprend des points de contact sur les personnes déplacées appartenant aux divers organismes humanitaires qui s'occupent du déplacement interne, est présidé par un "Coordonnateur spécial sur le Déplacement interne". Le Réseau a reçu le mandat d'évaluer l'intervention humanitaire au niveau local et de fournir des recommandations afin d'y apporter des améliorations. En dépit d'un scepticisme initial, il a fait du bon travail. Les missions effectuées en Érythrée et en Éthiopie, au Burundi, en Angola et en Afghanistan, par des équipes composées de représentants de tous les acteurs humanitaires pertinents, ont débouché sur des rapports qui identifient des lacunes concrètes et qui avancent des recommandations tout à fait valables. Le rapport sur le Burundi, par exemple, a identifié l'échec de l'ONU et des ONG dans le domaine de la protection des personnes déplacées à l'intérieur du pays et a suggéré la mise en place d'un comité chargé de la protection et présidé par le Coordonnateur humanitaire/ Coordonnateur résident (CH/CR) et le Ministre des droits de l'homme du Burundi, avec la



© UNHCR/A. Holmann

Personnes déplacées tutsies dans un camp situé dans le nord du Burundi

participation des ONG et d'autres acteurs humanitaires. Un sous financement de la part des donateurs a aussi été souligné et relativisé – le manque de financement pose tout autant problème dans la réponse apportée aux personnes déplacées que le manque de coordination, d'obligation de rendre compte et de compétences d'expert. Le Coordonnateur spécial de l'époque, Dennis McNamara, a fait pression pour obtenir que les donateurs assument une plus grande responsabilité dans le cadre de programmes de soutien à l'adresse des personnes déplacées. Le Réseau a souligné en outre combien il était important de faire participer tous les acteurs politiques, officiellement ou officieusement, afin d'augmenter l'accès aux personnes déplacées.

Il n'en reste pas moins qu'il y a aussi eu des déceptions. Les quatre missions, réparties sur neuf mois, ne sauraient constituer un examen complet de la réponse de l'ONU aux problèmes des personnes déplacées. Qui plus est, il y avait un doute sérieux sur le niveau d'engagement des Nations unies à l'égard de cette démarche ; selon McNamara, les ONG ont été plus enthousiastes pour améliorer la réponse des Nations unies face au déplacement interne que ne l'a été l'ONU elle-même. Pendant qu'elles étaient en mission, les équipes représentaient un véritable effort de coopération interorganisations qui ne s'est pas bien traduit au niveau des sièges. Les chamailleries perdurent sur les mandats et sur le territoire. Une autre faille a été l'absence d'un cadre stratégique sur lequel édifier des recommandations à long terme. Si l'approche de terrain a permis d'éviter certains des problèmes institutionnels invétérés, elle aurait pu bénéficier d'une évaluation plus complète des options qui s'offrent aux institutions au niveau de la politique et du siège.

L'unité proposée pour les personnes déplacées

En mars 2001, le Réseau a présenté son rapport d'activité au Secrétaire général et à l'IASC. Il contenait peu de surprises réelles :

- le niveau de protection offert aux personnes déplacées était insuffisant ;
- il existait de graves lacunes dans la réponse internationale face au déplacement interne, dont certaines découlent de problèmes de coordination parmi les organismes des Nations unies et d'autres organisations internationales ;
- il y avait régulièrement une pénurie d'articles d'urgence non alimentaires tels que des abris ;
- et la réponse des donateurs aux conflits prolongés était loin d'être satisfaisante.

Le rapport suggérait une action dans trois domaines. En premier, il y avait la création, au sein du BCAH, d'une unité dédiée pour les personnes déplacées dont les effectifs seraient détachés des agences pertinentes et dont la tâche serait de fournir des compétences d'experts, ainsi qu'une formation et des conseils aux organismes humanitaires qui travaillent dans des crises où il y a des personnes déplacées. Cette unité entreprendrait également des examens systématiques par pays et mettrait au point des orientations de politique interorganisations. En second lieu, des conseillers de terrain spécialistes des personnes déplacées seraient déployés au niveau du pays et au cas par cas, pour aider le CH/CR. Enfin, une capacité de financement rapide devrait être créée pour combler les lacunes qui existent dans l'assistance aux personnes déplacées.

Les prochaines étapes

Il revient aux organismes d'aide humanitaire et aux États membres des Nations unies de veiller à ce que la nouvelle unité fasse réellement une différence. Parce qu'il s'agit d'une idée nouvelle, des difficultés de complémentarité avec les fonctions existantes du BCAH et d'autres organismes se feront sentir. Pendant la période de mise en place, il sera crucial de ne pas perdre de vue l'objectif ultime, qui est d'améliorer la réponse à l'égard des personnes déplacées.

Si l'IASC veut que cette unité soit un succès, il devrait se concentrer sur l'ébauche de ses priorités. Quatre viennent immédiatement à l'esprit :

- 1) assurer une meilleure obligation de rendre compte dans la réponse à l'égard des personnes déplacées ;
- 2) mettre en œuvre un cadre efficace et cohérent de protection pour les personnes déplacées ;
- 3) donner une autonomie, une autorité et une indépendance à l'unité ;
- 4) veiller à ce que les donateurs et les autres partenaires apportent leur soutien à cette démarche.

L'obligation de rendre compte

Jusqu'à ce jour, l'instance au sein de laquelle les organismes humanitaires ont discuté des personnes déplacées a été l'IASC. Parce que c'est un comité, il est difficile de s'assurer que l'IASC soit comptable envers ses donateurs, envers ses partenaires et envers ceux qui font l'objet de ses discussions de politique générale. Avec la nouvelle unité dédiée aux personnes déplacées,

il sera beaucoup plus aisé de garantir cette obligation de rendre compte. En outre, l'unité doit chercher comment assurer l'obligation de rendre compte dans le système en général. L'approche commune actuelle présente de nombreux avantages, mais il y manque encore une obligation de rendre compte, une responsabilité et une cohérence dans qui fait quoi au niveau national, spécialement lorsqu'il s'agit de la protection des personnes déplacées. Un domaine qui pourrait être amélioré est le niveau de compétences en matière de protection parmi les CH/CR. Pour augmenter leur potentiel, une meilleure sélection devrait avoir lieu, de même qu'une plus grande évaluation des résultats et il faudrait leur apporter un plus grand appui.

La protection

Le plus grand défi que l'Unité doit relever est d'améliorer la protection des personnes déplacées. Pour aboutir à des améliorations considérables, en sus des arrangements ponctuels actuels, le Coordonnateur spécial doit avoir de l'audace et mettre au point, quelque part à l'intérieur du système onusien, une capacité spécialisée dans la protection des personnes déplacées. Une bonne protection demande une interaction au quotidien avec les autorités locales : elle exige la collecte systématique de renseignements et l'instauration d'une confiance et d'un engagement parmi ces autorités. Le cas échéant, elle inclut en outre la menace de dénoncer publiquement les violations. Ceci ne saurait se faire que s'il est créé un encadrement d'"officiers responsables de la protection des personnes déplacées". Le candidat le plus évident pour cette tâche au niveau du pays serait le Haut Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme. Assumer cette responsabilité entraînerait une innovation radicale par rapport à l'accent de l'Office du HCR qui, à l'heure actuelle, porte sur la coopération technique. Qui plus est, cela exigerait un investissement énorme pour améliorer la capacité et les résultats dans le cadre du Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (UNHCHR) pour un suivi de terrain global. Bien que ceci ait fait l'objet d'une discussion à un niveau général, il faut procéder à une évaluation sérieuse et dans les plus brefs délais. Si cette option n'est pas viable, d'autres solutions doivent alors être recherchées, y compris celle de confier cette responsabilité à une autre agence.

Soudan	4 millions
Angola	2,8 millions
Colombie	2,2 millions (depuis 1985)
RDC	2 millions
Sierra Leone	1,3 million
Indonésie & Timor oriental	1,2 million
Birmanie	plus de 1 million
Irak	900.000
Sri Lanka	800.000
Rwanda	jusqu'à 600.000

Source: Global IDP Project, www.idpproject.org, juillet 2001

Outre la mise en place d'une capacité de protection spécialisée, les organismes humanitaires, dans leur ensemble, doivent observer de plus près les droits des personnes déplacées. Par la formation et la sensibilisation, la nouvelle unité devra encourager les organisations qui, par tradition, ne s'occupent pas de protection (dont le PAM et le PNUD) à veiller à ce que leur personnel soit à tout le moins capable de collationner des renseignements de base sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire telles qu'elles sont observées, et à ce qu'il soit prêt à le faire. Si ces organisations ne sont pas aptes à intervenir parce qu'elles craignent que cela ne risque de compromettre leurs programmes ou de mettre en danger leur personnel, il faudrait prévoir des dispositions permettant de transmettre ces renseignements à une organisation qui, elle, a les moyens d'agir.

Autonomie

Une autre priorité pour l'IASC est de mettre de côté la politique interorganisations et de donner à la nouvelle unité l'autonomie, l'autorité et l'indépendance qui lui seront nécessaires pour être efficace, spécialement pour les activités de promotion. Si l'on veut que cette unité ait le moindre impact, elle devra être capable d'attirer l'attention sur les problèmes, de même que de suggérer des solutions. Tant que ce système ne fonctionnera pas, le Coordonnateur spécial aura besoin de parler franchement et ouvertement.

Soutien

Finalement, l'unité a besoin de soutien, tant politique que financier. Les donateurs doivent s'assurer que des ressources sont disponibles et que les agences, dans le cadre du système onusien, font preuve d'un engagement réel. De plus, il doit y avoir un examen transparent des résultats, dans le cadre duquel l'unité est évaluée de manière juste. Les ONG, à travers des campagnes publiques à l'adresse de leurs groupes d'intérêt dans leur pays d'origine, devraient aussi veiller à ce que les gouvernements montrent un engagement politique réel.

La création d'une unité dédiée pour les personnes déplacées au sein du système onusien est une occasion unique et très précieuse. Si l'on ne saisit pas cette occasion, il faudra des années avant qu'une initiative similaire puisse être à nouveau discutée. Pour qu'il y ait des améliorations concrètes dans la réponse face au déplacement interne, tous les acteurs devront montrer une volonté politique réelle. Les problèmes de déplacement interne soulèvent des questions délicates et difficiles de souveraineté des États, de réforme de l'ONU, de protection, d'accès humanitaire et de sécurité. Pour éviter tout simplement de "politiser" cette question, il faut insister fermement sur le fait de pourvoir aux besoins des victimes.

Marc Vincent est Directeur de Projet, Global IDP Project, Norwegian Refugee Council.

