

échange

HUMANITAIRE

HPN

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

mai 2002 **20**

DANS CE NUMERO

EDITORIAL

Les situations d'urgence silencieuses

- Donner une voix aux situations d'urgence silencieuses 2
- Le conflit en Casamance 5
- Les situations d'urgence en Ouganda 7
- Le territoire de Shabunda : le « Kosovo oublié » 9
- La Tchétchénie et la communauté internationale 11
- La manipulation de la crise humanitaire en Corée du Nord 13
- Le nord-est explosif de l'Inde 15

Notes de pratique

- Les interventions humanitaires en Afghanistan 17
- Les leçons pour un Afghanistan post-Taliban 19
- Le Kosovo et les secours « humanitaires » 21
- L'action humanitaire et les sociétés de sécurité privées 24
- L'intégration des mesures d'atténuation des catastrophes 26

Les initiatives institutionnelles

- L'analyse du rapport avantages-inconvénients 29
- L'expérience des réfugiés : un élément précieux 31
- La santé reproductive et le déplacement forcé 33
- Soutenir les stratégies de subsistance dans le conflit 35

L'élaboration des politiques

- Le système humanitaire allemand 36
- Veiller à la qualité : Medair et la norme ISO 9001 38
- La réaction (de CARE International) au conflit, fondée sur les droits 40

Page de garde

- Les défis que doit relever l'action humanitaire 42

L'humanité commune et le principe d'impartialité sont les fondements de l'humanitaire. Toutefois, en raison de l'évolution de la politique mondiale, les tendances actuelles penchent vers un éloignement de l'affectation impartiale d'une assistance humanitaire publique et vers une érosion de l'universalité de l'action humanitaire.

Au cours de la dernière décennie, des interventions politiques et militaires majeures se sont déroulées sous une bannière humanitaire et le volume total de l'aide humanitaire s'est progressivement accru. Ces tendances sembleraient être de bon augure pour les populations qui ont besoin d'assistance et de protection humanitaires. Mais en réalité, l'engagement international et les ressources internationales sont déployés de façon très sélective : selon où elles habitent, il existe des différences considérables dans la capacité des populations à avoir accès à une assistance humanitaire internationale. Dans la majorité des cas, l'engagement international dans les régions de crise brille par son absence.

Pour ces situations d'urgence silencieuses et oubliées, l'assistance humanitaire demeure la dernière contribution internationale, souvent très modeste, à la protection de quelques-unes des populations les plus vulnérables du globe. Le quasi-abandonnement de ces populations est de plus en plus flagrant car les ressources humanitaires sont concentrées dans les pays ou les parties de pays dont l'importance stratégique est la plus grande pour les principaux intervenants. Il s'agit là d'une violation du principe d'impartialité à un niveau planétaire.

Et pourtant, il est étonnamment difficile d'assortir l'assistance humanitaire aux besoins au plan mondial. Les effets de cette insuffisance de ressources et le manque de réaction face aux situations d'urgence silencieuses et oubliées n'est pas systématiquement documenté et, en outre, il n'existe pas de données chiffrées acceptées au plan international qui permettent de comparer aisément les pays entre eux quant à l'ampleur des besoins de protection et d'assistance. L'on dispose, par contre, d'une pléthore d'éléments de preuve émanant de tous les coins du globe concernant le manque d'accès des populations à la nourriture, aux abris, aux soins médicaux et aux autres préalables de base qui permettent de survivre dans les conflits et les catastrophes.

De nombreuses agences et organisations concentrent leur assistance proportionnellement aux ressources disponibles dans le monde et les conséquences des tendances mondiales sur l'impartialité de l'assistance semblent avoir attiré relativement peu d'observations. Il reste à voir si les acteurs humanitaires parviennent à riposter sérieusement aux changements plus généraux de la réaction internationale et s'ils veillent à ce que l'aide humanitaire pourvoie réellement aux besoins sans discrimination et sans distinction de race, de religion, d'affiliation politique et d'autres considérations.

Ce numéro d'*Échange des pratiques humanitaires* est tout particulièrement axé sur les situations d'urgence. Anna Jefferys de Save the Children (UK) examine le concept de la situation d'urgence silencieuse et suggère des façons d'évaluer et d'apporter une solution à ce silence. Nous nous penchons également sur six des urgences les plus silencieuses du monde : le territoire de Shabunda dans la République démocratique du Congo ; la région de la Casamance au Sénégal ; l'Ouganda ; la Tchétchénie ; le nord-est de l'Inde et la Corée du Nord.

Suite à notre série spéciale d'articles sur l'Afghanistan, dans le dernier numéro, nous avons deux articles qui continuent sur la lancée des évaluations précédentes de la réaction humanitaire face à la crise politique et de l'examen du Cadre stratégique, en vue d'en dégager les enseignements pour la réaction internationale en Afghanistan. Enfin, des articles sur un vaste éventail de pratiques humanitaires, d'initiatives institutionnelles et d'élaboration de politiques de tous les coins du globe complètent ce numéro.

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

Site Internet : <www.odihpn.org>



LES SITUATIONS D'URGENCE SILENCIEUSES

Donner une voix aux situations d'urgence silencieuses

Les agences humanitaires ont mis au point des mécanismes aptes à mesurer la vulnérabilité d'une société face à un conflit et à une catastrophe naturelle. Mais, d'après Anna Jefferys, peu d'attention a été attachée à analyser les forces qui influencent la réaction du système humanitaire international

Depuis 1989, plus de quatre millions de personnes ont été tuées dans des conflits, internes pour la plupart, et chroniques pour un grand nombre d'entre eux, localisés et inscrits dans la durée. Les catastrophes naturelles, elles aussi, coûtent davantage de vies humaines et suscitent davantage de dégâts, notamment dans le monde en développement. Au cours de la dernière décennie, l'on a dénombré trois cents catastrophes naturelles qui ont affecté les populations de cent huit pays et tué près de 150 000 personnes chaque année. Si certaines de ces situations d'urgence attirent une publicité et une attention politique importantes, d'autres loin du regard public s'enveniment. Combien savent, par exemple, que des famines sont en train de sévir en ce moment même au Malawi, en Angola, au Soudan et en Somalie et que des conditions de famine sont en train de se développer au Zimbabwe ? Ces situations d'urgence sont en réalité silencieuses. En effet, elles sont marginalisées dans les décisions de financement des bailleurs de fonds, elles ne font l'objet que d'un léger intérêt politique en Occident (pour ne pas dire aucun), elles ne sont que rarement mentionnées dans les médias (voire jamais) et, bien trop souvent, elles sont négligées par les organisations humanitaires elles-mêmes.

La répartition du financement

L'aide est répartie de façon très peu équilibrée et extrêmement partielle. S'il est vrai que les réponses aux appels globaux de l'Onu ne représentent pas un tableau complet, il n'en reste pas moins qu'elles reflètent les tendances plus générales de l'aide. En 1999, la réponse des bailleurs de fonds aux appels globaux pour l'ex-Yougoslavie était de 207 dollars des États-Unis (207 \$) par personne; pour la Sierra Leone, elle était de 16 \$ et de 8 \$ pour la République démocratique du

Save the Children (UK) définit une situation d'urgence silencieuse de la manière suivante :

Une situation de crise qui bouleverse la capacité d'une société à surmonter les épreuves au moyen de ses ressources seules, où le niveau d'intervention, y compris politique, humanitaire, multilatérale et médiatique, est insuffisant pour répondre au niveau des besoins humanitaires immédiats.

Congo (RDC). Entre 1993 et 1997, l'Afrique dans son ensemble a reçu en moyenne juste la moitié du financement demandé par les appels globaux. Si ces engagements de financement reflètent des coûts commerciaux différents en Afrique et en Europe, l'écart est néanmoins significatif. Le manque de fonds systématique d'appels globaux particuliers reflète un cycle de financement plus général, où une faible attention médiatique conduit à un faible intérêt de la part des bailleurs de fonds, ce qui à son tour conduit à de faibles engagements d'aide et à des prévisions modestes du financement susceptible d'être disponible, réduisant ainsi les niveaux de programmation proposée pour la prochaine tranche de financement. Plus bas encore sur l'échelle figurent les situations d'urgence inscrites dans la durée – la guerre séparatiste au Sahara occidental, le conflit ethnique au Nagorno-Karabakh et l'insurrection dans le sud des Philippines, à titre d'exemple – qui ne méritent pas d'appel global du tout.

De surcroît, bien que l'engagement des bailleurs de fonds internationaux face aux crises humanitaires se soit accru au cours des dernières années, les fonds promis sont souvent soutirés à des budgets d'aide globaux – et en baisse –. Au cours de la décennie 90, alors que le

Les dix pays/régions recevant la majorité de l'assistance humanitaire

Pays/régions	Assistance (en millions de \$ américains)
Ex-Yougoslavie (Serbie & Monténégro)	237,24
Europe (non affectée)	177,64
États de l'Ex-Yougoslavie (non précisé)	141,79
Éthiopie	102,39
Mozambique	94,59
Timor oriental	91,56
Iraq	75,77
Soudan	51,91
Angola	48,27
Bosnie	43,06

Remarques: affectations bilatérales seulement; les données renvoient à 2000

Les dix pays/régions comptant le plus de gens ayant besoin d'assistance

Pays/région	Nombre de personnes dans le besoin
Corée du Nord	8 044 000
Somalie	4 000 000
Sud-Est de l'Europe	3 500 000
Soudan	2 367 200
Angola	2 000 000
Afghanistan	2 000 000
Tadjikistan	1 300 000
Burundi	860 000
Sierra Leone	760 000
Ouganda	585 000

Remarque: les données renvoient à 1999

Source: Comité d'assistance au développement

Source: données des appels globaux du BCAH

Les bailleurs de fonds et les situations d'urgence oubliées: le DFID et l'ECHO

En 2001, le DFID a déclaré son attachement à «chercher à promouvoir une approche plus universelle pour trouver une solution aux besoins humanitaires. Les populations dans le besoin, où soient-elles, devraient jouir du même statut et des mêmes droits à l'assistance». Le DFID s'intéresse également à mettre en place des indicateurs quelconques aptes à mesurer les besoins humanitaires. Il n'empêche, la même année l'ex-Yougoslavie était encore le premier bénéficiaire de l'aide humanitaire du DFID, avec 32 millions de livres sterling engagés. Ce montant était plus du double de la somme consacrée au second bénéficiaire en importance, à savoir l'Éthiopie. S'il est vrai que l'Afrique a reçu 35% de l'assistance humanitaire bilatérale du DFID, l'Europe suivait de très près avec 29%.

L'ECHO a également souligné son attachement à s'occuper des situations d'urgence oubliées et il a mis au point une méthodologie propre à aider à les repérer. Chaque situation d'urgence est suivie de près pour des points comme la couverture médiatique et la présence des bailleurs de fonds, puis regroupée dans l'une de ces trois catégories :

- situation d'urgence élevée (c'est le premier quart des pays qui sont le moins mentionnés dans les médias, qui jouissent de l'appui le plus faible de la part des bailleurs de fonds et qui ont les plus grands besoins);
- situation d'urgence moyenne (les 50% du milieu);
- situation d'urgence faible (le dernier quart).

Après un bilan initial, l'ECHO a classé les pays suivants comme urgence prioritaire: l'Angola, la Tchétchénie, la Birmanie, l'Ouganda, la Tanzanie et le Yémen; ceux où la couverture médiatique faisait particulièrement défaut, soit par manque d'intérêt soit par manque d'accès, ont été identifiés comme étant la Birmanie, la Guinée équatoriale, la Corée du Nord, la Guinée-Bissau, Haïti, le Honduras, le Nicaragua, le Guatemala, le Sahara occidental et l'Ouganda. Toutefois, si l'aide de l'ECHO destinée à certains pays «oubliés» choisis – comme le Tadjikistan et le Sahara occidental, par exemple – a bien augmenté en 2001, c'est l'ex-Yougoslavie qui, encore, a reçu la tranche la plus importante de l'aide humanitaire de l'ECHO.

nombre de guerres actives était en hausse, les budgets d'aide extérieurs ont stagné; l'aide humanitaire de l'OCDE a baissé de 0,03% à 0,022% du produit national brut total (PNB) et seulement cinq sur les vingt-deux bailleurs de fonds du Comité d'assistance au développement (CAD) ont atteint l'objectif de l'Onu en matière de dépense d'aide en 1999, soit 0,7%. Par conséquent, l'aide émanant des bailleurs de fonds du DAC en 1999

était inférieure de 12% en termes réels à ce qu'elle était en 1992. Au cours de la dernière décennie, l'aide destinée à l'Afrique Sub-Saharienne a chuté de 29%, soit de 37 \$ à 21 \$ par habitant.

Intérêt et volonté politique internationaux

Cette répartition du financement est liée au niveau d'intérêt politique externe et d'attention médiatique qu'attirent les situations d'urgence données. À son tour, ceci dépend grandement de l'importance que revêtent ces pays pour les intérêts des principaux États et organisations régionales pertinents. Ainsi, le fait d'aider ou non un pays ou une région se décide davantage en fonction des priorités géostratégiques des principaux bailleurs de fonds qu'en fonction de l'existence objective des besoins. Comme de nombreux bailleurs de fonds clés canalisent de plus en plus leur financement bilatéralement, plutôt qu'au moyen d'agences multilatérales comme l'Onu (le financement bilatéral destiné à l'assistance humanitaire était en moyenne quatre fois plus élevé que pendant la décennie précédente), ce lien deviendra probablement d'autant plus visible qu'il sera plus aisé pour les donateurs, à titre individuel, d'assigner leurs fonds à des pays particuliers. Suite aux événements du 11 septembre, il semble que nous revenions peut-être à un monde où l'aide est utilisée pour récompenser les alliés et punir ou affamer les ennemis dans le cadre d'un ordre du jour plus vaste en matière de sécurité. En décembre 2001, par exemple, les États-Unis ont promis au Pakistan plus de 1 milliard de dollars en remise de dette, investissements, échanges commerciaux et secours aux réfugiés en tant que récompense pour le rôle qu'il joue dans la «guerre contre le terrorisme». Le même mois, les sanctions à l'encontre de l'Iraq ont été prolongées pour six mois de plus et ce, malgré leurs conséquences humanitaires évidentes.