Références

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, www.unhcr.ch

La Protection des Civils dans le conflit armé, www.reliefweb.int/ocha_ol/civilians/forced_displacement/index.html

Les Principes directeurs sur le Déplacement interne, www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html

Le Brookings-CUNY Graduate Center Project on Internal Displacement, www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm

Global IDP Project, Norwegian Refugee Council, www.idpproject.org

Refugees International, www.refintl.org/issues/displaced.html

Comité américain pour les Réfugiés, www.refugees.org

Le Centre d'études sur les Réfugiés, www.qeh.ox.ac.uk/rsp

Marc Vincent et Birgitte Refslund Sorensen (eds), *Caught Between Borders, Response Strategies of the Internally Displaced* [Pris entre des frontières, stratégies de réponse des personnes déplacées] (Londres : Pluto Press, à paraître)

Roberta Cohen et Francis Deng (eds), *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced* [Les populations abandonnées : études de cas sur les personnes déplacées] (Washington DC : Brookings Institution Press, 1998)

Roberta Cohen et Francis Deng, *Masses in Flight, The Global Crisis of Internal Displacement* [Foules en fuite, la crise mondiale du déplacement interne] (Washington DC: Brookings Institution Press, 1998)

Walter Kalin, *Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement* [Annotations aux Principes directeurs sur le déplacement interne], Brookings et la Société américaine de droit international (ASIL), Studies in Transnational Legal Policy, Juin 2000

Janie Hampton (ed.), *Internally Displaced Persons: A Global Survey* [Enquête mondiale sur les personnes déplacées] (Londres : Earthscan pour Norwegian Refugee Council, 1998)

L'échange de l'information pour la coordination humanitaire dans la Corne de l'Afrique

Une libre circulation du renseignement humanitaire offre des avantages immenses, mais, selon Ben Watkins, l'instauration de mécanismes d'échange présente aussi des défis de taille, tant institutionnels que techniques

Cet article se penche sur certaines des contraintes auxquelles est confronté l'échange des données et de l'information humanitaires dans la Corne de l'Afrique et il passe en revue des solutions éventuelles. Il suggère que, aux niveaux national et régional, il est nécessaire de renforcer les dispositions institutionnelles librement consenties mais officielles relatives à l'échange de l'information. Des services techniques ou "entrepôts" devraient stocker, compiler et diffuser les données tout en fournissant un soutien technique de base aux partenaires humanitaires.

Avantages que présente l'échange de l'information

Les données et le renseignement humanitaires englobent l'information conventionnelle sur l'alerte précoce, les données sur les programmes prévus et en cours, les données socio-économiques, géographiques, sanitaires et environnementales de base, et des rapports d'évaluation sur les projets et les programmes. Nombre d'organisations – les ONG, les instances gouvernementales, l'ONU et les donateurs – rassemblent ce matériel, mais aucune entité n'en recueille assez seule pour répondre à tous ses besoins. Le reste s'acquiert, en général, grâce à un libre échange.

Un échange efficace de données et de renseignements entre les organisations et les pays offre un certain nombre d'avantages. Tout d'abord, les organisations peuvent accroître les effets de leurs programmes en exerçant leurs activités dans des endroits et des secteurs non couverts par d'autres organisations. L'on ne peut atteindre ce type de coordination que si chacun sait ce que font tous les autres. Échanger des renseignements relatifs à un programme garantit également que les programmes se renforcent les uns les autres plutôt qu'ils ne se font du tort. Ainsi, une distribution gratuite d'aide alimentaire peut nuire aux prix du marché et avoir un effet négatif sur un projet visant à accroître les revenus agricoles tirés de la production de blé par exemple. Les effets des programmes nutritionnels ont des chances d'être accrus par d'autres programmes de contrôle des maladies, d'éducation en matière d'hygiène et par la fourniture d'eau potable salubre. En second lieu, le renseignement est onéreux. Lorsque les données et l'information sont utiles à de nombreuses organisations (telle que le renseignement de base ou sur l'alerte précoce), les mettre en commun réduit les coûts totaux de renseignement des opérations. En troisième lieu, l'échange de l'information augmente la connaissance de la communauté des ONG dans son ensemble et, du moins en théorie, encourage l'apprentissage d'approches, d'évaluations et d'expériences différentes.

L'échange de l'information dans la Corne de l'Afrique

Dans la plus grande partie de la Corne de l'Afrique, les systèmes utilisés pour recueillir les données et l'information pertinentes aux opérations humanitaires sont peu fiables et il faudra de nombreuses années pour mettre au point des dispositifs indépendants et de grande capacité. Ceci dit, il existe des ressources précieuses, quoique sous-utilisées. Avec de meilleurs mécanismes de partage ces ressources pourraient être exploitées, ce qui contribuerait à combler certaines lacunes critiques à un coût relativement modeste.

Dans la Corne de l'Afrique, les défaillances en matière de renseignement sont considérables. Ainsi, il n'existe pas de renseignement détaillé et compilé sur les organisations qui travaillent dans le secteur humanitaire ni sur ce qu'elles font ni encore où elles sont. Une information à jour sur les dépenses humanitaires, par secteur, par pays ou par organisation est difficile à trouver. La majorité des opérations auraient besoin de cartes logistiques détaillées, mais n'en possèdent pas, bien que le genre de renseignements nécessaires pour les produire soient disponibles pour la plus grande partie de la région.

Plusieurs contraintes décisives entravent le partage du renseignement dans la Corne. Tout d'abord, la culture de l'information publique se caractérise par le secret, par la manipulation de l'information humanitaire et par un défaut d'obligation de rendre compte. Souvent, l'ampleur d'une catastrophe est minimisée pour des raisons politiques ; en mai 2001, par exemple, le gouvernement soudanais a contesté avec véhémence les dires d'une ONG selon lesquels la famine menaçait dans les montagnes Nuba. Inversement, les gouvernements peuvent être lents à communiquer des renseignements qui pourraient éventuellement amener les organismes humanitaires à réduire leurs opérations.

La seconde contrainte est la complexité de la communauté de l'aide humanitaire elle-même. Plus d'une centaine d'ONG humanitaires exercent leurs activités en Éthiopie, au Kenya, en Somalie et au Soudan, en même temps que neuf agences de l'ONU au moins. Plusieurs départements ministériels peuvent être impliqués dans les interventions d'aide, mais la coopération entre eux est assez médiocre habituellement. Qui plus est, la communauté des donateurs est devenue plus complexe avec l'arrivée de nouveaux acteurs venant du Sud-Est asiatique et des États arabes. La concurrence pour se procurer des moyens et une

couverture médiatique décourage toute constitution de réseaux entre les organismes humanitaires et, plus particulièrement, entre les ONG et les donateurs. L'échange de l'information entre les États de la région est aussi difficile, notamment avec des enjeux transfrontaliers délicats tels que la sécurité et la migration. Des groupements régionaux, à l'instar de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD) – qui inclut Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Soudan et l'Ouganda – ne disposent pas de la capacité institutionnelle et de la volonté politique de changer tout ceci. Plusieurs initiatives d'information de l'IGAD, telles que le Système régional d'alerte précoce, se sont effondrées, malgré une assistance considérable de la part des donateurs. Finalement, il y a des contraintes techniques de base, notamment dans les départements ministériels et les ONG moins importantes. Les données se perdent ou sont sous des formats incompatibles. Il peut alors s'avérer difficile de procéder à leur échange, numériquement par exemple.

Vers une solution ?

Plusieurs initiatives prometteuses laissent entrevoir la perspective qu'une solution à ces difficultés institutionnelles et techniques est possible. Les structures institutionnelles nationales de coordination humanitaire, y compris un composant de partage de l'information, commencent à se faire jour. En Éthiopie, le Groupe de travail Alerte précoce est une instance relativement libre où échanger l'information et une collaboration méthodologique. Le Groupe de travail Sécurité alimentaire au Kenya a accompli des progrès impressionnants, tout comme l'a fait l'Instance de Coordination de l'aide en Somalie. Dans la majorité des pays, des procédures d'évaluation conjointes, comprenant le gouvernement, les donateurs, les ONG et l'ONU, contribuent également à créer une culture de transparence et d'échange.

Les forums généraux de coordination humanitaire présentent toutefois certains inconvénients. Tout d'abord, les rassemblements importants qui couvrent toute une gamme de questions en plus de l'échange de données et de l'information peuvent perdre de leur acuité et, par suite, devenir pesants et prendre beaucoup de temps. Secundo, ce sont souvent les cadres qui assistent aux forums de coordination d'ordre général plutôt que le personnel technique et, donc, les questions techniques sont parfois négligées. Il est, en général, recommandé d'établir une structure de groupe de travail, comme sous-produit des principales structures de coordination, chargée spécialement de mettre au point des protocoles et des méthodes pour l'échange de l'information. Les réseaux institutionnels "souples" doivent être complétés par des structures officielles pour gérer, compiler et diffuser l'information : un "entrepôt de données" dans le jargon. La structure de ce genre la plus avancée est la DIMU (Unité de gestion des données et de l'information) du PNUD en Somalie. Au Kosovo, le HCIC (Centre d'information de la communauté humanitaire) accomplit un service

analogue (voir *Échange humanitaire* n° 18, juillet 2001, pp. 20-21).

Le degré d'appropriation par le gouvernement des structures qui sont établies présente des difficultés potentielles. D'un côté, sa participation est essentielle mais, de l'autre, l'on court le risque que les principes fondamentaux du libre échange et de l'objectivité soient compromis. Des structures en « copropriété » sont probablement la meilleure solution. Le Centre de coordination de l'information, accueilli par la Commission érythréenne d'aide d'urgence et de réhabilitation et appuyé par l'ONU en est un exemple prometteur. Pour se prémunir contre le risque de manipulation, il est recommandé d'effectuer des dépôts "parallèles" de données dans une instance plus neutre, telle que l'ONU. En outre, le principe de l'échange ouvert de données a besoin d'être consacré dans les textes des accords de projet.

Au plan régional, le principal défi est d'aboutir à une forte participation intergouvernementale tout en évitant une sur-dépendance à l'égard des structures géopolitiques médiocres de la région. Dans le climat actuel, la meilleure option semble être des réseaux librement consentis et "virtuels", dans lesquels l'ONU, les ONG, les donateurs et les instances intergouvernementales sont des partenaires et des parties prenantes au même titre. La révision technique d'un tel réseau (y compris la fourniture d'un point central de données et la maintenance sur Internet d'un forum de discussion et d'échange de données) dépasse les capacités de l'IGAD ; il est tout simplement impossible de recruter des professionnels ayant reçu la formation nécessaire, étant donné les salaires gouvernementaux dans la région. Une initiative interorganisations est en cours dans le cadre de la Plate-forme d'échange de données pour la Corne de l'Afrique, pour s'acquitter de cette fonction par le biais d'un "entrepôt" régional de données et d'information. Les structures de gestion envisagées englobent, entre autres, des représentants de toute la communauté de l'aide humanitaire. L'espoir est qu'une structure d'accueil modeste sera dotée en personnel et financée par tout un éventail d'organisations afin de maintenir une certaine philosophie de « copropriété ».

Dans la Corne, il faut que les services et les produits soient basiques. Les technologies Internet de pointe n'offrent aucune panacée ; dans tous les pays de l'IGAD, les fournisseurs locaux d'accès à Internet (ISP) sont peu fiables et la connectivité entre le gouvernement et les ONG partenaires n'est que partielle. En outre, dû au manque de capacité à maintenir et à améliorer des applications sophistiquées, il est peu économique d'investir dans leur développement.

Plutôt que de tenter de mettre au point un ensemble d'instruments aux normes de l'industrie, il vaudrait mieux fournir à la communauté de l'aide humanitaire des services techniques peu onéreux. Ceux-ci pourraient inclure :

- des guichets d'aide et des structures techniques pour aider les partenaires nationaux et régionaux à maintenir et à améliorer les technologies de l'information et pour renforcer la capacité en personnel ;
- un point central de données ou une structure de stockage pour garantir que l'information essentielle à la mission n'est pas perdue et des applications essentielles relatives à la base de données pour couvrir les besoins d'information courants ;
- et, enfin, des normes communes sur les données de base, en particulier pour mettre des légendes sur les données géographiques.

Du point de vue du contenu, il y a un penchant marqué pour l'information sur la sécurité alimentaire, et une grande partie des travaux du secteur de l'information l'humanitaire est axée sur des indicateurs et des méthodes d'alerte précoce, de même que sur des systèmes de gestion de la chaîne de l'offre. Élargir la base de l'information – et les instruments de l'intervention humanitaire – comporte deux éléments. En premier, d'autres systèmes spécialisés (par exemple pour le suivi épidémiologique et du conflit) doivent émerger. En second, il faut des produits informatiques plus généraux qui forment la base des interventions humanitaires dans n'importe quel secteur ou dans n'importe quelle phase du cycle d'urgence. La mise en place d'un noyau de produits informatiques de base serait simple, relativement peu onéreux à faire et utile à travers toute la communauté de l'aide humanitaire. Et pourtant, les produits décrits ci-dessous – les objectifs de “ l'entrepôt de données ” proposé – ne sont disponibles que pour des parties très limitées de la région.

Le premier produit est des “ cartes de base ” pour la planification humanitaire. Ces dernières peuvent être compilées à partir de cartes existantes et de l'imagerie par télédétection, dans l'idéal sur une échelle de 1/100.000^{ème} ou plus. La DIMU en a fait toute une série pour la Somalie mais, ailleurs, ces produits fondamentaux font défaut. Les thèmes des cartes pourraient inclure des caractéristiques géophysiques, l'infrastructure des transports et des communications, la distribution des services de base, les colonies de peuplement et les densités de population, et les frontières administratives. En second lieu, les organismes humanitaires ont besoin d'une base de données détaillée et aisément accessible sur la communauté de l'aide humanitaire, de même que de bases de données complètes couvrant les “ qui, quoi et où ” de l'activité humanitaire en cours dans la région. En troisième lieu, les données sur les projets et programmes prévus qui, à l'heure actuelle, couvrent seulement les ONG internationales plus importantes et l'ONU, ont besoin d'être étendues pour comprendre les initiatives locales plus petites. En quatrième lieu, des systèmes permettant de suivre la trace des ressources pour comparer les besoins de financement avec les rentrées sont nécessaires à des fins de suivi et des activités de promotion. Là encore, ces données sont disponibles pour les principaux organismes

humanitaires mais pas pour les projets modestes et, qui plus est, l'information sur l'assistance autre que l'aide alimentaire a tendance à être incomplète.

Étant donné l'ampleur et la fréquence de la migration forcée ou librement consentie dans la Corne de l'Afrique, une information opportune sur le nombre et le lieu où se trouvent les communautés migrantes est essentielle. Les organismes humanitaires ont des problèmes réels pour savoir où et quand apporter une assistance d'urgence, des services sociaux et des projets. Le suivi des migrants est peut-être plus développé pour les réfugiés conventionnels et pour ceux qui reviennent au pays, bien que ceux-ci représentent seulement une fraction des populations migrantes vulnérables. Un réseau plus holistique d'établissement de rapport et de gestion des données serait salutaire.

Un matériel normatif (y compris des manuels techniques sur la façon de mettre en œuvre des types spécialisés d'intervention humanitaire et de dresser des bilans) ainsi que les évaluations /enseignements tirés des interventions précédentes sont disponibles au plan international mais inaccessibles à ceux qui n'ont pas de connexion Internet. Le dépôt de ces documents dans des centres de documentation ouverts à tous ou sur cédérom serait fort utile à un certain nombre d'organisations de petite taille. Un manuel dressant la liste des données humanitaires et des ressources informatiques disponibles, avec des instructions indiquant où et comment les obtenir (des “ métadonnées ” dans le jargon) est un complément essentiel à un “ point central ” de données.

Conclusions

Il y a de bonnes raisons en faveur d'un échange des données et de l'information humanitaires entre les organisations et les pays impliqués. Pour tirer le meilleur parti de cette base d'information modeste, nous devons relever les défis institutionnels et techniques intimidants de la Corne de l'Afrique. Du côté institutionnel, des réseaux et forums de discussion couvrant toutes les communautés commencent à se faire jour. À présent, des forums en sous-groupe sont nécessaires pour traiter des enjeux techniques spécifiques que sont l'échange des données et de l'information. De tels forums ne peuvent fonctionner sans le soutien de structures conjointes ou “ entrepôts ” pour gérer les données. Au plan national et régional, ces entrepôts devraient concentrer leurs efforts pour renforcer la capacité des partenaires à gérer les données et l'information, et devraient promouvoir l'échange de cette information. Ces structures doivent savoir résister à la tentation de se doter des applications de pointe et se concentrer au contraire à la fourniture de quelques services et produits simples qui sont réalisables, relativement bon marché et utiles à tous.

Ben Watkins est un consultant pour UNOCHA dans la Corne de l'Afrique. Le point de vue exprimé dans cet article est celui de l'auteur et ne reflète pas nécessairement celui de l'UNOCHA.

L'USAID : sauvée au bord du précipice ?

*Les États-Unis représentent environ un tiers de toute l'assistance humanitaire. Avec l'arrivée de l'administration George W. Bush en janvier 2001 se sont posées de sérieuses questions quant à la longévité de l'USAID. Mais comme le soutient **Jim Bishop**, le choix d'Andrew Natsios au poste d'administrateur de l'USAID a donné à cet organisme un second souffle – du moins pour le moment*

L'USAID a été une cible fréquente des Républicains au cours des huit dernières années et une institution généralement considérée par l'électorat américain, tout comme par les responsables de l'action gouvernementale, comme gaspillant l'argent du public. Le nouvel administrateur, Andrew Natsios, s'est embarqué dans une campagne axée sur le reconditionnement de l'USAID à des fins de consommation publique, tout en mettant en œuvre des réformes importantes qui pourraient bien renverser la vapeur et la tirer de l'oubli. Mais peut-il réussir ?

Le choix de Natsios amène espoir et confusion

Natsios a été nommé en mai 2001 mais ce n'est pas un nouveau venu à l'USAID. Sous le premier Président Bush, il avait dirigé l'Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA) bien en vue et, subséquemment, le Bureau for Humanitarian Response (BHR), qui, alors a incorporé l'OFDA et l'Office of Food for Peace. Les responsabilités de ce dernier englobaient la gestion de l'aide alimentaire d'urgence. Natsios avait défendu sans mâcher ses mots certains enjeux humanitaires auxquels s'opposaient les hauts fonctionnaires de l'administration comme, par exemple, l'intervention américaine en Somalie. De retour dans le secteur privé, en qualité de Vice-Président de World Vision, Natsios s'est battu contre l'administration Clinton pour son utilisation de la conditionnalité politique dans le ciblage de l'aide alimentaire.

La première allocution publique prononcée par Natsios en qualité de candidat désigné pour le poste d'administrateur de l'USAID a été sa déclaration préliminaire devant la Commission des Relations extérieures du Sénat lors de son audition de confirmation. Cela a fait l'effet d'une bombe. Au lieu d'essayer de maintenir le ton dans un registre aussi peu controversé que possible, Natsios a reconnu l'évidence, à savoir qu'on lui avait confié la tâche d'essayer d'administrer un organisme en pleine crise. Il a admis en outre que les systèmes de gestion centrale de l'USAID fonctionnaient si mal qu'il n'avait pas été possible de procéder à son audit depuis quatre ans. Il s'est, par la suite, engagé à passer la plus grande partie de sa première année en poste à essayer de rendre ces systèmes opérationnels.

Sur la façon de présenter l'USAID au public, Natsios s'est engagé à lui faire éviter tout emploi ultérieur de l'une des expressions préférées de l'industrie de l'aide : "développement durable". Il a déclaré avec pugnacité que personne en dehors de l'industrie n'avait aucune idée de ce que voulaient dire ces termes. En fait, pour la majorité des Américains, concluait-il, le développement était synonyme de collecte de fonds. Plutôt que d'employer des termes génériques que les gens trouvent difficiles à comprendre, l'USAID allait mettre l'accent sur le fait qu'elle est engagée dans des activités que les gens peuvent intuitivement comprendre comme, par exemple, l'agriculture, la croissance économique, les programmes relatifs à l'environnement, la santé et la micro-entreprise.

Les " quatre piliers "

Lors de son audition de confirmation, Natsios a également identifié " quatre piliers " en tant que nouveau concept des opérations, principe organisateur et image publique de l'USAID. Il a reconnu ultérieurement que le terme provenait du *Point Four programme* de l'administration Truman, qui constituait la première initiative d'aide étrangère de l'Amérique d'après guerre. Le premier pilier est la Santé dans le monde, depuis longtemps un point fort de l'USAID dans lequel elle a conservé un rôle de leader au cours des décennies. Le second est la Croissance économique et l'Agriculture, reflétant la ferme conviction de Natsios selon laquelle il ne saurait y avoir de réduction de la pauvreté sans croissance économique, et que l'agriculture joue un rôle essentiel dans la croissance potentielle de la plupart des sociétés. L'USAID, insistait Natsios, avait laissé se dissiper ses compétences d'expert en agriculture et ses qualités de leader, consacrant un milliard de dollars de moins à l'agriculture en 2002 qu'en 1985 (en dollars de 1985). La capacité analytique de l'USAID en matière d'économie avait subi un destin analogue, car la réponse de l'USAID aux coupes survenues dans le financement du personnel avait été de sacrifier les compétences techniques d'expert pour conserver les emplois des cadres. Le troisième pilier a d'abord été annoncé par Natsios comme étant la Prévention du conflit, la Démocratie /Gouvernance et l'Intervention humanitaire. Le site Internet de l'USAID le décrit actuellement comme étant la Prévention des conflits et l'Aide d'urgence

développementale. Que faire au sujet des programmes Démocratie /Gouvernance de l'USAID et du ministère américain des Affaires étrangères s'avère toujours l'un des enjeux bureau-cratiques les plus difficiles à résoudre alors que les orientations de politique passent du stade de concept à celui de la réalisation opérationnelle. Le quatrième pilier est ce que Natsios a appelé "l'Alliance de Développement mondial". Il s'agit d'un pilier de procédure, prévu pour changer la façon dont l'USAID mène ses activités à travers l'institution.