Il est possible de voir les bailleurs de fonds, les pays bénéficiaires et non bénéficiaires dans des sphères d'influence qui communiquent entre elles, englobant la géopolitique (politique, économique, culturel et historique), de même que la situation géographique. Ainsi, la réaction face à l'ouragan Mitch a été la plus forte aux États-Unis, au Canada et en Espagne; l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon tendent à répondre davantage aux situations d'urgence d'Asie et du Pacifique. En 1999, le financement prévu par l'ECHO pour l'ex-Yougoslavie et le Kosovo était égal à quatre fois celui qui était consacré à l'ensemble des soixante-dix pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). Entre 1990 et 1994, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie ont toutes augmenté leur assistance humanitaire pour répondre aux besoins dans les Balkans. Selon les dires d'Oxfam : «il est probable que les donateurs aideront plus facilement les populations qui leur ressemblent et dont ils peuvent apprécier et comprendre l'histoire ou la détresse».

Les médias jouent également un rôle essentiel pour décider si une situation d'urgence est communiquée au reste du monde et de quelle façon. Les choix de la rédaction régissent ce qui constitue une histoire et ce qui ne le fait pas; aux États-Unis, par exemple, le

conflit en Bosnie a reçu vingt-cinq fois plus de couverture médiatique que le génocide au Rwanda. Dans la décennie 90, les journaux du soir à la télévision américaine ont consacré 82% du temps d'antenne réservé à la couverture des nouvelles de l'étranger à quatorze pays seulement, soit 7% du globe. L'Europe a reçu davantage de couverture que toute l'Afrique, l'Amérique centrale et du Sud réunies. Même lorsque des crises particulières attirent vraiment une attention médiatique, la couverture a tendance à être de courte durée; une semaine à peine après l'éruption volcanique en RDC, en 2002, par exemple, les chaînes d'information britanniques avaient en général cessé d'en parler.

Ce phénomène donne l'impression trompeuse que ces crises sont, elles aussi, de courte durée, avec un commencement limité et une fin concluante. Lorsque les médias cessent de parler de l'histoire, le public s' imagine que la crise est résolue. De cette façon, les situations d'urgence sont représentées comme une rupture par rapport à la norme alors qu'en fait elles pourraient en soi être la condition normale pour de nombreuses populations sinistrées. Ainsi, si la catastrophe «accrocheuse» et soudaine (tremblement de terre, inondations ou éruption volcanique) fait les gros titres des journaux et s'attire la part du lion pour ce qui est de l'assistance, les catastrophes moins dramatiques et pourtant tout aussi graves passent inaperçues et continuent à manquer de fonds. Chaque année entre 1992 et 1998, un tremblement de terre, des inondations, une éruption volcanique ou un ouragan ont attiré la plus grande proportion de l'aide humanitaire consacrée aux catastrophes naturelles. Les catastrophes qui se déclenchent lentement, à l'instar de la sécheresse, sont en bas de la liste des priorités; en 2001, la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, par exemple, n'a reçu que 13% du financement demandé.

Les situations d'urgence silencieuses et les principes humanitaires

Utiliser une approche éthique et fondée sur les besoins contribuerait à résoudre en partie les injustices qui déterminent la réaction internationale face aux situations d'urgence. Si les agences humanitaires ne peuvent prétendre qu'un gouvernement n'a pas le droit de se défendre face à la guerre civile, il n'en reste pas moins qu'elles peuvent faire pression pour obtenir que soient respectés, en accord avec les principes humanitaires, les droits des civils à la vie, à la nourriture, aux abris, à une eau salubre et à la sécurité. Save the Children (UK) et CARE Australia sont parmi le petit nombre d'agences qui, à ce jour, ont élaboré des lignes directrices dans ce domaine. Save the Children a dégagé une série d'indicateurs quantitatifs susceptibles d'être utilisés pour juger du «silence» relatif d'une situation d'urgence donnée du point de vue de :

l'intérêt des bailleurs de fonds

- quelle proportion d'aide est reçue par habitant ?
- que révèlent les statistiques du CAD ?
- quel pourcentage des appels globaux est levé et affecté à une situation d'urgence particulière ?

l'intérêt politique plus général

- à quelle fréquence une situation d'urgence particulière est-elle soulevée dans les instances gouvernementales et parlementaires, à l'instar des débats ou questions parlementaires de la Chambre des Communes au RU (tels que figurant dans le *Hansard*), au Congrès aux États-Unis (tels que figurant dans le *Congressional Record*), dans les questions présentées par les membres du Parlement européen ou encore au sein du Conseil de sécurité des Nations unies ?
- combien d'activité diplomatique (comme des résolutions et *démarches*) est associée à une situation d'urgence particulière ?
- y a-t-il une présence militaire occidentale ? dans l'affirmative, de quel type et laquelle ?

l'intérêt médiatique

- quelle couverture au fil du temps une situation d'urgence reçoit-elle dans les supports médiatiques clefs – la BBC, les principaux journaux britanniques de grand format, les journaux européens continen-taux à l'instar du *Figaro* et de *Die Welt*, les journaux télévisés américains sur ABC, NBC, CBS et CNN ?

la capacité et la réaction des ONG

- comment les ONG clefs ont-elles réagi face à une situation d'urgence particulière ? Quel niveau d'effort et de ressources ont-elles consacré, tel que décrit dans leur rapports annuels ?

Save the Children-UK a en outre passé brièvement en revue une série de domaines essentiels d'action :

• *La collecte et l'analyse de l'information*

Une structure centralisée permettant la collecte de l'information devrait être mise sur pied afin de saisir la recherche existante se rapportant aux situations d'urgence silencieuses provenant des agences humanitaires, des ONG, des gouvernements et des instances universitaires. Un «groupe de veille» devrait être formé pour analyser ces données, afin d'élaborer une analyse contextuelle des risques et difficultés réels auxquels sont confrontées les populations, de standardiser les niveaux relatifs des besoins humanitaires et de surveiller comment et pourquoi certaines situations d'urgence sont silencieuses.

• *Une couverture médiatique publique*

Simultanément à la procédure ci-dessus, la communauté humanitaire devrait adopter une stratégie de plaidoyer coordonnée plus transparente envers les médias et les bailleurs de fonds afin de promouvoir une plus grande sensibilisation aux situations d'urgence qui se produisent dans le monde et une analyse plus approfondie de ces situations. Si les activités de promotion, à elles seules, ne sauraient compenser le manque de volonté politique de résoudre les crises, elles peuvent au moins relever le niveau et la portée du débat.

• *La façon dont les choix de financement international sont influencés*

Une structure de financement international plus rigoureuse, équitable et fondée sur les besoins devrait

être mise au point, grâce à laquelle les gouvernements peuvent être fidèles à leur rhétorique et aux obligations qui leur incombent au titre du droit international pour permettre aux besoins, plutôt qu'à leurs intérêts, de guider leur réaction humanitaire. Comme corollaire, les bailleurs de fonds mettront en place des choix budgétaires davantage fondés sur les besoins, afin que les appels globaux se fassent davantage l'écho des réalités internationales et ils partageront la charge de satisfaire aux conditions des appels globaux à tous les niveaux en fonction des besoins. Finalement, les gouvernements, les instances multilatérales et les ONG augmenteront la flexibilité de leur réaction humanitaire en renforçant leur attachement à la planification préalable en cas de catastrophe dans les budgets qu'ils consacrent à l'aide humanitaire.

Les ONG visent à être fidèles à une morale humanitaire exprimée globalement dans le code de conduite de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ceci signifie de répondre à toutes les situations d'urgence de façon impartiale, sans distinction de leur type, de leur importance ou de l'endroit où elles se sont produites. Il est cependant difficile de maintenir ces normes dans les situations d'urgence silencieuses parce qu'elles sont tributaires du processus décisionnel des bailleurs de fonds pour le financement des institutions et des médias en vue de mobiliser les collectes privées de fonds. Les ONG ne peuvent pas organiser des appels «spéciaux» tout le temps et elles doivent donc choisir avec grand soin les crises qu'elles souhaitent soulager afin de récolter les fonds requis. Pour garantir que les principes humanitaires soient protégés, que les situations d'urgence ne soient pas laissées de côté et que les pressions médiatiques, l'intérêt des bailleurs de fonds, le profil international et les occasions influentes ne brouillent pas la réaction face à la situation d'urgence, les agences humanitaires ont besoin de bien réfléchir aux critères qu'elles appliquent pour décider de répondre ou non à une crise donnée et de quelle façon.

Anna Jefferys est responsable des politiques au sein de la section Situations d'urgence de Save the Children UK. Elle aimerait remercier Jane Barry, conseiller indépendant en matière de politique humanitaire;

Amelia Bookstein, conseiller en matière de politique à Oxfam et Mike Gaouette, directeur de la section Situations d'urgence, à Save the Children (UK), de leur contribution à la rédaction de cet article.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

World Disasters Report 2001 [Rapport de 2001 sur les catastrophes dans le monde] (Genève: FICR, 2001).

Marcus Oxley, «Mesurer le besoin humanitaire», *Échange humanitaire* n° 19, novembre 2001.

Jane Barry, 'When Should SC-UK Respond to an Emergency?' [Quand SC-UK devrait-il répondre à une situation d'urgence ?] document d'orientation de la section Situation d'urgence de SC-UK, 2001.

An End to Forgotten Emergencies? [La fin des situations d'urgence oubliées ?] (Oxford: Oxfam International, mai 2000).

A Forgotten War, A Forgotten Emergency: The DRC [Une guerre oubliée, une situation d'urgence oubliée: la RDC] (Oxford: Oxfam International, novembre 2000).

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance* [L'assistance humanitaire mondiale] (Londres: Earthscan, 2000).

Dispatches from Disaster Zones: The Reporting of Humanitarian Emergencies [Dépêches des zones de catastrophes: comptes-rendus sur les situations d'urgence humanitaires], actes d'une conférence tenue à Londres, 27-28 mai 1998.

Michael Ignatieff, *Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience* [L'honneur du guerrier: la guerre de purification ethnique et la conscience moderne] (New York: Henry Holt, 1998).

Tim Allen et Jean Seaton (éds), *The Media of Conflict: War Reporting and Representations of Ethnic Violence* [Les médias de conflit: comptes-rendus de la guerre et représentations de la violence interethnique] (Londres: Zed Books, 1999).

Tim Allen and Jean Seaton (eds), *The Media of Conflict*: Londres: Zed Books, 1999).

G. Myers *et al.*, 'The Inscription of Difference: News Coverage of the Conflicts in Rwanda and Bosnia' [L'inscription de la différence: la couverture médiatique des conflits au Rwanda et en Bosnie], *Political Geography*, vol. 15, n° 1, 1996.

Le conflit dans la région de la Casamance: loin des yeux, loin du cœur ?

La rébellion séparatiste en Casamance, dans le sud du Sénégal, est le conflit civil d'Afrique de l'Ouest qui dure depuis le plus longtemps. Et pourtant, si on le compare aux guerres qui sévissent ailleurs en Afrique de l'Ouest, il est pratiquement inconnu du reste du monde. Martin Evans décrit les conséquences humanitaires de l'une des guerres oubliées du monde

Depuis 1982, le Mouvement (séparatiste) des Forces démocratiques de la Casamance (MFDC) se bat pour une Casamance indépendante, d'abord sous la forme de protestations populaires puis, depuis 1990, par la guérilla.

Malgré la conclusion de divers cessez-le-feu et accords tout au long de la décennie 90 et une amélioration des conditions en matière de sécurité, la paix durable demeure hors d'atteinte. Le nombre de morts directe-

La Casamance

La Casamance est la branche sud du Sénégal. Elle est en grande partie séparée du reste du pays par la Gambie. Des différences géographiques marquées renforcent cette impression d'isolement: la Casamance est la partie la plus humide d'un pays par ailleurs principalement semi-aride, avec de fortes précipitations qui encouragent la croissance de forêts contenant des essences importantes d'un point de vue commercial ainsi que des vergers de cajous, de mangues, d'agrumes et de palmiers à huile. La culture du riz est une forte tradition et les autres céréales, arachides et légumes sont aussi largement cultivés. Qui plus est, des différences ethniques sont évidentes: l'on compte principalement une majorité Diola dans la région de Ziguinchor (la partie occidentale de la Casamance et la zone la plus touchée par le conflit) en même temps que la présence d'autres groupes ayant peu d'affinité pour le nord du Sénégal et son hégémonie des Wolofs et autres peuples du Sahel. La région a également une histoire coloniale distincte.

ment dû au conflit se chiffre probablement à un millier. Ceux-ci ont été tués lors d'attaques à mains armées, par des mines terrestres ou suite à des violations des droits de l'homme. Des nombres bien supérieurs encore ont été déplacés, soit à l'intérieur de la Casamance soit dans les pays limitrophes. Les types de déplacement sont complexes et il est difficile d'obtenir des chiffres fiables. Un recensement de 1998 effectué par Caritas donnait le chiffre de 62 638, sur le total de la population en Casamance qui s'élève à environ 1,1 million. Ziguinchor, chef-lieu de la région occidentale de la Casamance, a reçu quelque 14 000 personnes déplacées et 6 000 autres réfugiés dans les autres villes de la Casamance. Les chiffres du HCR indiquent qu'une autre dizaine de milliers de personnes se sont réfugiées en Guinée-Bissau et en Gambie.