La question clef pour Natsios est de voir comment ces quatre piliers s'emboîteront dans la structure existante de l'USAID et dans ses procédures actuelles. Les trois premiers piliers engloberont plus de programmes que ne le laissent entendre leurs titres, dont beaucoup d'entre eux sont actuellement organisés par le *Global Bureau* de l'USAID. Ce Global Bureau sera-t-il aboli ? Pas de réponse pour le moment. Y aura-t-il un contrôle financier centralisé de même qu'une gestion des politiques à partir du Bureau de Coordination des orientation de politique et des programmes de l'USAID ? C'est une autre option proposée à laquelle il n'y a pas eu de réponse. Les bureaux géographiques de l'USAID, pôles traditionnels d'identification et d'avancement des employés, et quelques-uns des fiefs qui, depuis longtemps, entravent toute tentative de réforme, accepteront-ils de se laisser éloigner des processus de prise de décision et d'affectation des ressources ? L'intention déclarée de Natsios est d'ôter davantage d'autorité aux directeurs locaux de mission. Cette mesure aidera-t-elle ou entravera-t-elle la réforme des processus internes, la façon dont l'USAID exerce ses activités et fera-t-elle accepter les nouvelles priorités ?

Changements et premiers succès

Jouissant de l'appui nécessaire du ministre des Affaires étrangères Colin Powell, Natsios a obtenu l'aval du Président pour revenir à une approche fondée sur les besoins dans le cadre de l'aide d'urgence humanitaire en cas de catastrophe que Reagan avait officiellement déclarée politique du gouvernement américain. L'administration Clinton avait inversé cette politique, imposant des conditions politiques aux secours contre la famine pour des millions de Nord Coréens affamés, puis essayant de persuader les ONG de distribuer une aide alimentaire d'urgence en Serbie sur la base de l'allégeance politique des cadres municipaux et, au Soudan, proposant de se servir de l'aide alimentaire humanitaire pour nourrir les belligérants que préférerait le Bureau Afrique dans la guerre civile. Le Soudan a été le cas d'essai pour l'administration Bush. Powell a obtenu l'accord du Président pour organiser des programmes d'alimentation d'urgence dans le Nord et le Sud-Soudan. Ceci était le résultat d'un débat animé au cours duquel il est devenu évident à ses détracteurs qu'il ne serait pas judicieux de défier le ministre à nouveau sur le principe sous-

jaçant d'une réponse fondée sur les besoins face aux crises humanitaires.

Une autre réussite importante pour Natsios est le développement d'un ferme partenariat avec Powell. La lutte pour l'autonomie qui caractérisait les rapports entre l'USAID et le ministère américain des Affaires étrangères dans les administrations précédentes n'est plus de mise. Natsios déclare spontanément à la moindre occasion qui se présente que son chef est Powell. Qui plus est, il affirme avec fierté que l'USAID et lui servent les intérêts nationaux américains même lorsqu'ils apportent une assistance humanitaire à ce que le ministre appelle des "États perdants". Il y aura toujours des tensions entre les institutions qui ont des perspectives et objectifs différents. Mais le lien Powell/Natsios garde l'espoir que sur les questions importantes il y aura un plus grand soutien mutuel. Natsios assiste aux réunions du Conseil de sécurité nationale et des Commissions des députés lorsque les décisions sur des questions ayant des conséquences humanitaires font l'objet de débat. Peut-être que ce statut deviendra *de jure* au lieu d'être simplement *de facto*. Powell fait tout pour reconnaître l'importance de l'USAID dans la conduite de la politique américaine et pour exprimer son appréciation pour les initiatives de Natsios. Il a dit à qui veut l'entendre qu'il donnerait son aval à une hausse importante du budget de l'USAID pour 2003. Ce sera la première année où la nouvelle administration travaillera sur la base de ses nombres plutôt que de ceux dont elle a hérité de l'administration qui l'a précédée.

Un autre succès précoce de Natsios a été de contribuer à remettre l'Afrique sur la liste des intérêts stratégiques de l'administration. À l'évidence, l'Afrique est la partie du monde qui l'intéresse le plus à titre personnel, en conséquence de sa vaste implication de première main lorsqu'il était à la tête de l'ODFA et du BHR et, plus tard, en tant que Vice-Président de World Vision. Il s'est rendu sur ce continent à deux reprises dans les deux mois qui ont suivi son investiture.

Au sein de l'USAID même, l'on est sensible au fait que Natsios, contrairement à nombre de ses prédécesseurs, comprend réellement ce que fait l'USAID et qu'il possède l'aptitude en matière de gestion pour l'aider à devenir un organisme efficace. En outre, il est reconnu au plan international en tant que leader de la réponse en cas de catastrophe et apprécié pour ses principes éthiques. En effet, il n'hésitera pas à protester dans le cas où le gouvernement américain se s'acquitterait pas de ses obligations juridiques internationales. Natsios, homme d'une profondeur intellectuelle considérable et possédant un vaste éventail d'intérêts, aime réellement la gestion publique. Il possède une maîtrise (MA) d'Harvard sur le sujet et, avant sa nomination, il dirigeait l'un des plus grands projets de travaux publics des États-Unis, le 'Big Dig', un

tunnel sous Boston dont le coût s'élèverait à près de 15 milliards de dollars.

Natsios est très sérieux lorsqu'il parle de se servir davantage des organisations fondées sur des convictions religieuses pour prodiguer l'aide, de même que de faire davantage attention aux dirigeants religieux à l'étranger. Son expérience personnelle considérable du terrain l'a convaincu que les organisations affiliées à une religion donnée pouvaient être des prestataires très efficaces de secours et de services sociaux. Qui plus est, il inclut systématiquement les chefs religieux locaux parmi les personnes qu'il consulte lors de ses missions à l'étranger. C'est nous, en Occident, qui sommes déphasés par rapport à la plupart de l'humanité, insiste-t-il. La majorité de la population du monde s'identifie comme étant religieuse, elle intègre des systèmes de conviction religieuse très consciemment dans sa vie personnelle et publique, et est fière et non timide, en ce qui concerne son identification religieuse.

Les défis à venir

Natsios a des défis à relever tant à l'intérieur de l'USAID qu'à l'extérieur. À l'intérieur, il doit faire face à des effectifs troublés et inquiets. Sa critique directe des résultats des systèmes centralisés de soutien ne concernait pas seulement l'adoption d'un système informatique de \$ 100 millions qui ne marche pas, de systèmes fiscaux si dissemblables qu'ils ne sont pas compatibles, et d'un système de recrutement du personnel qui sape le système de passation de marchés en permettant que persiste un taux de vacance de 25 pour cent parmi les spécialistes des acquisitions. Il s'agit aussi d'une bureaucratie dans laquelle la critique externe, un système contre-productif de primes et une direction inoccupée ont sapé le moral et étouffé toute initiative. Le cynisme et l'apathie demeurent des obstacles internes considérables à toute réforme institutionnelle.

À l'extérieur, les défis sont politiques. Le Congrès américain est un partenaire à part entière avec l'administration dans la formulation et l'exécution des politiques nationales. Parfois les questions sont débattues sur leurs mérites mais, souvent, c'est la politique qui domine. D'aucuns sont convaincus que les groupes d'intérêt spécial dominent la procédure législative. Ceux-ci englobent, bien sûr, les ONG nationales. Même les fonctionnaires mécontents

jouissent de leur "influence auprès du Congrès". Homme politique lui-même, Natsios a néanmoins lancé un défi en déclarant publiquement qu'il allait s'efforcer de faire enlever de la législation de l'aide extérieure certains des 240 "crédits affectés par le Congrès". Il est généralement reconnu qu'au moins 60 d'entre eux seraient des entraves à une politique d'aide extérieure cohérente. Mais beaucoup exigent aussi que l'USAID entreprenne des programmes qui présentent un grand intérêt pour les membres puissants du Congrès. Pendant tout le printemps et le début de l'été, le Congrès s'est focalisé sur les questions nationales, rendant difficile de prédire quelle sera sa réaction face aux quatre piliers proposés par Natsios et à leurs conséquences pour la bureaucratie.

Les ONG ne sont pas toutes des alliées pendant que Natsios essaie de ressusciter l'USAID. InterAction, un collectif d'ONG américaines qui opèrent à l'étranger, a réclamé auparavant "l'administration de l'assistance bilatérale américaine par un organisme fédéral plus fort et revivifié pour relever les défis du 21^{ème} siècle". Mais ceci est l'un des quelques points qui jouissent d'un consensus général parmi les ONG. Avec l'USAID qui lutte pour la vie et des niveaux d'aide qui, selon les prévisions, devraient demeurer statiques cette année et n'augmenter que modestement dans l'exercice financier 2002, les ONG insistent pour obtenir un financement plus élevé pour leurs activités.

Nombre des réformes proposées par Natsios sont tributaires de l'approbation du Congrès. Elles pourraient devenir un atout dans les négociations dans les débats plus importants, sous réserve de mesures de rétorsion de la part de membres du Congrès non satisfaits de l'administration pour des raisons sans rapport ou rejetés selon leur mérite. Il faudra de nombreux mois avant que nous puissions décider si Natsios a vraiment arrêté le déclin de l'USAID.

Jim Bishop est associé professionnellement avec l'USAID depuis trois décennies. Il est actuellement cadre du collectif d'ONG InterAction. Cet article exprime son point de vue personnel et l'auteur ne parle pas au nom d'InterAction ni de l'un quelconque des membres d'InterAction. Website: www.interaction.org. Le site Internet de l'USAID est à: www.usaid.gov.

Nouvelles de l'équipe du HPN

En juillet, nous avons dit au revoir à Victoria Siddiqui, notre administratrice de projets. Nous sommes très heureux d'accueillir à sa place Alison Prescott qui nous vient du World Development Movement.

Modèles opérationnels de coopération civilo-militaire : possibilités et limites

John Rollins officier de l'armée britannique parle de l'approche de l'OTAN à la coopération civilo-militaire

Tandis que se poursuit avec vigueur le débat sur la coopération civilo-militaire (CIMIC) dans les situations d'urgence politiques complexes, plusieurs organisations et nations sont en train de définir leurs positions sur le sujet. Parmi celles-ci figure l'OTAN qui, dans les Balkans, s'est trouvée dans l'obligation de se connecter avec un vaste éventail d'acteurs civils et qui a reconnu que, étant donné la participation accrue des militaires pour appuyer les opérations humanitaires, la question de la coopération avait besoin d'être abordée.

En mai 2001, l'Université d'Uppsala a parrainé un atelier pour discuter les possibilités et les restrictions pratiques d'une coopération plurifonctionnelle dans les situations d'urgence complexes. Parmi les participants figuraient des praticiens provenant d'horizons variés, y compris l'armée et la police, les gouvernements et les bailleurs de fonds, l'ONU et les ONG (la liste des participants figure à l'encadré). Les représentants de l'OSCE, du CICR, de MSF et du PAM étaient invités, mais des questions opérationnelles de dernière minute les ont empêchés d'y assister.

Cet article présente les grandes lignes du débat. Il reflète les points de vue de ceux qui travaillent sur ces questions au sein de l'OTAN et non ceux de l'organisation elle-même ou de ses États membres. De même, il ne représente pas les positions officielles des autres organisations représentées, mais il présente plutôt une gamme d'observations faites par ceux qui travaillent sur ces questions.