L'accès à leurs terres leur étant refusé, de nombreuses personnes déplacées à l'intérieur du pays ont vu leurs moyens d'existence sévèrement affectés. Même pour les populations qui sont restées sur place, l'emploi de ressources productives est limité ou empêché par peur d'attaques de la part des rebelles et par crainte des mines terrestres. Pour la population de la Casamance dans son ensemble, le climat d'insécurité et, surtout, le risque de vols à main armée sur les routes ou dans les villages perpétrés par des rebelles ou des bandits, en même temps qu'une mauvaise infrastructure, étouffé une grande proportion de l'activité économique normale, particulièrement la vente de produits de l'agriculture et le tourisme. En revanche, des combattants des deux côtés, ainsi que des intervenants des pays limitrophes, sont en train d'exploiter les ressources naturelles de la Casamance sans que la majorité de la population civile n'en tire aucun profit.



©Martin Evans

L'impact du conflit : une maison abandonnée à Camaracounda, près de la frontière avec la Guinée-Bissau

Diverses agences ont exercé leurs activités dans la Casamance. À des moments de déplacement forcé important, l'assistance a inclus des vivres et des soins médicaux pour les personnes déplacées, fournis par la Croix-Rouge sénégalaise, par Caritas, par l'Agence des Musulmans d'Afrique et par l'UNICEF. La plupart des personnes déplacées ayant été accueillies par leurs familles ou celles-ci les ayant aidés en matière d'hébergement, il n'y a pas eu de camps au delà du centre d'accueil de la Croix-Rouge à la périphérie de Ziguinchor, toutefois les partenaires du HCR en Gambie et en Guinée-Bissau dirigent des camps qui hébergent quelques réfugiés de la Casamance. L'on commence également à s'intéresser aux conséquences psychologiques du conflit, en effet l'UNICEF est en train de former des chefs de communauté à apporter un appui psychosocial aux personnes traumatisées par la violence. En outre, la sensibilisation aux mines terrestres et la réinsertion des victimes de mines forment des aspects relativement modestes, mais significatifs, des secours en Casamance mis en œuvre par Handicap International et certaines ONG locales. Depuis le commencement du conflit en 1982, les violations des droits de l'homme ont fait l'objet d'une grande publicité de la part d'Amnesty International et de l'ONG sénégalaise RADDHO (Rencontre africaine pour la Défense des Droits de l'Homme).

L'indifférence internationale

La rébellion en Casamance est bien moins connue au plan international que d'autres conflits civils d'Afrique de l'Ouest, notamment au Liberia et en Sierra Leone. Il y a un certain nombre de raisons à cet état de fait. La première, ce conflit se passe sur une échelle relativement petite. En Sierra Leone, par exemple, les nombres de combattants, de blessés et de personnes déplacées ont tous été d'un ordre de magnitude plus grand. De même, bien qu'assez brutal, le conflit n'a pas entraîné la même mutilation systématique des civils ni le recrutement forcé d'enfants soldats – tous deux sujets qui attirent l'attention dans les comptes-rendus des conflits contemporains.

La seconde raison est la pénurie d'intervention internationale et particulièrement multilatérale. S'il est vrai que la Gambie et la Guinée-Bissau ont toutes deux été impliquées dans le processus de paix en Casamance, il n'en reste pas moins que la Casamance n'a pas fait l'objet des efforts politiques et militaires sérieux déployés en Sierra Leone par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (la Cedeao) et par l'Onu; la mission de maintien de la paix en Sierra Leone est l'opération des Nations unies la plus vaste du monde. Mis à part ses agences spécialisées, l'action de l'Onu pour la Casamance a été limitée à des déclarations ponctuelles encourageant le dialogue. L'implication politique de son ancienne puissance coloniale, la France, a aussi été limitée car il semblerait que Paris considère le conflit comme une gêne dans ses rapports avec le Sénégal, un allié par ailleurs stable qui accueille une population et une présence militaire françaises importantes. Le MFDC a sollicité une médiation de la part de la France et des Nations unies et tient à faire valoir ses droits devant le reste du monde. Toutefois, en raison de l'isolement de la Casamance par rapport aux principaux centres de pouvoir et de communications internationales situés dans le nord du Sénégal, le Mouvement n'a connu qu'un succès limité dans son désir d'attirer un intérêt de l'extérieur.

La troisième raison c'est qu'il existe des obstacles à la diffusion de l'information sur le conflit. Ce fait est peut-être surprenant, car le conflit est probablement moins difficile à étudier que la plupart des conflits. Le Sénégal n'a pas particulièrement l'habitude de supprimer les informations indésirables et le pays dispose d'une presse vigoureuse et en grande partie libre. En outre, le Sénégal a une forte tradition universitaire, jouissant de bons rapports avec le monde universitaire occidental. La Casamance elle-même est restée en grande partie accessible pendant le conflit. Cependant, la région se trouve à une bonne journée de route de Dakar où sont basés la majorité des médias et le voyage implique une traversée difficile de la Gambie. Les services de ferry sont peu fiables et l'avion est trop cher pour la plupart des Sénégalais. En outre, les reporters en Casamance risquent de s'attirer le mécontentement d'un côté ou de l'autre dans le conflit; des journalistes ont, par le passé, été arrêtés pour leur compte-rendu du conflit et des actions en justice ont été lancées par le gouvernement à l'encontre de journalistes de Dakar. À un niveau international, les rapports d'Amnesty ont contribué à maintenir en vue les dimensions Droits de l'homme du conflit en Casamance, mais la plus grande partie de la couverture journalistique et universitaire est en français, ce qui fait que la crise demeure loin du regard d'une grande partie du monde anglophone. Le Sénégal est une destination populaire de vacances pour les Français mais la majorité des touristes n'aura guère de contact, voire aucun, avec la crise en Casamance.

La quatrième raison c'est que l'engagement des bailleurs de fonds envers la Casamance et, par là, le besoin et la capacité d'attirer l'attention du monde en général sur le conflit, a un passé mitigé. En 1997, le MFDC a commencé à éparpiller des mines terrestres un peu

partout, ce qui a provoqué le retrait de la Casamance d'un certain nombre de bailleurs de fonds clés, dont l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, le Fonds africain de développement, mais surtout l'USAID. Leur départ a brusquement mis un terme à un certain nombre de projets importants, spécialement dans le développement agricole et le mécontentement se fait encore sentir parmi les ONG à Ziguinchor. Il n'empêche, les bailleurs de fonds ont commencé à revenir suite à l'amélioration de la situation en matière de sécurité; en 2000, l'USAID a commencé un programme de dix millions de dollars des États-Unis sur trois ans pour appuyer la paix et la reconstruction. Les bailleurs de fonds et les agences multilatérales, y compris la Banque mondiale, l'Union européenne, le Programme des Nations unies pour le développement et le HCR, soutiennent également le processus de paix financièrement ou sont présents en tant qu'observateurs.

La nécessité d'aborder le problème d'un point de vue régional

Le fait que le conflit en Casamance soit relativement peu connu provient d'un mélange de facteurs politiques, géopolitiques et géographiques. La séparation physique de la Casamance par rapport aux centres du pouvoir sénégalais est cruciale. En même temps que la plupart des responsables de l'action gouvernementale, des employés des médias et de l'intelligentsia du pays, les sièges nationaux (et sous-régionaux) des bailleurs de fonds et agences étrangers sont à Dakar; ils pourraient donc tous souffrir d'un certain degré de «cécité à l'égard de la Casamance». Fortuit ou élément contributeur, le mauvais échange d'information sur le conflit qui filtre vers l'extérieur peut, en effet, convenir à certains intérêts politiques sénégalais mais il ne bénéficie pas, en revanche, la plupart des habitants de la Casamance.

Comment cette guerre oubliée pourrait-elle jouir d'une plus grande visibilité et, il faut l'espérer, être amenée à un règlement plus prompt? Un moyen serait peut-être de l'intégrer à une approche plus large et sous-régionale de règlement des conflits et de leurs effets. Les conflits en Afrique de l'Ouest tendent à être assimilés au nœud Liberia/Sierra Leone/Guinée, mais ces conflits ont des ramifications plus grandes, y compris avec la Casamance, notamment à travers les réseaux d'armements et de trafic de drogue. La nécessité d'adopter une approche intégrée vis-à-vis des conflits d'Afrique de l'Ouest a été soulignée lors du Conseil de sécurité des Nations unies de décembre 2001. Ceci fait partie du mandat du bureau des Nations unies qui sera mis sur pied à Dakar et qui œuvrera en collaboration avec les autres organisations régionales et sous-régionales, dont la Cedeao. Une telle intégration pourrait se refléter dans les trois pays dont les anciennes colonies sont impliquées dans le conflit, à savoir la France, la Grande-Bretagne (pour la Gambie) et le Portugal (pour la Guinée-Bissau). S'ils reconnaissent les dimensions transnationales de ce conflit, ces pays pourraient peut-être mieux coordonner leurs efforts politiques bilatéraux visant à soutenir le processus de paix en Casamance. Ceci pourrait impli-

quer une position stricte d'un point de vue politique en mettant l'accent sur les tendances déstabilisantes et les éléments hostiles des voisins de la Casamance.

Un aperçu sous-régional plus grand des activités des agences humanitaires pourrait également être utile et, à cet égard, il est regrettable que le HCR soit sur le point de fermer ses bureaux au Sénégal, en Gambie et en Guinée-Bissau, même si ses partenaires locaux continuent leurs activités liées aux réfugiés. Plus désastreuse encore, a été la fuite des bailleurs de fonds en 1997, qui a contrecarré le développement en Casamance et affaibli la crédibilité des activités humanitaires. À présent que la situation est plus calme et qu'un processus politique de paix (quoique agité) est en place, un engagement soutenu de la part des bailleurs de fonds envers la Casamance est nécessaire.

Martin Evans travaille au Programme Géographie de l'École des études orientales et africaines (SOAS), à l'université de Londres. Son adresse de courrier électronique est: me14@soas.ac.uk. Cet article est fondé sur un travail de terrain mené en Casamance, en Gambie, en Guinée-Bissau et à Dakar au cours de 2000 et 2001. L'auteur tient à remercier les nombreux Casamançais qui ont accepté de répondre à ses questions, y compris

les personnels de nombreuses agences et d'ONG. Il tient également à remercier le Scholarships Fund de l'École des études orientales et africaines (SOAS), à l'université de Londres, pour une bourse de recherche et d'autres prix de travaux de terrain destinés à appuyer sa recherche dans le cadre d'un doctorat.

Références bibliographiques et lecture supplémentaire

Amnesty International, *Sénégal. La terreur en Casamance* (Paris: Éditions francophone d'Amnesty International, 1998).

Martin Evans, *The Political Economy of War in Casamance* [L'économie politique de la guerre en Casamance] (Londres: Humanitarian Policy Group, à paraître en 2002).

Margaret Hall, *The Casamance Conflict 1982-1999* [Le conflit en Casamance de 1982 à 1999] (Londres: Africa Research Group, Foreign and Commonwealth Office [ministère britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth], 1999). Disponible sur: <http://files.fco.gov.uk/info/research/casamance/casamance.pdf>.

Handicap International, *Les Victimes de Mines en Casamance (Sénégal) 1988-1999* (Lyon: Handicap International, 2000).

Les conséquences humanitaires de l'indifférence: les situations d'urgence en Ouganda

L'Ouganda est considéré par beaucoup comme étant l'une des rares réussites en Afrique. Mais, selon Mark Adams, ce tableau favorable occulte des crises naturelles, un conflit civil et des situations d'urgence politiques incessants

Lorsque, par hasard, l'Ouganda est mentionné aux actualités, il est souvent associé à des politiques progressistes de démocratisation et de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'aux succès remportés dans la lutte contre le VIH et le Sida. Et pourtant, cette image occulte une réalité plus complexe qui inclut des déplacements forcés, des catastrophes naturelles et des conflits. Les insurrections qui durent depuis longtemps dans le nord (Acholiland) et l'ouest (Ruwenzori), en même temps que les raids perpétrés par les Karamojong dans le nord-est, ont déplacé plus d'un demi million de personnes. Les organisations comme Amnesty International font état régulièrement du viol et de la mutilation systématiques des civils par les groupes rebelles; selon le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH), l'on estimerait à 6 600 le nombre des enfants qui sont manquants, enlevés par les rebelles. Au début de 2001, 190 000 personnes de plus dans la région du Karamoja située au nord-est ont été classées comme sinistrées par la sécheresse. L'Ouganda accueille également près de 176 000 réfugiés venant principalement du Soudan.

Malgré leur coût humain élevé, ces situations d'urgence semblent avoir été en grande partie oubliées par la communauté internationale. L'an dernier, l'on s'attendait à ce que le financement de l'appel global annuel des Nations unies pour l'Ouganda n'atteigne que 40% des besoins, avec une promesse de dons s'élevant à 14 680 300 \$. En 1999, les personnes déplacées à l'intérieur de l'Ouganda ont reçu environ deux dollars d'assistance par habitant, en comparaison de vingt-trois dollars en Afghanistan et de vingt-et-un au Liberia. Les ONG, sur lesquelles le gouvernement ougandais a généralement compté pour l'assistance aux personnes déplacées, ont aussi eu du mal à lever des fonds. En septembre 2000, une note d'information commune publiée par dix ONG internationales demandant à l'UE de revoir à la hausse le financement des activités d'intervention face aux situations d'urgence n'a suscité qu'une réaction limitée.

Les raisons de cette indifférence sont complexes. Elles ont à voir avec la compétence et l'engagement du gouvernement à l'intérieur de l'Ouganda et avec les priorités politiques et stratégiques des États donateurs.

Ouganda: indicateurs clés

Population	24 millions
PNB par habitant (1999)	1 160\$
Espérance de vie	hommes 45; femmes 47
Mortalité infantile (pour 1000 naissances d'un enfant viable)	94
Pourcentage d'analphabètes de + 15 ans	male 22; female 42
Pourcentage de population avec accès à une eau salubre	50

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

Comme le dit le BCAH: «La perception de l'Ouganda comme étant une nation stratégiquement située et favorisée a découragé quelques bailleurs de fonds potentiels de reconnaître les diverses crises et la nécessité de restaurer les services et les droits de base. L'on tendait à «fermer l'œil» afin de maintenir les relations en l'état».

Les échecs sur le plan de la capacité et de la gouvernance

Le caractère interne des situations d'urgence en Ouganda (et, en particulier, le problème des personnes déplacées) signifie qu'y répondre est considéré par les bailleurs de fonds importants comme étant surtout la responsabilité du gouvernement. L'on trouve des exemples de financement canalisé par le biais des structures publiques destinées à financer des programmes exécutés conjointement par les ONG et par le gouvernement mais, dans ces cas de figure, les ONG sont pour la plupart des sous-traitants et il n'y a guère de fonds disponibles pour les interventions définies par les ONG.

Mettre un gouvernement au centre de la réaction aux situations d'urgence est la chose à faire à bien des égards. Du point de vue juridique, les gouvernements sont responsables d'aider et de protéger leurs propres citoyens. Il n'empêche, de nombreuses ONG sont convaincues que cette dépendance vis-à-vis de l'État et du gouvernement en matière de réaction aux situations d'urgence, dans le cadre d'un processus de développement à long terme, ne tient pas compte des besoins et des droits des victimes de ces situations d'urgence. L'expérience suggère que, même si les ressources sont mises à disposition au niveau national et que le gouvernement s'engage à répondre aux besoins des populations déplacées et sinistrées par la situation d'urgence, ceci ne se traduit pas forcément en une réaction efficace à la situation d'urgence de la part des structures d'administration locales. Les institutions gouvernementales et les autorités locales ont eu du mal à se faire aux changements qui sont survenus dans les rapports entre les ONG, les bailleurs de fonds et les autorités. Elles continuent à considérer les ONG, plutôt qu'elles-mêmes, comme pourvoyeurs de moyens et de services. Dans l'ouest de l'Ouganda, à titre d'exemple,

les autorités du district font appel aux ONG pour qu'elles apportent l'appui nécessaire pour réinstaller les personnes déplacées.

Parmi les raisons de l'échec du gouvernement l'on peut citer la décentralisation, une capacité médiocre et la corruption. Par suite du processus de décentralisation entamé en 1992, les districts dotés de ressources médiocres et disposant d'un faible nombre d'habitants sont tenus de concevoir et d'exécuter des interventions d'urgence. Beaucoup ont eu du mal à le faire, étant gênés par la dotation souvent modeste en personnel administratif qui est la norme dans les régions périphériques, isolées et sinistrées par le conflit. De surcroît, les revenus ont baissé dans ces régions car le déplacement forcé a réduit la capacité locale à lever des impôts. Souvent, les autorités des districts et nationales font appel aux ONG internationales pour qu'elles les aident mais, du fait du manque de moyens, les ONG ne peuvent pas faire grand-chose. Qui plus est, la corruption est un problème majeur; Transparency International (TI) place l'Ouganda au troisième rang des nations les plus corrompues du monde et, selon ses estimations, 54% de tout l'argent du gouvernement disparaîtrait en pots-de-vin.

Les facteurs stratégiques et politiques

La réaction des gouvernements donateurs aux situations d'urgence en Ouganda est influencée par des facteurs stratégiques et politiques. Pour les gouvernements donateurs occidentaux, l'Ouganda est apprécié non seulement en raison des efforts qu'il déploie pour mener un modèle de développement démocratique, économiquement libéral et en faveur des plus démunis après des décennies de guerre et de déclin, mais encore parce qu'il occupe une position stratégique dans la région des Grands Lacs. Le conflit en Acholiland est lié à l'appui que l'Ouganda apporte à l'insurrection au Sud-Soudan menée par l'armée populaire de libération du Soudan (APLS), qui a des bases dans le nord de l'Ouganda. Si l'Ouganda a ses propres raisons historiques et politiques pour justifier cet appui, cela est aussi utile à d'autres pays soucieux de contenir et de punir le régime de Khartoum et, en particulier, les États-Unis.

De l'extérieur, que l'Ouganda soit perçu comme étant un État stable et progressiste signifie que, au cours des

quinze dernières années, l'assistance apportée à ce pays a été essentiellement axée sur le développement plutôt que sur l'humanitaire. Les nations donatrices et les institutions bailleurs de fonds multilatérales ont de plus en plus cherché à collaborer avec le gouvernement pour mettre en œuvre des programmes de démocratisation, de développement économique et d'élimination de la pauvreté et pour encourager les efforts de lutte contre le VIH/Sida, au moyen d'instruments d'approche par programme plutôt que par projet comme les approches sectorielles (SWAp) et d'une assistance budgétaire générale. Cependant, l'action humanitaire dans les situations d'urgence liées à un conflit se caractérise par une réaction par projet face aux besoins reconnus comme tels et acheminée de manière impartiale par des organisations qui gardent jalousement leur neutralité. L'assistance au développement revêt des aspects très différents, y compris une échelle bien plus grande, l'abandon de la neutralité et des efforts délibérés pour légaliser et renforcer le gouvernement et les structures publiques. Étant passé à une approche liée au développement, revenir à une aide d'urgence représenterait une décision politique tout autant qu'une décision technique, impliquant une réduction du soutien politique et pratique apporté au gouvernement. Étant donné l'appui politique international général offert au gouvernement ougandais, les donateurs gouvernementaux et multilatéraux pourraient bien hésiter à prendre une décision de cet ordre.

Sur le terrain, maintes ONG ont utilisé des modèles humanitaires et non liés au développement. Les interventions d'urgence sont programmées et mises en œuvre par projet. La sécurité du personnel exige que les agences ne s'associent pas trop étroitement au gouvernement ou à ses représentants. Dans la majeure partie du pays, cependant, la sécurité est bonne, le gouvernement est relativement populaire et ces consignes semblent inadaptées. D'autre part, elles ne reflètent pas non plus les rapports qui unissent les bailleurs de fonds et les autorités. Il n'est guère aisé de mettre en équilibre ces façons d'opérer et la réaction à ces situations disparates. Essayer d'organiser des interventions de type situation d'urgence dans un contexte plus général de «développement» a suscité des problèmes et des tensions considérables.

Les ONG et les agences internationales sont en train d'accepter cet état de fait de diverses manières. Pour certaines, le seul moyen d'action est de «faire profil bas» et d'attendre que la situation se résolve tout en restant prêtes à fournir une assistance aux populations sinistrées par le conflit et la situation d'urgence lorsque le contexte politique changera et que les bailleurs de fonds seront davantage disposés à financer directement les agences internationales. D'autres sont en train d'étudier des moyens complémentaires de faire progresser leurs travaux, à savoir la collecte et le partage de l'information, la planification, l'exécution de projets et d'activités de promotion communes (entre les ONG et avec les institutions des Nations unies), le renforcement de la capacité de l'administration locale à réagir aux situations d'urgence et, enfin, la promotion de la mise au point d'orientations de politique et d'une capacité nationales.

Le BCAH, par exemple, encourage le gouvernement à mettre en place une politique claire sur les personnes déplacées, en vue de concrétiser ses responsabilités juridiques de protection et de vigilance.

L'on ne sait pas si ces nouvelles façons de travailler se révéleront efficaces. Elles s'efforcent néanmoins de pourvoir aux besoins urgents des populations sinistrées par des situations d'urgence dans le cadre des contraintes qui existent. Il n'empêche, le financement demeure limité même pour des initiatives de cet ordre. ECHO a déclaré qu'il était dans l'impossibilité de réagir face à des propositions de projet d'urgence émanant des ONG internationales en Ouganda parce que des agences différentes lui avaient donné une information incohérente et, par conséquent, douteuse. Et, pourtant, les efforts entrepris par Oxfam pour exécuter une étude complète des besoins des personnes déplacées dans l'ouest du pays a indiqué que les évaluations et les études faisaient aussi l'objet d'un intérêt incohérent. En novembre dernier, Oxfam a fait état que l'étude n'était financée qu'à 50%.

Simultanément, les bailleurs de fonds eux-mêmes semblent peu disposés (ou dans l'incapacité de le faire) à préciser quels sont les critères qu'ils emploient pour décider si une situation donnée est une situation d'urgence humanitaire ou si elle n'en est pas une. Ceci est évidemment purement opérationnel – les bailleurs de fonds ne souhaitent pas être contraints par des critères «techniques» à réagir ou à ne pas réagir aux situations d'urgence lorsque les décisions sont probablement prises tout autant, sinon davantage, en fonction des moyens et des considérations politiques. Toutefois, sans une telle précision, une information de bonne qualité n'est pas nécessairement le secret pour provoquer l'action que les bailleurs de fonds suggèrent parfois. Les efforts déployés en général par les ONG pour instaurer des normes minimales de réaction aux situations d'urgence à travers le Projet Sphere et la Plate-forme de la qualité, ainsi que les récents efforts de CARE Australia pour mettre au point des critères indépendants pour les situations d'urgence, constituent des initiatives importantes pour résoudre ces incohérences dans la réaction aux situations d'urgence. Dans le contexte présent, cependant, ils pourraient bien être voués à l'échec.

Le coût humain de l'indifférence

L'Ouganda n'entre pas dans les cases bien agencées que nous nous sommes construites pour gérer les programmes d'aide. Le pays est pacifique et stable par endroits mais, ailleurs, il se trouve en plein cœur de conflits à long terme et souvent extrêmement violents où les civils sont la cible principale. L'appui de la plupart des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux en faveur du gouvernement actuel est important pour promouvoir le développement à long terme de la majorité du pays, mais il n'est pas parvenu à pourvoir aux besoins des populations sinistrées par les situations d'urgence. Qui plus est, c'est l'attachement politique au développement, plutôt que l'assistance humanitaire, qui semble avoir contribué à minimiser l'importance de ces besoins. Les efforts déployés dans le secteur de

l'humanitaire pour encourager des normes minimales, la professionnalisation et la cohérence de la réaction aux situations d'urgence soulignent le fait que ceci ne justifie aucunement une indifférence, mais plutôt une réaction adaptée à la situation. Lorsqu'un pays compte plus de 550 000 personnes déplacées, il est patent que la réaction doit être considérable.

Mark Adams travaille dans des projets d'aide d'urgence et de développement en Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique depuis 1997. En 2001, il a travaillé pour l'ONG irlandaise GOAL et a été chargé de faire un bilan des besoins d'urgence en Ouganda. Son adresse de courrier électronique est: Mark_Adams19@bigfoot.com.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Uganda: Breaking the Circle, Protecting Human Rights in the Northern War Zone [L'Ouganda: briser le cercle, protéger les droits de l'homme dans la zone de guerre du nord] (Londres: Amnesty International, 1997).

Robert Gersony, *Uganda: 'Breaking God's Commandments': The Destruction of Childhood by the Lord's Resistance Army* [L'Ouganda: «Désobéir aux Commandements de Dieu»: la destruction de l'enfance par la Lord's Resistance Army] (Londres: Amnesty International, 1997).

Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War [La course pour le Congo: anatomie d'une guerre horrible] (Washington: International Crisis Group, 2000).

Ritva Reinikka et Paul Collier, *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms and Government* [Le redressement de l'Ouganda: le rôle des fermes, des firmes et du gouvernement] (Kampala: Fountain Publishers, 2001).

Apolo Nsibambi (éd.), *Decentralisation and Civil Society in Uganda: The Quest for Good Governance* [La décentralisation et la société civile en Ouganda: à la recherche de la bonne gouvernance] (Kampala: Fountain Publishers, 1998).

Anthony Zwi et Joanna Macrae, *War and Hunger* [Guerre et famine] (Londres: Zed Books/SCF, 1994).

Le territoire de Shabunda: «le Kosovo oublié»

Pour la solidarité internationale, la guerre complexe et brutale en RDC qui dure depuis quatre ans est devenue une autre de ces situations d'urgence oubliées du monde. Les besoins humanitaires sont terribles mais, en raison de l'insécurité et des distances, de vastes régions où sévissent les conflits sont isolées et ne reçoivent aucun secours. Charles Mampasu décrit l'effet que cette indifférence a eu au Shabunda

La République démocratique du Congo (RDC) est en proie à neuf conflits distincts – internes, internationaux et internationalisés – dans lesquels sont engagés six armées nationales et vingt-et-un groupes irréguliers. Plus de 2 500 000 morts ont été comptabilisés et ce, seulement dans les parties où sont basées des ONGs. Les régions isolées et enclavées sont oubliées. De plus la pauvreté et la crainte dans lesquelles ces populations vivent sont complètement ignorées des donateurs tout comme de la majorité des organismes de secours. À l'heure actuelle, une seule ONG internationale, Médecins Sans Frontières (MSF), est active sur le territoire de Shabunda.