Portée

Parmi les diverses questions examinées, l'atelier a identifié une série de questions qui sont essentielles aux aspects humanitaires du débat sur la CIMIC. Parmi celles-ci citons :

- Dans quelle mesure est-il possible de coordonner les diverses fonctions (politique, humanitaire, militaire, économique, maintien de l'ordre) susceptibles d'être mobilisées dans une situation d'urgence complexe ?
- Quelles sont les limites pratiques, et peut-être même souhaitables ?
- Jusqu'où l'armée devrait-elle aller pour mener ou encourager des activités humanitaires ?
- Quels sont les perceptions et les besoins particuliers de la communauté de l'aide humanitaire (s'il existe une telle chose), notamment en ce qui concerne la " crise de protection " ?

Questions de fond

L'atelier a identifié deux questions primordiales affectant le débat, au sujet desquelles il y a eu une confusion et un malentendu considérables. La première est la question de savoir ce que l'on entend par " coopération civilo-militaire ". À l'évidence ceci signifie quelque chose de différent pour chacun, même au sein de l'armée. En dehors des définitions utilisées par les nations à titre individuel, il existe actuellement deux définitions officielles : l'une de l'OTAN et l'autre de l'ONU. L'ONU réfère simplement au besoin de coopérer à tous les niveaux à l'intérieur et hors de la zone immédiate de la situation d'urgence. L'OTAN se concentre sur un " partenariat " entre les organisations civiles et militaires pour appuyer la mission militaire.

Mais malgré cela il y a une confusion, au sujet de laquelle il faut soulever deux points importants. Tout d'abord, la politique de l'OTAN, bien qu'établie en consultation avec un vaste éventail d'organisations civiles, est destinée à fournir des renseignements seulement à l'armée. La CIMIC se déroule " pour appuyer la mission " et elle couvre le besoin de l'armée de coopérer avec les autres acteurs. Toute autre approche pourrait impliquer le désir que les militaires étendent leurs activités dans la sphère civile. Toute participation de l'armée à des tâches ayant trait au civil devrait être exceptionnelle et ne devrait se produire qu'avec l'assentiment de tous ceux dont elle affecte la participation. De plus, elle devrait être à court terme et coordonnée et, par dessus tout, être motivée par les besoins. Le débat se poursuit au sein de l'armée pour savoir dans quelle mesure les forces militaires devraient être prêtes à une participation de cet ordre. D'aucuns craignent que le fait de bâtir une capacité CIMIC ne mène à une approche guidée par l'offre plutôt que par les besoins. Il est indubitable qu'il y a diverses pressions inhérentes qui renforcent cette campagne, comme le souhait de paraître " faire le bien ".

La seconde question est la non différenciation entre situations de catastrophe naturelle et situations d'urgence politiques complexes. Il s'agit de deux différences si fondamentales qu'elles changent le caractère du débat sur une coopération plurifonctionnelle. Tout d'abord, dans la situation de catastrophe " pure ", il y a normalement un gouvernement national d'accueil qui jouit de l'ultime sanction sur les activités des organisations et organismes humanitaires externes. Ensuite, dans les situations d'urgence complexes, les possibilités qui s'offrent à l'armée de coopérer avec les organisations civiles à

des tâches non militaires peuvent être limitées par les exigences qu'imposent les tâches de l'armée ayant trait à la sécurité, chose qui pour les militaires est prioritaire. Ceci inclut le contrôle civil des biens militaires à des fins non militaires – une restriction qui pourrait ne pas exister dans les secours en cas de catastrophe.

Conclusions principales de l'atelier

Le sentiment général était que la coopération devrait apporter des bénéfices tangibles à toutes les parties. Nonobstant les obstacles politiques et pratiques, ceci exigerait une formulation plus claire des mandats militaires par les décideurs politiques essentiels (dont l'Assemblée générale des Nations unies, l'UE, l'OSCE et les membres de l'OTAN) que cela n'avait été le cas par le passé et la reconnaissance des "mandats" des acteurs non politiques, tels que le CICR et les ONG. La formulation des mandats militaires devrait :

- être fondée sur une représentation et une coopération plurifonctionnelles dès le départ, dont le suivi de la crise, la recherche de l'information et l'évaluation ;
- assortir les mandats aux capacités ;
- anticiper les changements dans les besoins de la mission au fil du temps ;
- développer une identification réaliste des lacunes en matière de capacité ;
- établir une distinction entre les tâches essentielles et les tâches de soutien (par exemple, si l'armée doit prêter son concours à une mise en œuvre par les civils, les rôles, les priorités et la durée doivent être fixés d'avance car ceci aura un effet sur la structure de la force) ;
- inclure une représentation civile dans le développement du plan opérationnel militaire (par exemple, si l'armée doit aider au retour des réfugiés ou aux élections, les attentes des autorités civiles doivent être déclarées dès le départ, plutôt que conçues "sur le théâtre des opérations" comme cela a été le cas jusqu'ici).

Il doit y avoir une meilleure compréhension réciproque des mandats, des cultures et du modus operandi des organisations œuvrant dans des domaines fonctionnels différents. On en a déjà fait beaucoup pour améliorer cette situation, au moyen de séminaires, d'exercices et de programmes de formation. Il n'empêche, certaines personnalités continuent à être cruciales à titre individuel et les organisations civiles sont fréquemment frustrées par la rotation rapide du personnel militaire avec lequel elles ont des contact.



© KFOR/Danmark (Ssgt), CE A

Les troupes de l'OTAN acheminent des denrées humanitaires au Kosovo

Il est nécessaire de veiller à ce qu'il y ait une plus grande continuité dans les postes et les retours à un poste sur un théâtre d'opérations.

Sur la question de savoir qui, parmi les militaires, est le mieux placé pour le travail donné, l'expérience montre que ceux qui ont un passé traditionnel, plutôt que des "spécialistes" de la CIMIC, pourraient être mieux adaptés à une participation à des tâches civiles et qu'ils pourraient avoir une meilleure appréciation des enjeux plus vastes. Les Officiers de liaison n'ont qu'un usage limité sauf s'ils sont bien informés de la situation et qu'ils comprennent quels sont les mandats des organisations impliquées.

Il faut établir une distinction claire entre la CIMIC dans les activités humanitaires et une coopération de cette nature dans le domaine de la reconstruction, qu'il s'agisse du renforcement des institutions ou d'une coopération purement physique. Une participation militaire dans le premier cas risque de compromettre l'impartialité, la neutralité et l'indépendance des activités des organismes humanitaires. Une participation militaire dans le second cas risque de compromettre la création de structures durables à long terme. Il doit y avoir une approche à plus long terme, peut-être avec un horizon à dix ans. À ce jour, l'on a souvent eu tendance à ne pas regarder au-delà des enjeux immédiats.

Il existera toujours des obstacles pratiques et politiques. Même lorsqu'ils sentent qu'une coopération est possible, les organismes humanitaires et les ONG prévoient et travaillent conformément à des normes, des codes et des critères qui diffèrent de ceux qu'emploient les effectifs militaires et les politiques. Ils ne possèdent pas la même approche hiérarchisée et centralisée que pourraient avoir les structures politiques et militaires. Il y a de bonnes raisons pour ceci, et il faut en tenir compte.

Les participants de l'atelier

Le HCR, l'UNOCHA, les Affaires politiques de l'OTAN, SHAPE, la Commission européenne, le personnel militaire de l'UE, DFID, le ministère américain des Affaires étrangères (planificateurs en cas de crise), le gouvernement suédois (ministères de la Défense, des Affaires étrangères et SIDA), l'Université d'Uppsala, des ONG suédoises, le DPKO des Nations unies (dont le chef de l'unité de la police), la police suédoise

Enfin, la phrase “ dans la limite des moyens et des capacités ”, souvent utilisée dans les mandats, est ambiguë. Même s’il n’est pas possible d’éviter de l’employer, cela devrait être reconnu comme étant une restriction : les activités militaires ayant trait à la sécurité auront normalement priorité sur une activité de soutien humanitaire lors de l’affectation des biens militaires.

La participation militaire

La communauté de l’aide humanitaire est du même avis que la majorité des militaires à savoir que toute participation de l’armée devrait être minimale, utilisée comme dernier recours pour combler une lacune et véritablement déterminée par les besoins.

Un noyau important de l’opinion humanitaire continue en soutenant que l’armée ne devrait occuper aucune position de “ ligne de front ” dans l’intervention humanitaire car ceci affaiblit le rôle des acteurs humanitaires. S’il y a une participation militaire quelconque dans les activités humanitaires, cela devrait se faire sous un contrôle civil parce que les militaires ne sont pas soumis aux codes et aux normes humanitaires. Cet argument souligne la distinction qui existe entre les catastrophes naturelles et les situations d’urgence complexes : dans les premières, le contrôle civil de biens militaires n’est pas particulièrement problématique. Dans les dernières, cela pose un problème à la fois pour les militaires (les commandants militaires doivent conserver la capacité de s’acquitter de leurs tâches primordiales sur le plan de la sécurité et des combats) et les acteurs humanitaires (les agents humanitaires ont besoin d’être impartiaux et indépendants – et d’être perçus comme tels). Ceci n’exclut pas d’atteindre un accord quant à l’étendue de la participation militaire ou quant à un certain niveau de coopération.

Le bilatéralisme – ou même l’unilatéralisme – de contingents militaires nationaux dans les théâtres d’opération règne. Ceci a été particulièrement vrai pour le Kosovo, où les cinq brigades nationales (des États-Unis, de la France, de l’Allemagne, du RU et de l’Italie) ont mené une CIMIC de différentes façons, malgré l’émergence d’une politique et d’une doctrine de l’OTAN. Ceci ébranle la confiance entre les militaires et la communauté de l’aide humanitaire sur le terrain. Il existe des possibilités d’amélioration, mais quelques-unes des questions politiques demeureront difficiles à surmonter.

La protection et la neutralité humanitaires

Non seulement les opinions sur la CIMIC diffèrent, mais ceci est également le cas des opinions sur ce que

les divers acteurs de la “ communauté internationale ” visent à accomplir dans une intervention donnée. La protection humanitaire est un cas de figure important, car elle est garantie non par la force, mais par la neutralité. Ce principe humanitaire fondamental est potentiellement menacé par une association avec les militaires. Cet enjeu était particulièrement pertinent pendant la crise du Kosovo, où les besoins de la population de réfugiés étaient moins une question d’assistance d’urgence qu’une protection contre des exactions. (Il faudrait prendre note que “ protection ” ici s’applique à la protection des organismes humanitaires et des populations locales.)

Nombre d’ONG craignent de se voir contraintes, en particulier par le biais de mécanismes de financement, de suivre des ordres du jour politiques. Même si cela n’était pas le cas, un souhait ou un besoin demeure de ne pas être associé à des institutions qui ont des visées politiques. Cet enjeu est particulièrement pertinent dans la question du retour des réfugiés au Kosovo. Il n’est pas nécessaire que ces tensions empêchent un engagement de coopération. Cependant, si un engagement entre les acteurs civils et militaires doit se faire, il se peut qu’il ait à opérer différemment et à des niveaux différents de ce que pourrait impliquer une approche strictement intégrée de la gestion du conflit.