L'étendue de la crise au Shabunda

Le territoire de Shabunda est une région particulièrement isolée. C'est le plus vaste territoire de la province du Sud-Kivu, avec une superficie de plus de 25 000 kilomètres carrés, et il abrite plus d'un million d'habitants. Il est situé à l'extrême est de la RDC. Le centre administratif, Shabunda, se trouve à près de 3 000 km de la capitale Kinshasa. Cet isolement est accentué par le manque de moyens de communication. Il n'y a pas de téléphone, pas de service de poste et pas de radio. Seules les pistes d'atterrissage évitent au territoire un enclavement total. Le conflit au Shabunda est très répandu et les déprédations par les groupes armés sont courantes. Les morts se comptent

par centaines et beaucoup existent dans un climat de crainte et de grande insécurité. Beaucoup ont cherché refuge dans la jungle ou dans les villes où les organismes de secours sont présents, comme Bukavu, Kalima et Kindu. D'autres encore se sont résignés à ces conditions et se sont engagés dans les mouvements armés.

Jadis grenier du Kivu, Shabunda fait aujourd'hui face à une situation de famine et de malnutrition généralisée. L'agriculture traditionnelle de subsistance est paralysée, l'élevage du bétail a été décimé et les étangs piscicoles ont été détruits. Les populations vivent de tubercules et de feuilles de manioc, qui pousse à l'état sauvage le long des routes. Les signes de marasme et Kwashiorkor sont partout, et les femmes mal nourries sont dans l'incapacité d'allaiter leurs enfants correctement. Les unités de transformation de produits agricoles, telles que presses de noix de palme et rizeries ont été détruites, et l'emploi est en grande partie inexistant. Bien que Shabunda soit extrêmement riche en ressources minières, leur exploitation reste le monopole de la société minière des Grands Lacs, opération créée par l'un des groupes rebelles de la région.

Les taux de morbidité et de mortalité ont rapidement augmenté; quatre enfants sur cinq meurent avant d'atteindre l'âge de cinq ans. Il y a un accès très limité aux soins de santé primaire. Le seul hôpital de

référence au Shabunda est complètement délabré. Un centre de santé, entretenu par des missionnaires catholiques, dessert une population de près de 35 000 personnes et ne peut espérer répondre à la demande. Cinq ou six malades se partagent une cure destinée à soigner un patient et l'unique docteur est le seul dans le territoire. La cinquantaine de dispensaires du territoire pourvoient aux besoins d'une population d'un million et demi d'âmes – soit une moyenne d'environ 30 000 personnes par centre de santé. Seulement le centre de Shabunda est quelque peu approvisionné. Des maladies qui étaient déjà éradiquées, comme la variole, la varicelle et la rougeole, ont réapparu. Parallèlement, les cas incessants de viols de femmes et de jeunes enfants par des groupes armés a entraîné des taux élevés de transmission du VIH. Le peu d'écoles qui existent manquent d'équipement et ont fort peu de chances de s'en procurer. Plus de 95% des enfants n'ont plus accès du tout à l'éducation. Face à cette catastrophe, de nouveaux groupes locaux ont proliféré : associations de jeunes chrétiens, de femmes, de veuves, de parents d'enfants d'âge scolaire, de petits planteurs, de pisciculteurs et de fabricants de briques.

Pourquoi le territoire de Shabunda reste-t-il oublié du reste du monde ?

Étant donné l'ampleur de la crise humanitaire au Shabunda, comment le territoire est-il resté inconnu des agences internationales de secours ? La réponse se trouve en partie dans le fait que ceux qui exercent le pouvoir dans le territoire *souhaitent* qu'il demeure inconnu car ceci leur permet de continuer à exploiter en secret la richesse minière du territoire. En second lieu, les hauts niveaux d'insécurité rendent dangereux tout effort de secours ; ASCDES, à titre d'exemple, a déplacé son bureau de coordination hors du territoire. L'insécurité aurait également réduit l'accès de MSF. En troisième lieu, contrairement au Kosovo, la RDC en général est considérée par de nombreux gouvernements et bailleurs de fonds occidentaux comme étant une crise d'une envergure et d'une complexité extraordinaires présentant peu d'intérêt stratégique direct ou de menace directe.

Ce qu'il est nécessaire de faire

Face à cette catastrophe, une aide d'urgence bien pensée pourrait jouer un triple rôle. Elle pourrait offrir un espace où les gens s'engageront par rapport à une gamme d'initiatives de paix. Elle pourrait fournir les moyens pour que les agences humanitaires locales et internationales créent un forum pour la coopération. Et, enfin, elle pourrait être un incitateur pour lever les ressources financières et matérielles nécessaires pour assurer des secours immédiats et promouvoir un développement durable. Étant donné l'ampleur des besoins, ce programme devrait procéder par étapes.

La première étape consisterait à :

- renforcer les capacités de la société civile locale pour faire connaître les catastrophes humanitaires, à travers un encadrement technique et un appui technique, financier et logistique ;
- organiser une rencontre ouverte à tous de sensibi-



©Fiona Lloyd Davies

Six armées et vingt-et-un groupes irréguliers se battent dans le territoire de Shabunda

lisation à l'intention des gouvernants et des bénéficiaires ;

- cibler les plus vulnérables ;
- sensibiliser les bénéficiaires sur la nécessité de réhabiliter les routes et les pistes d'atterrissage pour permettre l'accès aux secours.

La seconde étape consisterait à :

- définir, avec les bénéficiaires, les organisations locales et les autorités locales, la meilleure politique inclusive d'intervention possible ;
- établir ensemble les priorités.

Enfin, la troisième étape consisterait à :

- identifier et créer des centres où les interventions humanitaires pourraient être basées.

Toute intervention aura également besoin d'identifier les principales sphères d'activité :

Réhabilitation de l'infrastructure (routes et pistes d'atterrissage, centres de santé et écoles) :

- identifier les groupements villageois de volontaires pour la réhabilitation ;
- distribuer du matériel et des équipements : bûches, brouettes, pioches, scies, haches et machettes ;
- fournir tôles en métal, clous, scies, rabots et outils de maçonnerie ;
- initier le personnel dans les écoles à la création de projets générateurs de revenus pour payer les enseignants et contribuer à la gestion des écoles.

Santé et nutrition :

- fournir les médicaments et le matériel médical essentiel ;
- offrir la logistique nécessaire pour le dispatching de ces produits vers les infrastructures existantes ;
- créer des centres de supplémentation nutritionnelle

- ainsi que des centres de distribution de l'aide;
- former le personnel à la bonne gestion des ressources;
- créer des pharmacies communautaires villageoises;
- distribuer des outils agricoles aux groupements agricoles et piscicoles;
- reconstituer le cheptel décimé;
- encadrer techniquement les groupements agricoles.

Charles Mampasu est le coordinateur de l'organisation du Shabunda ASCDES (Actions Solidarités Chrétiennes pour le Développement Économique et Social). Son adresse de courrier électronique est: ascdes@yahoo.fr.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

John Prendergast, *Crisis and Hope in Africa* [Crise et espoirs en Afrique] (Londres, IAG-COG, 1996).

Charles Mampasu, *Informations sur l'ONG 'Actions Solidarités chrétiennes pour le Développement économique et social' en Sigle, ASCDES*, juillet 2001.

ASCDES, *Rapport des Quelques Infrastructures recensées*, 26 juillet 2001.

Simon Fisher, *Working with Conflict: Skills and Strategies for Action* [Travailler avec le conflit: compétences et stratégies d'action] (Londres: Zed Books, 2000).

La Russie, la Tchétchénie et la communauté internationale

Lorsque le monde extérieur s'intéresse, par hasard, à la Tchétchénie c'est pour y voir un foyer d'extrémisme et de terrorisme. Et pourtant, dit Dmitry Furman, plus le «problème» tchétchène devient tout simplement une autre crise oubliée ou une cible de plus du courroux américain après le 11 septembre, plus il s'imposera avec force plus tard

La crise tchétchène actuelle a commencé soit en 1991, lorsque les Tchétchènes ont déclaré leur indépendance par rapport à la Russie, soit en 1994, lorsque Boris Eltsine, le Président russe d'alors, a décidé de réprimer le mouvement séparatiste. Or ce conflit est profondément enraciné. Au dix-neuvième siècle, l'opposition tchétchène à l'expansion impériale russe a conduit à une série de guerres et de soulèvements qui ont été brutalement réprimés. Alors que, selon les estimations, 1 500 000 Tchétchènes vivaient en Tchétchénie au début du dix-neuvième siècle, le recensement soviétique de 1926 en mentionnait juste 400 000. Cette succession de révoltes et de répression a continué pendant le «second» empire russe, l'Union soviétique. Pendant la guerre civile qui a suivi la Révolution, les Tchétchènes se sont battus contre les forces russes «blanches». Les Bolcheviques avaient, au départ, promis aux Tchétchènes une autonomie selon le droit islamique et ils avaient encouragé la culture tchétchène et le développement de la nation tchétchène. Cependant, le caractère bureaucratique et totalitaire de l'État soviétique était en contradiction avec les valeurs et traditions tchétchènes et les soulèvements ont continué pendant la période soviétique. Sous Staline, en 1944, les Tchétchènes ont été déportés *en masse* vers le Kazakhstan et l'Asie centrale et la Tchétchénie a cessé d'exister en tant qu'entité au sein de l'Union soviétique. Près d'un quart d'entre eux ont trouvé la mort au cours de leur transfert ou ont été massacrés. À l'époque de Khrouchtchev, la Tchétchénie a été reconstituée en tant que «république autonome» à l'intérieur de la Fédération russe et les déportés survivants sont revenus au pays. Pour les Tchétchènes, la déportation représente non seulement un épisode de grandes souffrances, mais encore une humiliation – un traumatisme qui a rendu impossible

aux Tchétchènes de vivre à l'intérieur de la Russie en tant que minorité nationale.

La Tchétchénie post-soviétique

Lors du démembrement de l'Union soviétique en 1991, la Tchétchénie a proclamé son indépendance par rapport à la Fédération russe. Cependant, contrairement aux républiques de l'Union comme la Géorgie et la Moldavie, le statut de la Tchétchénie en tant que république autonome à l'intérieur de la Russie l'a mise dans une situation différente au regard du droit international. Les républiques de l'Union, quelle que soit leur situation en pratique, étaient considérées du point de vue juridique comme étant des États souverains à l'intérieur de l'Union soviétique. La Tchétchénie, par contre, n'était pas dotée du statut d'État souverain et sa déclaration d'indépendance n'a pas été reconnue au plan international. Bizarrement, ceci a signifié que les républiques de l'Union qui n'avaient jamais tenté de faire sécession, à l'instar de la Biélorussie, ont été en fait contraintes à devenir indépendantes, tandis qu'une région comme la Tchétchénie, que la Russie puis l'État soviétique s'étaient efforcés d'anéantir, a été contrainte à rester dans un cadre politique qu'elle rejetait.

La Russie post-soviétique est la troisième incarnation de l'État russe avec lequel les Tchétchènes ont eu affaire. Cette expérience ne s'est pas révélée plus agréable que les deux précédentes. Immédiatement après le démembrement de l'Union soviétique, époque à laquelle la démocratie et l'anti-impérialisme étaient dans l'air, les gouvernants russes ont pratiquement été sur le point de reconnaître l'indépendance tchétchène; de leur côté, les Tchétchènes étaient prêts à accepter une formule de compromis sous le titre de «membre associé» de la Fédération russe. Or, à mesure que les Russes perdaient

leurs illusions sur la réforme économique et qu'ils avaient des sentiments de nostalgie de plus en plus forts pour les certitudes de l'Union soviétique et que les élections présidentielles approchaient, Eltsine a saisi l'enjeu tchétchène qui semblait être une distraction utile. Les positions se sont durcies et le conflit s'est déclenché. Après sa victoire aux élections de 1996, Eltsine n'avait plus aucun parti politique à tirer de la guerre. Au titre des accords de Khasavyurt, les troupes russes se sont retirées de la Tchétchénie, mais la question du statut de la Tchétchénie a été différée.

Après trois ans de calme relatif, la seconde phase du conflit tchétchène a commencé fin 1999 et elle est liée à l'arrivée de Vladimir Poutine, le successeur d'Eltsine, qui est devenu président intérimaire lorsque Eltsine s'est retiré en décembre. Suite aux incursions perpétrées par des combattants tchétchènes dans la république voisine du Daghestan et à une série d'explosions à Moscou ainsi que dans d'autres villes russes qui ont fait presque trois cents morts et qui n'ont jamais été pleinement expliquées, les troupes russes sont de nouveau entrées en Tchétchénie en septembre 1999. Comme cela était le cas dans l'épisode antérieur, certains commentateurs ont suggéré que la dernière série de combats pourrait bien avoir davantage à voir avec les objectifs politiques de l'élite moscovite qu'avec le séparatisme tchétchène; certains soupçonnent que les explosions perpétrées à Moscou et ailleurs pourraient être l'œuvre de *provocateurs*, plutôt que de militants tchétchènes.