Conclusion

En dépit des restrictions politiques et pratiques, il est évident qu’il existe des possibilités de coordination beaucoup plus étroite entre un grand nombre des aspects fonctionnels différents de la réponse de la communauté internationale à une situation d’urgence complexe. Ceci s’applique en particulier à la planification des aspects politique, militaire et de maintien de l’ordre d’une opération. Cependant, une approche pleinement intégrée, couvrant tous les domaines fonctionnels, pourrait être ni possible ni souhaitable. Ceci s’applique en particulier aux aspects humanitaires d’une intervention. Les organisations et les agences humanitaires n’agissent pas comme une instance cohérente et unifiée, elles disposent de leurs propres procédures et de leurs propres codes et elles n’envisagent pas forcément les questions de la même manière que les planificateurs politiques ou militaires. Toutefois, ceci n’empêche pas que l’on se rapproche d’une coopération plus étroite entre les civils et les militaires.

John Rollins est officier de l’armée britannique, en poste actuellement à Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), à Mons, en Belgique.

L'armée britannique et la coopération civilo-militaire

David Couzens parle de l'évolution de l'approche des militaires britanniques à l'égard de la CIMIC

La doctrine militaire britannique sur les opérations de soutien de la paix a été publiée en 1998 et faisait appel à l'expérience acquise dans les Balkans. Au vu de l'expérience ultérieure, la pensée des militaires sur les opérations de soutien de la paix a évolué et la nécessité d'une approche globale a été renforcée – une approche qui réunisse tous les acteurs concernés pour aboutir à une solution durable à long terme. Le *Joint Doctrine and Concepts Centre* du ministère britannique de la Défense (MOD) a étudié comment cette approche globale pourrait être développée. Son travail avec les organisations humanitaires devrait être vu sous ce jour.

Le *Joint Doctrine and Concepts Centre* a été impliqué dans des ateliers rassemblant un personnel militaire, des effectifs des ONG et des universitaires afin d'étudier ce qu'une coopération civilo-militaire (CIMIC) pourrait signifier dans la pratique. En septembre 2000, le personnel des ONG et des officiers supérieurs ont participé à un atelier de la CIMIC organisé par le Centre for Development and Emergency Practice (CENDEP) à l'Université Brookes d'Oxford. L'atelier a étudié comment les relations entre les militaires et les ONG pouvaient être améliorées dans les opérations humanitaires grâce à une discussion de la formation et de l'éducation actuelles. L'atelier a conclu que la solution était de forger une compréhension et une confiance mutuelles. Il a fait plusieurs propositions concrètes, dont la formation d'un groupe permanent/de contact, et un exercice dit "Exercice Bandundu" pour comparer les procédures de planification de chacun et en tirer les enseignements.

L'exercice

L'Exercice Bandundu impliquait des membres de l'armée britannique, le personnel des ONG et des universitaires du CENDEP et du Cranfield Disaster Management Centre. L'exercice était délibérément axé sur les praticiens, permettant aux individus d'être ouverts et francs et d'exprimer leur point de vue sans avoir le sentiment qu'ils jouaient le rôle de porte-parole de leurs organisations.

L'exercice a commencé par de brefs rapports réalisés par l'armée et les ONG sur leur analyse et leurs procédures de planification respectives. Les participants militaires ont expliqué la différence entre les niveaux stratégiques, opérationnels et tactiques d'une opération et ébauché les concepts clés, tels que celui du centre de gravité. Il s'agit de la caractéristique, de la capacité ou du groupement d'où les adversaires (et leurs amis) puisent leur force et leur motivation. Ouvrir le centre de gravité d'un adversaire conduira inéluctablement à son effondrement et, en conséquence, les actions militaires sont centrées sur ce point. Identifier avec précision les centres de gravité est cri-

tique mais souvent difficile et exige une connaissance et une compréhension détaillées du conflit et de sa dynamique.

Les participants des ONG, à leur tour, ont informé les militaires sur certains aspects de leur déontologie et sur leurs principes essentiels. Ils ont commencé en abordant la prolifération des ONG au cours des dernières décennies et ils ont conseillé vivement aux militaires d'identifier les principaux acteurs dans toute situation et de se concentrer sur ceux-ci plutôt que de se perdre dans la foule d'ONG moins efficaces qui pourraient être présentes dans une urgence. L'obligation de rendre compte a fait l'objet d'une discussion, à l'égard des donateurs importants, des partisans individuels, du public en général, et aussi à l'égard des bénéficiaires. L'on a insisté sur l'importance de la réputation d'une ONG, tout comme sur les principes essentiels d'universalité, d'impartialité et de neutralité et sur leurs conséquences pour les relations avec les militaires. L'on a fait remarquer que la démarche employée pour atteindre les objectifs importait souvent tout autant que le résultat lui-même. Enfin, le style consensuel et participatif des ONG a été mis en contraste avec la structure plus hiérarchique de l'armée et sa tendance à imposer des solutions et à chercher à assurer le contrôle. Les tentatives visant à essayer de convaincre les ONG d'établir des liens étroits avec l'armée ou à les contraindre à le faire avaient tendance à être contre-productives.

L'exercice était conçu pour permettre aux participants des ONG et de l'armée de comparer comment chacun réagissait devant une situation donnée et d'apprendre à partir des procédures de planification de l'autre. Il y avait à la fois des similarités et des différences. Les participants des ONG formaient un "groupe de coordination librement consenti", qui a développé une compréhension commune de la situation. Les ressources disponibles et les manques ont été identifiés, des équipes chargées d'établir les faits ont (hypothétiquement) été dépêchées et la situation a été réexaminée au vu de leur rapport. Les besoins ont été confirmés et classés par ordre de priorité, les ONG individuelles offrant d'assumer la responsabilité de zones fonctionnelles ou géographiques. Le "plan d'action" en résultant était un arrangement assez vague de plans individuels grossièrement alignés.

Pour les participants militaires, qui provenaient de QG différents, il a fallu un certain temps pour que les rôles et les responsabilités soient établis. Une fois que ceci était fait, cependant, la procédure de planification était extrêmement structurée, chaque individu sachant quelle était sa fonction et le résultat attendu. Parfois, les mécanismes de la pensée et les approches analytiques étaient étonnamment similaires à ceux

utilisés par les ONG. Dans l'ensemble, les participants militaires ont fait preuve d'une grande unité de résolution. La force de l'approche militaire était le sentiment évident de direction et de vision à long terme qu'elle leur donnait. En revanche, dans l'ensemble, les ONG étaient capables de s'identifier plus étroitement aux besoins et aux priorités locaux et elles étaient en mesure de puiser dans une mine d'expériences de première main glanées au cours de leurs activités dans la région. Inversement, étant donné l'énormité de la crise immédiate (telle que décrite dans l'exercice) les ONG ont concentré tous leurs efforts uniquement à des solutions à court terme et elles ont trouvé difficile de mettre en place des stratégies à long terme comme l'avaient fait l'armée.

Un exercice de suivi est prévu pour la fin novembre 2001. Le cercle des participants sera élargi pour y inclure des membres de l'ONU, de la police et des médias. Cet exercice sera axé sur les activités de terrain, essentiellement d'un point de vue "opérationnel". Il demeurera fondamentalement britannique, mais le but est d'inclure une autre nation – probablement un État contributeur de troupes important de l'ONU – à un troisième exercice.

Les enseignements

L'une des principales leçons qui s'est dégagée de cet atelier était combien il importait de partager la compréhension. Si les ONG pouvaient partager avec les militaires leur compréhension profonde des enjeux, il pourrait se développer un entendement commun de la situation. Avec cette compréhension plus profonde, les activités militaires seraient mieux adaptées d'un point de vue culturel et plus pertinentes à la situation et elles reflèteraient mieux les perceptions et les priorités locales. Nées d'une compréhension commune, les actions militaires et humanitaires deviendraient toutes deux cohérentes par défaut et elles auraient de meilleures chances de contribuer à une solution à long terme.

Le nombre de dépendances croisées entre leurs plans a frappé les participants ; les actions des ONG affectent considérablement les activités militaires et inversement. Comme les renseignements faisaient défaut, il fallait faire des suppositions. Il était clair que les activités de chacun seraient plus efficaces s'ils pouvaient partager les renseignements. Et pourtant la simple suggestion de partager l'information déclenche immédiatement la sonnette d'alarme, tant dans l'esprit des militaires que dans celui des ONG. Un tel partage n'est pas

simple et l'on court le risque que des principes importants soient compromis. Pour les ONG, ceci pourrait signifier qu'elles ont le sentiment de perdre leur impartialité ou encore que leur accès est réduit et, surtout, que le risque qu'elles courent augmente. Il n'empêche, lorsqu'il est possible de partager l'information, il est clair que l'aide humanitaire d'urgence peut être appliquée plus efficacement et que l'on peut espérer progresser vers des solutions à long terme qui permettent aux habitants de se prendre en charge et d'éliminer la nécessité de la présence des militaires tout comme des ONG.

Grâce à cet exercice, les participants des ONG et des militaires sont parvenus à mieux comprendre le rôle que chacun peut jouer ainsi que les mandats, les forces et les limites de l'autre. La sensibilisation et la sensibilité à l'égard des enjeux se sont accrues. Les participants militaires ont acquis une meilleure compréhension de l'importance de l'espace humanitaire ; d'autre part, préciser les limites entre l'action humanitaire et militaire permettra de combler le fossé plus facilement, le cas échéant. La méfiance à l'égard des motifs de l'autre a été réduite et les contacts entre praticiens ont augmenté.

Du côté militaire, nous sommes toujours convaincus que la seule façon d'aboutir à une solution durable à long terme au type de crises humanitaires que nous voyons aujourd'hui est par une approche holistique, sous une direction civile. Les contacts que nous avons eus avec les ONG nous ont montré que cette approche doit reposer sur la coopération et non sur la coordination. Une telle coopération doit être fondée sur une compréhension mutuelle, sur la confiance et sur le respect des principes de l'autre. Ce n'est que lorsque les limites entre actions, responsabilités et mandats sont comprises que l'on peut construire des ponts et qu'une coopération efficace peut se réaliser. La doctrine militaire britannique pour les opérations de soutien de la paix sera remaniée au cours de l'année à venir et les enseignements tirés de cet exercice et du contact de plus en plus étroit de l'armée avec la communauté des ONG guideront la nouvelle doctrine et, à terme, la pratique militaire.

Major David Couzens travaille au Joint Doctrine and Concepts Centre. Le Centre développe la réflexion militaire du RU et a pour mandat de développer et de promouvoir l'approche britannique aux opérations de soutien de la paix. Il est joignable par e-mail à couzens@jdcc.mod.uk.

La CIMIC : dossier du HPN à paraître

La participation de l'ONU, de l'OTAN et de diverses forces militaires nationales à la réponse humanitaire en cas de crise au cours des dernières années, notamment dans les Balkans, a catapulté la question de la coopération civilo-militaire au premier plan du débat humanitaire. Un Dossier thématique du HPN, qui sera publié à une date ultérieure en 2001, examinera les approches aux activités humanitaires que diverses armées sont en train de mettre au point et il passera en revue la position prise sur cette participation par les ONG et les acteurs humanitaires de l'ONU. Il débattrà des conséquences pour l'action humanitaire en principe et en pratique et fera des recommandations pour les divers acteurs humanitaires.