Ces deux guerres ont dévasté la Tchétchénie. La capitale, Groznyï, se trouve dans le même état de ruines que Stalingrad après les grandes batailles de la Seconde guerre mondiale. Personne ne sait combien vivent à présent en Tchétchénie, mais il est clair que la majorité de la population «d'avant le conflit» est maintenant réfugiée en Russie, en Azerbaïdjan et en Géorgie. Comme cela était le cas avec le premier conflit, les gouvernants ne peuvent guère en tirer parti aujourd'hui et le Russe moyen commence à s'en lasser. Cependant, aboutir à un accord dans le sens de Khasavyurt sera beaucoup plus difficile que cela ne l'était en 1996. L'opinion publique est bien moins importante aujourd'hui qu'elle ne l'était à l'époque étant donné le contrôle plus ferme que Poutine exerce sur les médias et sur le processus électoral. En outre, Poutine a misé davantage sur le conflit que ne l'avait fait Eltsine et il lui serait plus difficile qu'à son prédécesseur de démissionner. Inversement, les Tchétchènes n'ont pas pu comprendre pourquoi, étant donné la fin de l'Union soviétique et l'émergence présumée de la politique démocratique en Russie, ils ne se sont pas vus accorder les mêmes droits que les autres nations. En fait, l'indépendance en soi n'est pas l'objectif recherché; mais plutôt, les Tchétchènes voient l'indépendance comme étant le meilleur moyen de protéger leur nation contre une seconde déportation et de se protéger contre les vicissitudes de l'histoire russe. S'il est vrai que les Tchétchènes ne disposent pas des forces nécessaires pour vaincre la Russie militairement, il n'en reste pas moins qu'en raison de leur histoire ils ne consentiront jamais à ce que la Tchétchénie reste au sein de la



Grozny: un nouveau Stalingrad?

Fédération. Même si les combattants, dont les effectifs sont épuisés et réduits, se rendent, une nouvelle génération de Tchétchènes émergera au bout du compte pour reprendre le flambeau et ce, peut-être sous une forme plus virulente. Et par conséquent, pour la Russie, la victoire à court terme pourrait, à long terme, être pire que la défaite.

Les effets de l'indifférence internationale

Le sentiment d'injustice que ressentent les Tchétchènes provient non seulement du traitement dont ils ont fait l'objet aux mains des régimes russes successifs, mais encore de l'attitude du monde extérieur devant ce qui est un conflit extrêmement sanglant et amoral. Au Kosovo, la répression serbe du mouvement séparatiste albanais, qui a été bien moins cruelle que la répression russe de l'opposition tchétchène, a suscité une réaction militaire de grande envergure et une action considérable de la part de l'Occident. Bien que personne n'ait été disposé à accorder légalement l'indépendance au Kosovo ou à tolérer son intégration à l'Albanie, le Kosovo est *de facto* indépendant de Belgrade et sous la protection de l'Otan. Les Albanais de Macédoine ont aussi obtenu le maximum possible dans un État macédonien unifié. Par contre, les pressions exercées sur la Russie par la communauté internationale pendant le conflit tchétchène ont toujours été exceptionnellement faibles.

Pourquoi l'attitude de la communauté internationale vis-à-vis du conflit tchétchène est-elle si remarquablement différente de l'attitude face à la guerre du Kosovo? Tout d'abord, le conflit du Kosovo est en Europe et il affecte directement les puissances européennes majeures. Le conflit tchétchène, en revanche, se déroule loin de nos frontières; les réfugiés tchétchènes ne se dirigent pas vers l'Allemagne, mais plutôt vers la Géorgie et l'Ingouchie. Ensuite, la Russie est toujours une puissance nucléaire et elle demeure une nation vaste et puissante en dépit des changements qui sont survenus depuis l'effondrement soviétique. Il serait dangereux de risquer de l'offenser en soulevant,

par exemple, la question des violations des droits de l'homme contre les Tchétchènes par les forces russes. Et enfin, la Russie a réussi à présenter le conflit non pas comme étant une lutte politique pour le pouvoir mais bien comme un combat contre l'extrémisme musulman et contre les forces du «terrorisme mondial». La position de la Russie est devenue virtuellement incontestable après les événements du 11 septembre et après le soutien de Moscou pour la «campagne contre le terrorisme» avec les États-Unis à sa tête. Cependant, le tableau est plus complexe. Au commencement, le séparatisme tchétchène se modelait sur les mouvements d'indépendance des États baltes au moment du démembrement de l'Union soviétique. Ce n'est que plus tard que le conflit s'est «islamisé», entre autres parce que l'extrémisme musulman est la seule force qui ait fait preuve d'une sympathie quelconque à l'égard de la cause tchétchène.

Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que la Russie accorde l'indépendance à la Tchétchénie dans un avenir proche; le droit international et les conditions mondiales actuelles compromettent fortement cette hypothèse même si, à terme, l'indépendance est la seule issue possible. Néanmoins, la communauté internationale peut contribuer à concevoir une formule quelconque, même si celle-ci n'est que partiellement acceptable aux parties, qui permettrait à la Russie de ne pas perdre la face tout en donnant aux Tchétchènes des garanties d'autonomie réelles. La formule de Khasavyurt suggérant un «statut différé» n'est pas une mauvaise chose en soi. Toutefois, des garanties internationales pour l'accord sont cruciales (et ne figuraient pas dans les accords de Khasavyurt, qui étaient donc lettre morte dès le départ), avec un suivi de leur mise en œuvre au plan international. Il sera extrêmement difficile, mais pas impossible, d'obtenir le consentement de la Russie pour ces garanties et ce suivi. Toutefois, ceci requiert un effort immense et résolu. Pour aboutir à un succès quelconque, ce qu'il faut avant tout, c'est un véritable intérêt pour le problème.

L'avenir

Même avant le 11 septembre, le conflit tchétchène ne constituait guère plus qu'un embarras mineur pour les dirigeants occidentaux. À présent, l'Occident a complètement cessé de s'y intéresser sauf à le considérer comme un chaudron d'extrémisme. Si l'indifférence continue de l'Occident face aux réalités du conflit confirme le sentiment d'isolement et d'injustice des Tchétchènes, la guerre n'en deviendra que plus féroce et plus horrible. Même la victoire russe sera de courte durée à moins que la Russie ne prenne des mesures en faveur d'une autonomie véritable. Pour la communauté internationale, aider à la fois la Russie et la Tchétchénie à trouver une solution pour sortir de l'impasse dans laquelle elles se trouvent actuellement est non seulement une obligation morale, mais encore un acte d'intérêt personnel.

Dmitry Furman est directeur du Centre de recherche de la Communauté des États indépendants à l'Institut d'Europe de l'Académie (russe) des Sciences, à Moscou.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

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

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

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

Austen Davis, 'The Misery of Chechnya – and the Failure of Humanitarianism?' [Le calvaire de la Tchétchénie et l'échec de l'humanitarisme], *Échange humanitaire* n° 18, juillet 2001.

La manipulation de la crise humanitaire en Corée du Nord

Selon les estimations, 3,5 millions de Nord-Coréens seraient morts de faim et de maladies apparentées entre 1995 et 1998, et plus de 8 millions – soit plus d'un tiers de la population – ont besoin d'une aide alimentaire. D'après Jean-Fabrice Piétri, il ne s'agit pas tant d'une crise cachée que d'une crise masquée et manipulée

La Corée du Nord est en plein cœur d'une crise humanitaire aiguë. Même avec l'une des allocations les plus grandes d'aide alimentaire du monde – près d'un million de tonnes par an – la famine persistera; de nombreux Nord-Coréens subsistent en mangeant des racines et des herbes comestibles. Cette crise se déroule en ce moment même à l'intérieur de l'un des États les plus secrets, les plus fermés et les plus inaccessibles du monde, un État dont le régime semble indifférent aux conditions terribles dans lesquelles vivent

la plupart de ses citoyens. Face à un effondrement économique complet et à un isolement international pratiquement total, ce régime continue à proclamer la victoire imminente du socialisme sur l'Occident et à faire le panégyrique de son Cher Dirigeant, Kim Jong Il, personnage quasi-léendaire.

Les étrangers qui réussissent à travailler dans le pays – pour la majeure partie des humanitaires, des employés des Nations unies et, exceptionnellement, quelques

journalistes – sont extrêmement discrets sur ce dont ils sont témoins. Pour les organisations humanitaires, ce silence est peut-être compréhensible : étant donné la nature du régime, garder le silence est crucial si l'on veut que les efforts d'aide continuent. Et pourtant ce silence masque une manipulation plus profonde des conditions à l'intérieur du pays, car le besoin humain est utilisé pour occulter des programmes politiques tant par le régime de Pyongyang que par les puissances extérieures clefs qui ont tout intérêt à le maintenir ainsi.

Connivences et spectacles d'ombres chinoises

Cette manipulation est avant tout nord-coréenne. Cela ne fait aucun doute que la crise humanitaire dans le pays est sévère ni que le pays a subi un certain nombre de catastrophes naturelles sous la forme de sécheresses et d'inondations. Mais il est tout aussi évident que le régime a utilisé ces événements comme excuse pour les échecs plus cuisants de l'économie. Le principe nord-coréen fondamental du *juche*, que l'on pourrait traduire en gros par « autosuffisance », s'accorde difficilement avec les tonnes de sacs de riz (tamponnés « Don des USA ») qui sont empilés sur les docks du port de Nampo. Ce spectacle d'ombres chinoises poursuit la même logique qu'un autre : l'imminence de la guerre. Depuis un demi-siècle, le Nord est sur un pied de guerre par crainte d'une attaque « capitaliste » imminente. En conséquence, le régime justifie sa paranoïa, son obsession pour la sécurité et son développement d'un armement stratégique, pendant même que son peuple meurt de faim.

La communauté internationale a joué son propre rôle dans ces jeux. Pour les Nations unies, par exemple, il est bien plus aisé de convaincre les bailleurs de fonds de réagir à une situation d'urgence causée par une catastrophe naturelle que de devoir argumenter sur la base de causes réelles. Année après année, chaque déficit hydrographique est qualifié de sécheresse sans précédent et chaque rivière qui déborde suscite des inondations exceptionnelles. Après huit années à ce petit jeu, ces déclarations ne dupent plus personne, mais chacun joue le jeu afin de permettre aux divers protagonistes d'éluider le véritable enjeu, à savoir que le régime est un échec. Chacun saisit pleinement que la catastrophe économique qui asphyxie ce pays n'a pas grand chose à voir avec le climat et tout à voir avec l'absurdité du système ; mais tout le monde prétend que tel n'est pas le cas.

Il en est de même de la « menace » apparente du Nord « sur le plan de la sécurité ». Pourquoi l'Occident soutient-il l'une des opérations d'aide alimentaire les plus vastes du monde dans un pays qui, selon les dires du Président Bush récemment, participerait de la « mouvance du mal » ? Pourquoi l'Occident étaye-t-il un régime « voyou », qui serait soi-disant en train de mettre au point des armes et des missiles nucléaires pouvant atteindre le Japon ? Est-ce vraiment la peur qui conduit l'Occident à dépenser des centaines de millions de dollars pour la Corée du Nord ? Quelques diplomates russes suggèrent, d'un ton entendu, que cette situation permet surtout à l'appareil militaire américain de



©Peter van Quaille

La famine va persister en Corée du Nord

maintenir une présence importante dans cette zone stratégique essentielle et de maintenir également la pression sur ses principaux alliés dans le secteur face à un ennemi potentiel (la Chine) dont les capacités militaires sont bien plus préoccupantes.

Mais il y a en outre une logique plus positive qui amène l'Occident à nourrir la Corée du Nord : une logique fondée sur ce que l'on a appelé le concept de l'« atterrissage en douceur ». L'idée essentielle est qu'optimiser l'ouverture du pays aux apports « occidentaux » ne peut que favoriser une métamorphose progressive du système et une corrosion insidieuse de son régime de fer et, donc, contribuer à empêcher un effondrement politique brutal et douloureux. Ce n'est pas aux organisations humanitaires de juger d'un tel choix politique. Mais elles ne doivent tout de même pas se laisser utiliser pour occulter le fait qu'un tel choix est réellement fait. Il semble qu'il n'y ait plus d'action politique en soi et pour soi et que l'action politique ne puisse plus produire sa propre légitimité : elle doit se justifier en revêtant le masque de l'aide humanitaire.

Et qu'en est-il des Nations unies ?

La communauté internationale, aux fins d'exécuter cette stratégie, a trouvé un instrument parfait dans le système onusien. Si nous croyons que l'aide apportée à la Corée du Nord ne correspond pas à une stratégie humanitaire claire, vu que les populations les plus fragiles ne peuvent pas être clairement identifiées, que reste-t-il du mandat humanitaire des organes de l'Onu tels que le PAM ou l'UNICEF ? Soyons clairs : nous ne débattons pas de la décision politique d'engager les Nations unies en Corée du Nord. Cet engagement provient d'une analyse politique de la situation et vise à produire des effets politiques : ce n'est que plus tard, lorsque les résultats seront connus, que l'on saura si ces choix politiques étaient pertinents ou non. Mais des questions doivent être posées sur l'instrumentalisation des institutions des Nations unies et sur la confusion entre idéaux politiques et idéaux humanitaires que suscite cette instrumentalisation.

Un exemple concret de ce fossé entre une analyse humanitaire de la crise nord-coréenne et une approche politique peut se voir dans la méthodologie de la mise en œuvre de l'aide à la Corée du Nord. Les institutions

des Nations unies organisent des distributions massives d'aide alimentaire et déclarent qu'elles sont certaines que les vivres dont elles font don atteignent les populations les plus vulnérables parce qu'elles peuvent surveiller la présence de cette aide dans les structures publiques chargées de sa distribution. Même si nous acceptons que jusqu'ici elles ont raison – bien qu'elles n'aient jamais été capables de produire la moindre preuve à ce sujet – ceci occulte toujours le point essentiel et dont l'Onu a jusqu'à maintenant refusé de s'occuper, à savoir qu'une grande proportion de la population (et, par définition, ses membres les plus vulnérables) est exclue de ces structures publiques. En Corée du Nord, l'accès aux institutions publiques ne signifie en aucune façon l'accès à ceux qui ont faim. Il y a quelque temps, Action contre la Faim (ACF) a remarqué l'écart incroyable qui existait entre le niveau global de grave malnutrition, qui se situait à 15%, et le niveau de 1% trouvé dans les crèches et les jardins d'enfants du Nord de Hamgyong, la province la plus sinistrée dans laquelle nous avons travaillé. Il y a des enfants qui meurent de malnutrition en Corée du Nord, mais ils ne se trouvent pas dans les institutions où va toute l'aide internationale. C'est la raison pour laquelle les programmes d'aide alimentaire en Corée du Nord ne jouissent pas d'une grande publicité et que les institutions des Nations unies ne semblent pas vouloir rechercher une attention médiatique.

Silence et moralité

Entre 1998 et 2000, ACF, à l'instar des autres agences, a limité ses déclarations publiques concernant les conditions dans lesquelles l'aide humanitaire était apportée en Corée du Nord. Tant que nous avons pu espérer qu'en sacrifiant notre rôle de témoins nous pouvions aider les Nord-Coréens là où les vies étaient en danger, nous avons maintenu cette position. Mais un tel silence devient injustifiable d'un point de vue moral s'il ne garantit pas, en échange, un accès véritable à ces populations. C'est cette prise de conscience de l'échec qui a conduit un certain nombre d'ONG – MSF, MDM, CARE, Oxfam et ACF – à prendre la douloureuse décision de se retirer de la Corée du Nord. Pour ACF,

une décision aussi difficile devait forcément aller de pair avec un débat public avec la communauté internationale; nous avons par conséquent lancé des discussions à la fois avec l'Onu et avec les ONG qui sont restées en Corée du Nord sans voir, il nous faut hélas l'admettre, de résultats tangibles en ce qui concerne la logique des programmes d'aide internationale. Ces organisations, qui opèrent toujours en Corée du Nord, ont décidé de garder le silence, une décision fondée sur la confiance en la bonne volonté de changer du régime et sur la perception d'un progrès significatif dans la façon dont les agences sont autorisées à opérer. Un débat authentique doit se dérouler sur ce sujet, mais les institutions des Nations unies, en particulier, ont évité ce débat depuis bien trop longtemps. Chacun tire profit du silence imposé sur la crise en Corée du Nord – à l'exception toutefois de la population nord-coréenne. Au moment où l'Onu s'excuse de son «échec» pendant le génocide au Rwanda, de son «inaction» en Bosnie et de son «manque de prévoyance» dans le Timor oriental, est-elle déjà en train de formuler des expressions de regret pour sa «cécité» en Corée du Nord ?

Jean-Fabrice Piétri est responsable de l'Asie à Action Contre la Faim.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Helen-Louise Hunter et Stephen J. Solarz, *Kim Il-song's North Korea* [La Corée du Nord de Kim Il-song] (Westport, CT: Praeger, 1999).

David Reese, *The Prospects for North Korea's Survival* [Les perspectives de survie de la Corée du Nord], Adelphi Paper 323 (Oxford: OUP pour l'IISS, 1998).

Kong Dan Oh et Ralph C. Hassig, *Korea Through the Looking Glass* [La Corée à travers le miroir] (Washington DC: Brookings, 2000).

Don Oberdorfer, *The Two Koreas* [Les deux Corées] (New York: Basic Books, 2002).

Korean Central News Agency (KCNA): www.kcna.co.jp.

Le nord-est explosif de l'Inde

Le nord-est de l'Inde a connu davantage de violence au cours des 50 dernières années que toute autre partie du pays. Et pourtant, signale Siddharth Deva, le monde extérieur ne sait pratiquement rien de la crise dans cette région

Plus de la moitié de tous les Indiens tués au cours d'actes de violence politique dans les années 1980 et 1990 sont morts dans le nord-est. La région est tourmentée par des insurrections armées ou par les mouvements sécessionnistes de plus d'une cinquantaine de groupements disparates. Des milliers de personnes ont trouvé la mort et des centaines de milliers d'autres encore sont déplacées à l'intérieur du pays, vivant dans des camps de fortune insalubres; chaque année, des centaines meurent de maladie. Et pourtant l'on ne sait pas grand chose des conditions

qui sévissent dans une région de la taille du RU. Une loi «quasi-martiale» rend difficile aux journalistes (indiens comme étrangers) de travailler dans la région, alors que des inquiétudes sur le plan de la sécurité, l'obstruction générée par le gouvernement et la situation politique extrêmement délicate entravent les efforts d'aide et de protection.

Sept États (connus également sous le nom des Sept Sœurs) constituent le nord-est indien: Assam (le plus grand et le plus important), Nagaland, Mizoram,

Manipur, Tripura, Meghalaya et Arunachal Pradesh. Ensemble, ils couvrent un total de 255 000 kilomètres carrés, avec une population globale de plus de trente millions d'habitants. La région est rattachée au reste de l'Inde seulement par un étroit isthme de terre, le corridor de Siliguri qui mesure vingt-et-un kilomètres de large. Elle borde la Chine, la Birmanie, le Bhoutan et le Bangladesh. À l'exception de l'Assam, c'est une région de montagnes énormes et de rivières violentes qui abrite plus de 200 groupes et sous-groupes tribaux. Le christianisme est la religion de la majorité dans le Meghalaya, le Mizoram et le Nagaland et il y a des minorités chrétiennes importantes dans le reste de la région.

Les origines des insurrections

Bien que chacun des conflits nombreux et complexes de la région ait ses propres origines et sa propre histoire, ensemble ils soulèvent des enjeux communs qui ont trait à la langue et à l'appartenance ethnique, aux droits de l'homme, aux rivalités tribales et au ressentiment ethnique, à la migration, au sous-développement, à la maîtrise des ressources locales, à l'accès aux marchés, au délabrement des institutions politiques et à un sentiment généralisé d'exploitation et d'isolement par rapport à l'État indien. Il n'y a guère d'industrie dans le nord-est et l'agriculture souffre d'un retard technologique. Bien que le nord-est soit doté de réserves considérables de pétrole, de gaz naturel, de calcaire-dolomite et de charbon, une grande partie de ces ressources ne sont pas exploitées en raison de la violence politique. Il y a également d'énormes possibilités d'énergie hydroélectrique, mais son exploitation soulève des enjeux environnementaux et politiques. En 2001, le premier ministre indien a annoncé un ensemble de mesures se chiffrant à deux milliards de dollars des États-Unis pour le développement de cette région mais, à court terme, les insurrections et le commerce des armes légères et des stupéfiants continueront à être des choix attractifs pour les jeunes de la région.

Les plus vieilles insurrections sont dans le Nagaland. Le principal groupe militant Naga, le Conseil socialiste national de Nagalim (Isaak-Muivah), revendique un territoire six fois la taille du Nagaland d'aujourd'hui, dont la majeure partie du Manipur, de même que des parties de l'Assam, de l'Arunachal Pradesh et de la Birmanie. Le nationalisme assamais a vu le jour à la fin des années 1970 pour protester contre l'immigration en provenance de l'Ouest du Bengale et contre l'afflux d'«étrangers» venant du Bangladesh. Le groupe insurgé assamais le plus proéminent est le Front (sécessionniste) de libération uni pour Asom (ULFA). S'il est vrai que l'ULFA a perdu un peu de son succès populaire, il est cependant toujours une source importante de violence et d'instabilité. Les Bodos, la plus grande tribu vivant dans les plaines de l'Assam, dont la population atteindrait 1,1 million, se battent pour leurs droits indigènes et la capacitation de la tribu dans un État en majorité non tribal. Ils se sont mobilisés en 1987 pour demander la création d'un État distinct, le Bodoland et, depuis, ils ont chassé les non Bodos, spécialement

les Santhals, pour que leurs fiefs deviennent des zones exclusivement Bodos. Les Bodos ont une tradition de purification ethnique qui n'existe pas avec l'ULFA et la réaction de l'Inde face à leurs insurrections a été essentiellement militaire.

La réaction de l'Inde

Les efforts politiques et militaires déployés par le gouvernement indien pour résoudre ces diverses insurrections ont donné des résultats mitigés. Au milieu des années 1980, le gouvernement a signé un accord de paix mettant fin à vingt années d'insurrections dans le Mizoram et faisant du dirigeant Mizo le ministre en chef de l'État nouvellement pacifié. Le Mizoram a depuis lors bénéficié de fonds considérables venant du gouvernement central dans le cadre d'une «enveloppe de développement».

Le Mizoram est souvent considéré comme un modèle de politique anti-insurrection réussie et ses issues positives sont attribuées à la volonté du gouvernement indien de permettre à un dirigeant d'insurgés d'émerger comme personnalité officiellement reconnue au sein du système politique. Il semblerait que le gouvernement indien essaie d'adopter la même approche dans le Nagaland où il a accepté le NSCN (I-M) comme partenaire exclusif pour les négociations. Les ambitions territoriales des Nagas ont, cependant, amené des complications au tableau parce qu'elles empiètent sur un territoire appartenant à d'autres États. Qui plus est, le NSCN (I-M) ne représente pas toutes les tribus du Nagaland. Bien qu'un cessez-le-feu soit en place, les opérations intensives de contre-insurrections de New Delhi et la militarisation de la vie quotidienne dans la région n'ont fait qu'aggraver le problème. La population locale est prise au piège entre un gouvernement répressif et des militants intolérants, sur un fond de processus démocratique totalement désorganisé. Les gouverneurs du nord-est (nommés par Delhi) jouent un rôle dominant et indiscret dans la vie politique locale à la grande irritation des dirigeants locaux.

Les insurrections ont également un aspect régional aggravant. Les groupes dissidents ont cherché refuge au Népal, au Bangladesh, au Bhoutan et en Birmanie et ils ont reçu une formation au Pakistan et en Chine. New Delhi considère les insurrections dans le nord-est non pas comme l'expression d'un mécontentement local mais comme participant aux efforts plus généraux déployés par la Chine et le Pakistan pour déstabiliser la région. Pour New Delhi, le nord-est est un foyer d'activités de renseignements au profit du Pakistan.

Un avenir plus stable ?

Le secret d'un avenir plus sûr pour le nord-est repose dans un meilleur mélange sur le plan des orientations de politique indiennes dont les principaux ingrédients sont les suivants : le développement économique, axé spécialement sur les besoins des plus démunis et de ceux qui sont négligés par la société, une plus grande tolérance du contrôle au niveau local, la volonté de collaborer

avec les dirigeants locaux, le renforcement du processus démocratique et la consolidation des institutions de la société civile et, enfin, une intensification des efforts de réconciliation.

En dernière analyse, la situation humanitaire dans cette région ne s'améliorera que si l'on aboutit à la paix. À l'instar de l'Afghanistan aujourd'hui, la paix doit «s'acheter» dans le nord-est de l'Inde par la promesse d'un développement véritable qui réponde aux attentes des plus démunis et qui ne fasse pas de discrimination à l'encontre d'un groupe ou d'une localité quelconque. Ceci pourrait bien être le seul moyen de répondre aux conséquences humanitaires de décennies de violence dans la région, qui a causé tant de misère humaine et de dévastation. Ce n'est qu'alors que la communauté internationale prendra acte de l'existence des populations du nord-est de l'Inde et qu'il leur sera accordé l'attention qu'elles méritent.

Siddharth Deva est conseiller en matière de politique pour l'Asie du Sud à Oxfam GB.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

S. Parasuraman et P. V. Unnikrishnan (éds), *India Disasters Report* [Rapport sur les catastrophes en Inde] (New Delhi: Oxford University Press, 2000).

Prakash Singh, *Kohima to Kashmir: On the Terrorist Trail* [Du Kohima au Kashmir: sur la piste terroriste] (New Delhi: Rupa and Co, 2001).

B. P. Singh, *The Problem of Change: A Study of North-East India* [Le problème du changement: étude du nord-est de l'Inde] (New York: Oxford University Press, 1987).

Atul Kohli (éd.), *The Success of India's Democracy* [Le succès de la démocratie en Inde] (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

Jyotindra Dasgupta, 'Community, Authenticity, and Autonomy: Insurgence and Institutional Development in India Northeast' [Communauté, authenticité et autonomie: insurrection et développement institutionnel dans le Nord-Est de l'Inde], *Journal of Asian Studies*, vol. 56, no. 2, mai 1997.

HPN Network Paper 37

A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response by Jane Barry with Anna Jefferys. January 2002

Since the early 1990s, military forces have become increasingly involved in humanitarian assistance. This encroachment into what has traditionally been seen as 'humanitarian space' raises significant issues of principle, as well as policy and operational questions not only for humanitarian agencies, but also for the international community as a whole. These questions have only become more urgent in the wake of the war in Afghanistan following the attacks of 11 September, and the increasingly explicit linkage of military, political and humanitarian aims that it has engendered.

Some analysts consider this merging of humanitarian, political and military roles and goals inevitable, practical and desirable. Others believe that, in the attempt to bring political, military and humanitarian objectives within the same framework, there is a danger that humanitarian objectives and principles will be compromised; as a result, the capacity to alleviate suffering will be diminished. Still others take a pragmatic approach to civil-military cooperation, establishing policy and negotiating the more contentious 'grey areas' on a case-by-case basis.

Detailed analysis is lacking, and few guidelines for policy or practice have been developed. This paper clarifies the key issues of debate, and puts forward recommendations to further dialogue, and to guide policy and practice.

Les interventions humanitaires en Afghanistan : enseignements tirés des évaluations antérieures

Cet article extrait neuf leçons clés tirées des évaluations antérieures qui présentent une pertinence directe – ou potentielle – pour l’Afghanistan aujourd’hui. Ces informations sont tirées de plus d’une cinquantaine de bilans officiels complétés par des études évaluatives clés. Certains aspects sont uniques à la situation actuelle en Afghanistan, toutefois de nombreux éléments, et leur évolution probable, peuvent se comparer à des crises antérieures et aux réactions internationales à cet égard. Si les acteurs humanitaires tirent les enseignements du passé, il y a de véritables chances de réussir l’aide d’urgence et la réhabilitation.