L'armée et les opérations en faveur des réfugiés

Fiona Terry met en doute l'opportunité d'une participation de l'armée aux secours humanitaires

La participation des militaires aux opérations de secours aux réfugiés a subi une évolution remarquable au cours de la dernière décennie, de la fourniture d'un soutien logistique, en 1991, aux organisations humanitaires au Kurdistan jusqu'à la direction des efforts de secours pour les réfugiés kosovars en 1999. Quelques organisations humanitaires se sont félicitées de cette évolution et une attention de plus en plus grande est attachée aux questions de coopération civilo-militaire. Cependant, bien que peu contestent que les forces militaires possèdent des capacités logistiques sans égal dans la communauté de l'aide, des questions importantes demeurent quant à l'opportunité d'une présence militaire accrue aux côtés des organisations humanitaires sur le terrain.

Les motivations

Tout d'abord, les motivations des militaires diffèrent de celles des organisations humanitaires, même si l'intervention est formulée en termes "humanitaires". L'action humanitaire part des prémisses que tous les êtres humains sont égaux et, pourtant, les interventions militaires depuis la Somalie ont été entreprises de manière sélective par des gouvernements ayant des intérêts nationaux directs : les Français au Rwanda, les États-Unis en Haïti, les Russes en Géorgie, les Australiens au Timor oriental, les gouvernements membres de l'OTAN au Kosovo, les Nigériens au Libéria, et les britanniques en Sierra Leone. Les conflits qui ne présentent pas de menace pour les nations puissantes, que ce soit en raison de préoccupations sécuritaires, d'investissements perdus ou d'un afflux potentiel de réfugiés, sont en grande partie ignorés, en dépit de la misère humaine qu'ils génèrent. L'offensive de grande envergure entreprise pour défendre les réfugiés kosovars contraste de manière saisissante avec l'indifférence cynique montrée à l'égard des réfugiés sierra-léonais et libériens assiégés par les forces rebelles en Guinée. Pouvons-nous accepter que la vie de certains êtres humains vaille davantage que celle d'autres ?

Secundo, les forces militaires externes sont rarement perçues comme étant impartiales dans les conflits, ce qui compromet l'image et, par là même, l'efficacité des organisations humanitaires qui s'associent avec ces forces. Peu d'organisations humanitaires accepteront une escorte des casques bleus de l'ONU en Sierra Leone car sa position belligérante contre le Front révolutionnaire uni (RUF) entrave l'accès aux civils dans les régions entre les mains du RUF. En outre, des vies civiles sont mises en danger à cause de l'amalgame entre les actions humanitaires et militaires. La présence de troupes de l'OTAN dans les camps de réfugiés kosovars a ébranlé le caractère civil et humanitaire des camps. Et, en conséquence, des camps situés dans le nord de l'Albanie ont été pilonnés par les forces yougoslaves.

Tercio, l'armée ne possède pas la compétence technique nécessaire pour répondre aux besoins des populations réfugiées. Les forces militaires sont entraînées et équipées pour assurer des installations et des soins médicaux à une population essentiellement de sexe masculin, adulte et en bonne santé. Nombre des médicaments essentiels utilisés dans des situations d'urgence, tels que sels de réhydratation et vaccins, ne se trouvent pas en quantité suffisantes dans les stocks militaires et les installations ne sont pas adaptées aux besoins des réfugiés. À Goma en 1994, par exemple, l'hôpital de l'armée française a assuré des soins excellents pour quelques réfugiés mais étant donné l'ampleur de l'épidémie de choléra qui s'est déclenchée peu de temps après leur arrivée (une cinquantaine de milliers de morts en quelques semaines), ceci constituait une utilisation inappropriée des ressources. Par contre, l'affectation d'un hélicoptère au transport de l'eau potable aurait pu réduire le problème d'approvisionnement causé par la congestion des routes due aux réfugiés.

Échecs

Le point faible le plus sérieux de la participation des militaires à des opérations de secours de la dernière décennie ne concerne pas ce que fait l'armée mais ce qu'elle ne fait pas. C'est la protection contre la violence qui est le besoin le plus vital des réfugiés et des populations déplacées de nos jours. Or c'est une tâche que les organisations humanitaires ne sont pas en mesure d'assumer. Et, pourtant, la majorité des forces militaires ont été déployées avec un mandat humanitaire ayant vocation à fournir ou à protéger des secours. Ce mandat permet aux gouvernements de donner l'impression qu'ils font quelque chose – pour apaiser un tollé général – tout en évitant un engagement dans des conflits potentiellement dangereux ou inscrits dans la durée. À Goma, l'armée s'est battue contre le choléra tandis que les dirigeants et l'armée rwandais responsables du génocide de 1994 se sont installés dans les camps de réfugiés au vu et au su des contingents militaires présents. En conséquence, les camps de réfugiés ont été attaqués, deux ans plus tard, par le gouvernement rwandais et les forces rebelles et 200.000 réfugiés manquent encore à l'appel à ce jour. En Somalie et en Bosnie, l'armée s'est vu confier la tâche de protéger les convois d'aide. Mais l'apport de l'aide humanitaire est un moyen d'arriver à ses fins, les fins étant la préservation de la vie et de la dignité. Bien que l'insécurité puisse empêcher l'aide d'atteindre les populations vulnérables, le déploiement de forces militaires pour protéger ces moyens dans l'isolement des fins est une parodie dangereuse. Un ventre plein n'assure pas la protection des civils. À quoi cela sert-il de protéger les envois d'aide lorsque les civils qu'ils devaient aider risquent encore plus de trouver la mort en raison de la



© UN/DPH Photo Eskinder Debebe

Casques bleus portugais patrouillant au Timor oriental

violence ? La conséquence la plus épouvantable de ce mandat limité est le faux sentiment de sécurité qu'il donne aux populations civiles. À Kigali, à Kibeho et

à Srebrenica, les troupes sont restées plantées sans pouvoir rien faire et elles ont porté témoignage du massacre des civils parce qu'aux termes de leur mandat elles ne pouvaient assurer leur protection.

Les organisations d'aide ont appelé de leurs vœux une intervention militaire par le passé et, sans aucun doute, elles le feront de nouveau à l'avenir. Mais ces appels réclament une action politique et non humanitaire. Ceci est le domaine dans lequel l'armée peut compléter les activités humanitaires, si la volonté politique peut être ralliée pour assumer un tel rôle.

Fiona Terry travaille à la fondation MSF, à Paris. Une version de cet article, intitulée " La Participation militaire dans les crises de réfugiés : une évolution positive ? ", a paru d'abord dans *The Lancet*, vol. 357, 5 mai 2001, pp. 1431-1432.

Dossier thématique no 36 du HPN

Évaluer 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

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 – disponibilité de la nourriture et accès à celle-ci (théorie des droits), impact de l'insécurité alimentaire sur la satisfaction des besoins nutritionnels, la vulnérabilité, les risques et les stratégies d'adaptation – par rapport à la sécurisation des moyens d'existence. La deuxième partie explique la manière dont Oxfam fait le bilan de la sécurité alimentaire. L'évaluation de la sécurité alimentaire a pour but de déterminer l'opportunité d'une intervention sur le plan de la sécurité alimentaire. Le type d'intervention sera fonction de la gravité de l'insécurité alimentaire examinée sous deux angles différents : l'évaluation d'une part des possibilités pour les populations de satisfaire leurs besoins alimentaires immédiats (les risques pour la vie) et d'autre part de la vulnérabilité et des risques qui menacent les différents groupes et leurs stratégies d'adaptation (les risques pour les moyens d'existence). À partir de cette appréciation, on identifie des interventions appropriées allant de l'aide alimentaire gratuite à toute une série d'initiatives permettant de sécuriser les moyens d'existence : argent contre travail, déstockage...

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 Wadjir (Kenya) en 2000 et 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.

Pour commander un exemplaire de *Évaluer la sécurité alimentaire en vue de sécuriser les moyens d'existence dans une situation d'urgence* s'adresser à ODI publications : publications@odi.org.uk; téléphone +44 (0)20 7922 0300, ou fax +44 (0)20 7922 0399. Le prix des dossiers thématiques du HPN est de £ 5 par copie (£ 3,50 pour les membres du HPN).

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

HPG est soutenu par : British Red Cross, CARE, DANIDA, DFID, ECHO, MFA Netherlands, OCHA, SCF(UK), SIDA, UNDP, USAID et WFP.SIDA, UNDP, USAID et WFP.

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

Alison Prescott

Édité par Matthew Foley
et Frances Stevenson

Mise en page
par Alison Prescott et Rebecca Lovelace

Traduction de Claire Mantle

Imprimé par DS Print & ReDesign,
Enfield, Londres

Réseau des pratiques et politiques
humanitaires

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road,
Londres, 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

Les Dossiers thématiques du HPN sont des contributions sur des expériences ou des questions spécifiques préparées soit par des membres du HPN soit par des spécialistes extérieurs.

- 1 *MFS-CIS (Celula Inter-Secções), Mozambique : Système de collecte de données portant sur la sécurité alimentaire et les mouvements de populations* par T. Dusauchoit (1994)
- 2 *Lutter contre la sécheresse de 1991/92 en Zambie : Le Programme de prévention de la malnutrition (PPM)* par D. Mukupo (1994)
- 3 *Compte rendu des Opérations d'aide d'urgence en Bosnie* par M. Duffield (1994)
- 4 *Les mauvaises frontières font de mauvais voisins - L'économie politique du secours et de la réhabilitation dans la 5ème région Somalie, Ethiopie orientale* par K. Van Brabant (1994)
- 5 *Promouvoir la diplomatie préventive après la guerre froide : Rôles suggérés pour les Gouvernements et ONG* par K. Rupesinghe (1994)
- 6 *La crise des réfugiés rwandais en Tanzanie : Réussites et échec initiaux de l'aide alimentaire* par S. Jaspars (1994)
- 7 *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe* (1994)
- 8 *Cibler les pauvres dans le Nord de l'Irak - le rôle des méthodes de recherche formelles et informelles dans les opérations d'aide d'urgence* par P. Ward et M. Rimmer (1995)
- 9 *Le développement en conflit : l'expérience d'ACORD en Ouganda, au Soudan, au Mali et en Angola* par ACORD (1995)
- 10 *Gestion et soutien des agents de l'aide humanitaire et du développement : « Peut mieux faire »* par R. Macnair (1995)
- 11 *Formule argent-contre-travail et insécurité alimentaire dans la province du Koisha, Ethiopie méridionale* par P. Jenden (1995)
- 12 *Les dilemmes de la transition «post»-conflictuelle : les enseignements à tirer du secteur de la santé* par J. Macrae (1995)
- 13 *Se mettre « en ligne » dans les situations d'urgence : Guide et répertoire pour les organismes d'aide d'urgence et de réhabilitation* par L. Aris, P. Gee et M. Perkins (1996)
- 14 *L'impact de la guerre et des atrocités sur les populations civiles : principes fondamentaux des ONG et une analyse critique des projets sur le traumatisme socio-psychologique* par D. Summerfield (1996)
- 15 *Analyse de la rentabilité : un outil utile pour l'estimation et l'évaluation des opérations d'aide humanitaire ?* par A. Hallam (1996)
- 16 *Evaluation conjointe de l'aide humanitaire au Rwanda : Conclusions et recommandations principales de l'étude III*
- 17 *La monétisation a-t-elle des liens avec la sécurité alimentaire ?* par J. Cekan, A. MacNeil et S. Loegering (1996)
- 18 *Au-delà du « Travail en période de conflit » : Comprendre le conflit et construire la paix - rapport du CODEP* par J. Bennett et M. Kayitesi Blewitt (1996)
- 19 *Les droits de l'homme et les normes juridiques internationales : ce que doivent savoir les employés des organismes humanitaires* par J. Darcy (1997)
- 20 *Code de People in Aid sur les meilleurs usages dans la gestion et le soutien du personnel d'aide* (1997)
- 21 *Promouvoir les principes humanitaires : l'expérience du Sud du Soudan* par I. Levine (1997)
- 22 *L'économie de la guerre au Libéria : analyse politique* par P. Atkinson (1997)
- 23 *La coordination de l'action humanitaire: le cas de Sri Lanka* par K. Van Brabant (1997)
- 24 *La santé reproductive pour les populations déplacées* par C. Palmer (1998)
- 25 *L'action humanitaire dans les crises prolongées : le nouvel "ordre du jour" de l'aide d'urgence et ses limites* par D. Hendrickson (1998)
- 26 *L'Approche économique alimentaire : cadre permettant de comprendre les stratégies de subsistance en milieu rural* par T. Boudreau (1998)
- 27 *Entre l'aide de secours et le développement : cibler l'aide alimentaire en vue d'empêcher la catastrophe en Ethiopie* par K. Sharp (1998)
- 28 *Corée du Nord: La Politique de l'Aide Alimentaire* par J. Bennett (1999)
- 29 *Entre l'aide de secours et le développement : cibler l'aide alimentaire en vue d'empêcher la catastrophe en Ethiopie* par K. Sharp (1999)
- 30 *La protection dans la pratique : stratégies pour le personnel d'exécution conçues pour protéger les civils contre le mal intentionnel* par D. Paul (1999)
- 31 *Les effets de sanctions économiques sur la santé et le bien-être* par R. Garfield (1999)
- 32 *Action humanitaire contre les mines : bilan après 10 ans* par C. Horwood (2000)
- 33 *La politique économique de guerre : ce que les organisations humanitaires doivent savoir* par P. Le Billon (2000)
- 34 *Bilan des actions des ONG liées à l'ouragan Mitch : évaluations pour la responsabilisation et la capitalisation des expériences* par F. Grunewald, V. de Geoffroy & S. Lister (2001)
- 35 *Les transferts d'argent dans les situations d'urgence : évaluation des avantages et estimation des risques* par David Peppiatt, John Mitchell et Penny Holzmann
- 36 *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

Les Revues sur l'état des connaissances du HPN sont des revues commanditées, à la pointe de l'actualité, sur différents secteurs ou activités dans le domaine de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Préparées par des spécialistes renommés et soumises à l'examen de leurs pairs, ces revues sont publiées sous un format aisément accessible pour le personnel basé sur le terrain.

- 1 *L'eau, l'hygiène et l'assainissement en situation d'urgence* par A. Chalinder (1994)
- 2 *Programmes d'alimentation supplémentaire d'urgence* par J. Shoham (1994)
- 3 *Distributions générales de vivres lors des situations d'urgence : des besoins nutritionnels aux priorités politiques* par S. Jaspars et H. Young (1996)
- 4 *Fournir des semences pendant et après les situations d'urgence* par le Programme de semence et biodiversité de l'ODI (1997)
- 5 *Dénombrer et identifier les populations bénéficiaires lors des interventions d'urgence : l'enregistrement et les solutions alternatives* par J. Telford (1997)
- 6 *La planification des établissements humains temporaires pour les populations déplacées lors de situations d'urgence* par A. Chalinder (1998)
- 7 *L'évaluation des programmes d'assistance humanitaire* par A. Hallam (1998)
- 8 *Gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents* par K. Van Brabant (2001)

Les bulletins du HPN offrent un forum d'analyse brève et de mise à jour des développements actuels sur le terrain, des questions essentielles de politique, etc... Des copies brochées de ces Bulletins sont offertes à titre gratuit. Elles peuvent également être téléchargées à partir du site Web du HPN : <www.odihpn.org>.

COMMANDE publications **HPN**

VEUILLEZ INDIQUER LE NOMBRE D'EXEMPLAIRES DE VOTRE COMMANDE:

Dossiers thématiques (£ 5 le numéro sans compter les frais d'affranchissement - £ 3,50 pour nos abonnés ou pour les commandes de 10 numéros au moins)

<input type="checkbox"/> DT 1	<input type="checkbox"/> DT 6	<input type="checkbox"/> DT 11	<input type="checkbox"/> DT 16	<input type="checkbox"/> DT 21	<input type="checkbox"/> DT 26	<input type="checkbox"/> DT 31	<input type="checkbox"/> DT 36
<input type="checkbox"/> DT 2	<input type="checkbox"/> DT 7	<input type="checkbox"/> DT 12	<input type="checkbox"/> DT 17	<input type="checkbox"/> DT 22	<input type="checkbox"/> DT 27	<input type="checkbox"/> DT 32	
<input type="checkbox"/> DT 3	<input type="checkbox"/> DT 8	<input type="checkbox"/> DT 13	<input type="checkbox"/> DT 18	<input type="checkbox"/> DT 23	<input type="checkbox"/> DT 28	<input type="checkbox"/> DT 33	
<input type="checkbox"/> DT 4	<input type="checkbox"/> DT 9	<input type="checkbox"/> DT 14	<input type="checkbox"/> DT 19	<input type="checkbox"/> DT 24	<input type="checkbox"/> DT 29	<input type="checkbox"/> DT 34	
<input type="checkbox"/> DT 5	<input type="checkbox"/> DT 10	<input type="checkbox"/> DT 15	<input type="checkbox"/> DT 20	<input type="checkbox"/> DT 25	<input type="checkbox"/> DT 30	<input type="checkbox"/> DT 35	

Revue sur l'état des connaissances (£ 10 le numéro sans compter les frais d'affranchissement - £ 7,50 pour nos abonnés ou pour les commandes de 10 numéros au moins)

<input type="checkbox"/> REC 1	<input type="checkbox"/> REC 2	<input type="checkbox"/> REC 3	<input type="checkbox"/> REC 4	<input type="checkbox"/> REC 5	<input type="checkbox"/> REC 6	<input type="checkbox"/> REC 7	<input type="checkbox"/> REC 8
--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

* £14.95 chacun. £10 membres du HPN

Nous facturons les frais d'affranchissement à hauteur de 20% de la valeur de la commande pour le RU et l'UE, de 25% pour toutes les commandes outremer et de 35% pour l'Extrême-Orient et l'Australasie.

VALEUR TOTALE DE LA COMMANDE £

DETAILS DE LA LIVRAISON

Titre (Dr/M./Mme etc) Nom Prénoms

Adresse de la livraison

.....

..... Code postale Pays

tél fax e-mail

commandes de publications MODALITES DE PAIEMENT

- je joins un paiement en **liquide/virement postal**
- je joins un **chèque** libellé à l'ordre de l'**Overseas Development Institute**
- je joins les informations relatives à ma **carte à paiement différé** (Mastercard/Visa/Access)

veuillez débiter ma carte mastercard / visa / access card no.

date d'expiration de la carte signature

adresse de facturation de la carte

.....

- veuillez m'envoyer une **facture**

adresse de facturation

..... référence de la commande

FICHE D'abonnement **HPN**

VEUILLEZ REMPLIR LES DEUX PAGES

Titre (Dr/M./Mme. etc) Prénoms Nom.....

Occupation actuelle

Organisation.....

Dans quel pays êtes-vous à présent?

Adresse

.....

..... Code postale Pays

Tél Fax E-mail

..... site web

- Je souhaite devenir **membre individuel à part entière pour la somme de £ 20 par an**

Les membres individuels à part entière ont droit à une Revue sur l'état des connaissances, quatre à six Dossiers thématiques et deux numéros d'*Echange humanitaire* par an. Les anciens numéros sont disponibles aux membres individuels au prix réduit.

- Je souhaite recevoir **des détails d'adhésion au HPN pour organisations/institutions**

Adhésion pour organisation.institution permet votre personnel d'accéder aux avantages accordés aux membres individuels. Le somme a payer est base sur le nombre personnel designer.

- Je souhaite poser ma candidature pour un **abonnement annuel gratuit**

Les individus, organisations et institutions ayant leur siège dans un pays en développement peuvent devenir, gratuitement, des membres à part entière.

- Je souhaite recevoir un **abonnement annuel gratuit limite a l'Echange humanitaire** seulement

La revue HPN, *Echange humanitaire*, est disponible gratuitement sur demande. Elle est publié deux fois par an en tant que document de ressource présentant des mises à jour, des notes pratiques et des articles de fond.

Disasters

Les membres à part entière du HPN ont droit à une réduction de 15% sur l'abonnement annuel à Disasters. Un abonnement conjoint coûte £50.00.

Je souhaite **souscrire à un abonnement au HPN et à Disasters** pour la somme totale de £50.

www.blackwellpublishers.co.uk

Visitez notre Site web et prenez votre inscription en ligne à : www.odihpn.org

Toutes les publications de HPN excepté des revues sur l'état de connaissance sont accessibles en ligne. Joignez le HPN sur notre Site web en tant que membre de Web-seulement et téléchargez les copies libres.

Dans quelle langue préféreriez-vous recevoir les publications du HPN: Français
 Anglais

Comment avez-vous découvert le HPN?

- Lors d'une conférence
- Par les publications du HPN
- Grâce à un collègue
- Par le personnel du HPN
- Par le Site web du HPN
- Par l'Overseas Development Institute

Veillez indiquer pour quelle type d'organisation vous travaillez

- Afrique australe
- Afrique du Nord
- Moyen-Orient
- Amérique du Nord
- Amérique centrale et du Sud
- Extrême-Orient
- Sud-Est asiatique
- Asie centrale
- Australie & Pacifique
- Autre (veuillez préciser)

.....

Les détails contenus sur cette fiche sont stockés sur la base de données du HPN.

HPN est un réseau et cherche à partager l'information entre ses membres. Permettez-vous que que HPN rende disponible sur son Site web votre nom, nom de votre organisation et votre emplacement en tant que pays pour informer les autres membres HPN? **oui / non**

MODALITES DE PAIEMENT

- je joins un paiement en **liquide/virement postal** de £ 20/50
- je joins un **chèque** de £ 20/50 libellé à l'ordre de l'Overseas Development Institute
- je joins les informations relatives à ma **carte à paiement différé** (Mastercard/Visa/Access)

veuillez débiter ma carte Mastercard/Visa/Access - numéro:

date d'expiration Signature

adresse de facturation de la carte

.....

- veuillez m'envoyer une **facture** pour £ 20/50

Adresse de facturation

..... référence

Veillez retourner cette fiche à:

L'Administratrice du HPN
Réseau des pratiques et politiques humanitaires
Overseas Development Institute,
111 Westminster Bridge Road
Londres SE1 7JD, RU
Tél: +44 (0)20 7922 0331/74 Fax: +44 (0)20 7922 0399
E-mail: hpn@odi.org.uk