Leçon 1 : mettre au point un cadre d’action cohérent qui reconnaisse « l’espace humanitaire »

L’aide ne saurait être un produit de substitution pour l’action politique. Sans règlement politique juste et durable, les succès éventuels de l’aide seront modestes. Les réactions internationales sont le plus efficaces lorsqu’est employée de manière complémentaire la panoplie complète d’instruments et d’influence sous toutes ses formes (politique/diplomatique, militaire, économique, administrative, juridique, sociale, État de droit et instruments des droits de l’homme). En même temps, la cohérence en matière de politique ne devrait pas mener à l’intégration de tous ces outils dans un cadre de gestion monolithique. Ils devraient être considérés comme étant des compagnons complémentaires mais différents et, parfois, incommodes. Les principes humanitaires de neutralité et d’impartialité et l’apport de l’aide en fonction des seuls besoins doivent être respectés en ce qui concerne l’action humanitaire ; passer outre à ces principes ou ne pas les respecter a de fortes chances de conduire à une réduction de l’accès aux populations en danger et de menacer la vie du personnel humanitaire.

Fruit du processus de cadre stratégique pour l’Afghanistan (SFA) mené par les Nations unies et lancé en 1997, la communauté internationale a pu constater combien il était délicat de parvenir à une cohérence en matière de politique en Afghanistan (voir l’article de Chris Johnson sur le SFA, page [référence]). Cependant, le SFA n’a pas atteint toutes ses possibilités en tant que mécanisme de coordination de l’aide. Il faudrait tenir compte des leçons de cette expérience, y compris de l’importance et de la difficulté de mettre en place un cadre stratégique opérationnel. Une attention particulière devrait être attachée à la nécessité d’avoir une conception plus claire du rôle de l’aide par rapport à la politique ; il faudrait se mettre d’accord sur le rôle que l’on attend de l’aide et que les structures et les programmes soient conçus en conséquence.



L’aide d’urgence sera-t-elle la bonne cette fois-ci ?

Leçon 2 : l’engagement international doit être à long terme et inclusif

Des niveaux élevés d’engagement international ont besoin d’être soutenus pour de nombreuses années afin de créer « l’espace » et le cadre nécessaire d’incitations et de démotivation pour permettre à toutes les parties d’apprendre à vivre et à travailler ensemble et à accomplir des changements significatifs. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, comme cela a été le cas à des moments clés en Somalie, au Rwanda, en Angola et en Sierra Leone, la situation peut rapidement se détériorer et les conflits peuvent reprendre et s’envenimer. L’ouverture à tous et « l’appropriation locale » devraient embrasser non seulement le commandement de factions différentes, mais encore les éléments clés de la société civile. En Somalie, les premiers efforts visant à instaurer un gouvernement centralisé quelconque susceptible d’être reconnu au plan international a joué le jeu des « chefs militaires » de factions. Les stratégies ultérieures sapant la base politique de ces dirigeants de faction en renforçant la position des aînés, des dirigeants traditionnels et des organisations de défense des femmes ont été globalement efficaces. Cependant, l’on ne sait pas quelles sont les possibilités et les procédures de transfert et d’augmentation de ces initiatives.

Leçon 3 : aborder et gérer la situation en tant que crise régionale

Pendant les crises au Rwanda, en Somalie et au Kosovo, la réaction internationale a omis au départ de prendre en compte le caractère régional de ces situations d’urgence et la nécessité de coordonner les approches à l’intérieur des pays sinistrés avec les approches entreprises dans les États limitrophes. Ceci exige une forme quelconque de cadre politique régional et la participation d’organisations régionales et sous-régionales. Le

Groupe dit des «6+2» États intéressés, [explain (Pakistan, Iran, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan et Chine, plus États-Unis et Russie), ainsi que les Nations unies, semblerait offrir un élément essentiel à un tel cadre.

Au niveau opérationnel, une approche régionale exige :

- des dispositions adaptées au sein des organisations où deux ou même trois départements distincts sont parfois responsables de l'Afghanistan et de ses six voisins ;
- une bonne communication et un contact face à face régulier entre le personnel clef travaillant en Afghanistan et les États limitrophes ;
- une stratégie transfrontalière sur le plan de la communication et des médias afin que tous les acteurs soient informés des objectifs et sachent comment sont structurées l'aide et les autres formes d'intervention de façon à les atteindre ;
- des responsabilités clairement définies élaborées selon la division convenue du travail parmi les organisations.

Leçon 4 : la coordination exige une clarté de structure et de commandement

La coordination est indispensable dans les contextes délicats et potentiellement explosifs, où une aide incohérente ne saurait être pleinement efficace, envoyant des «signaux» non intentionnels et affectant la façon dont le rôle de l'assistance externe est perçu au plan local. Les interventions de grande envergure génèrent des mécanismes de coordination multiples et qui se chevauchent où les positions d'autorité sont incertaines. De nombreuses organisations et agences ont tendance à ne pas tenir compte des mécanismes de coordination lorsque ceux-ci ne desservent pas leurs intérêts. L'intervention humanitaire initiale au Kosovo était nettement bilatérale, avec de vastes divergences dans le niveau de prestation pour les bénéficiaires servis par des agences nationales différentes. La coordination a été bonne dans certains endroits, tels que le Timor oriental et dans les camps de réfugiés rwandais en Tanzanie où la poigne du personnel des agences a été renforcée par son aptitude à contrôler l'accès physique à ces camps et sa capacité à se procurer des moyens financiers. Les organisations donatrices bilatérales et multilatérales ont un rôle crucial à jouer : elles doivent apporter leur soutien aux mécanismes de coordination internationaux, nationaux et locaux en donnant l'exemple, conférer une plus grande responsabilité aux principaux mécanismes de coordination et sélectionner avec soin les agences opérationnelles et les activités sectorielles. Les organisations donatrices devraient collectivement prendre l'initiative en mettant en place des critères et des repères pour évaluer la performance des mécanismes de coordination et la conduite de ceux qui font l'objet de cette coordination.

Leçon 5 : le rôle primordial des forces militaires externes devrait être d'assurer la sécurité et la protection plutôt que d'acheminer l'aide

Les forces militaires et de maintien de la paix externes ont assumé à des degrés divers des rôles d'acheminement de l'aide «humanitaire» dans nombre d'opérations de secours de grande envergure depuis 1990, dans le nord de l'Iraq, en Somalie, au Rwanda, en Bosnie, en Haïti, au Kosovo et au Timor oriental, par exemple. Certains indices portent à croire qu'elles sont bien plus onéreuses par unité d'aide apportée que les fournisseurs humanitaires ou commerciaux. Dans des contextes où les combats viennent de cesser et où la capacité de ces voies n'est pas suffisante, l'armée peut jouer un rôle utile dans la réhabilitation immédiate d'une infrastructure indispensable. Lorsque les forces militaires externes entreprennent des rôles sur le plan de la sécurité et, en particulier, dans ces situations où elles sont belligérantes dans le conflit, il est impératif qu'une séparation claire soit maintenue entre ces forces et tout apport d'aide humanitaire et autre. La confusion des rôles et de la façon dont les agences humanitaires et de secours sont perçues au plan local peut compromettre les activités des personnels de ces agences.

Leçon 6 : la transition aide d'urgence–réhabilitation–développement exige une délégation de l'autorité, une souplesse et une surveillance renforcée

Les évaluations des transitions aide d'urgence–réhabilitation–développement révèlent des incohérences continues entre l'apport initial des secours et l'acheminement de la réhabilitation et d'une assistance au développement à plus long terme. Les évaluations actuelles des meilleures pratiques font ressortir la nécessité d'avoir :

- une vision des objectifs finaux que partagent la communauté des bailleurs de fonds et les acteurs locaux essentiels ;
- une évaluation conjointe des besoins qui établit les priorités des éléments essentiels des besoins fondamentaux et des efforts de consolidation de la paix ;
- un appui précoce pour l'État de droit (judiciaire, sécurité/maintien de l'ordre) et pour les institutions de régime de propriété ;
- une dissémination rapide des fonds pour les besoins de redressement, de préférence par le biais d'un fonds commun ;
- la délégation en faveur des organismes opérationnels de l'autorisation de dépenser, et aucun attachement des fonds à des projets particuliers ou à des fonctions ou encore à des ressortissants des pays donateurs ;
- la mise en place d'un système de traçabilité pour les flux d'aide et des mesures repères afin de permettre des corrections à mi-chemin, de guider les stratégies de communication et de garantir l'obligation de rendre compte ;
- des calendriers clairs et des responsabilités assignées pour le transfert des personnels et agences de secours à leurs successeurs qui entreprennent les programmes de réhabilitation et de développement ;

- un allègement de la dette et la réassurance des coûts récurrents de l'administration civile sont souvent des éléments importants du redressement donnant aux populations locales le sentiment de confiance qu'il y a des structures en place pour assurer l'apport de marchandises, de services et de protection.

Leçon 7 : renforcer, utiliser et étayer la capacité institutionnelle locale

Après une période aussi longue de conflit et d'instabilité, la notion de ce qui constitue la «normalité» pourrait ne pas être totalement claire en Afghanistan. Il n'empêche, les évaluations soulignent le rôle crucial que jouent les activités quotidiennes normales et des institutions locales qui fonctionnent de façon satisfaisante et, notamment, celles qui ont trait à l'État de droit, pour créer un sentiment de progrès, de sécurité et de régularité. Au Rwanda, le niveau de destruction et de bouleversement était si grand qu'il a fallu un temps considérable pour instaurer la capacité d'exécution de l'administration centrale et des collectivités locales – un retard qui a accru la méfiance locale vis-à-vis de la sincérité de l'engagement de la communauté internationale à l'égard du pays. Les institutions et les organisations ont besoin de moyens suffisants pour rebâtir la confiance locale envers elles, alors qu'en même temps il faut faire attention à empêcher que la corruption ne prolifère et à identifier des partenaires locaux légitimes qui ne sont pas associés à la violence.

Les afflux non gérés d'agences humanitaires sont de plus en plus la caractéristique des interventions internationales bien en vue. Au Rwanda, deux cents organisations environ étaient présentes, au Kosovo quelque trois cent. Des afflux de cet ordre font monter les loyers des bureaux et des logements, détournent les bons effectifs locaux de leur rôle normal et de leurs emplois habituels, encouragent une «concurrence d'enchères» parmi les organisations et créent la perception que les agences et leur personnel en bénéficient davantage que la population locale. Les très grandes sensibilités culturelles et religieuses en Afghanistan renforcent la nécessité de limiter le nombre d'agences et d'effectifs internationaux et de veiller à la qualité et à la formation du personnel. Le moyen le plus efficace de contenir les problèmes de domination et de perturbations que peuvent causer les expatriés est d'identifier en priorité les acteurs de secours et de réhabilitation locaux et nationaux et de voir quel est leur engagement, même lorsque les structures nationales et gouvernementales demeurent faibles ou qu'elles ne sont pas pleinement légitimes. Les compétences et capacités importantes à l'intérieur de l'Afghanistan et la diaspora afghane devraient être reconnues et exploitées; ceci exigera des qualités de commandement et une action de la part des organisations donatrices.

Leçon 8 : comprendre et contrôler «l'économie de guerre»

Les activités plus ou moins légales voire illégales peuvent constituer une motivation importante de

conflit entre factions et maintiennent les chefs de file des factions au pouvoir. En Afghanistan, ce sont les stupéfiants qui constituent la matière première illégale clef. Il ne faudra ménager aucun effort pour réhabiliter les systèmes d'irrigation et rétablir la production de vivres et d'autres récoltes légales, en même temps que pour réglementer et réduire le rôle du trafic illicite. Les programmes drastiques de substitution des stupéfiants demanderont des filets de sécurité pour les populations laissées dans le dénuement. Après une aussi longue période de conflit, l'Afghanistan est confronté à la perspective très réelle d'une violence chronique bien établie. Des éléments probants indiquent qu'il est nécessaire de procéder à la démobilisation ainsi qu'à la réglementation et à la réduction des économies de guerre. Les expériences tirées de l'Éthiopie, de la Namibie et de l'Ouganda suggèrent trois phases pour une démobilisation efficace :

- i) la démobilisation en soi (y compris le désarmement et la libération des soldats);
- ii) la réinsertion dans la vie civile;
- iii) la réintégration dans l'économie et la société.

Leçon 9 : l'obligation de rendre compte et les mécanismes d'apprentissage doivent être renforcés

La faiblesse des structures d'obligation de rendre compte des organisations d'aide est une conclusion récurrente de nombreuses évaluations. Les bailleurs de fonds ont la responsabilité particulière de donner l'exemple en promulguant des normes constantes d'obligation de rendre compte de leur assistance envers les bénéficiaires, de même qu'envers les contribuables. Les codes de conduite qui ont été mis au point au Sud-Soudan, en Sierra Leone, dans la région des Grands Lacs et en Somalie, par exemple, pourraient être adaptés aux fins d'utilisation en Afghanistan. Les mécanismes garantissant que les enseignements des opérations précédentes sont incorporés dans les opérations nouvelles et en cours sont insuffisamment développés dans de nombreuses organisations et dans le système d'aide en général. Un mécanisme potentiel au niveau du terrain est le concept de Bureau du savoir (Learning Support Office) mis au point par l'ALNAP.

Cet article est tiré d'un papier soumis à une réunion de haut_niveau du Comité d'assistance au développement (CAD) de l'OCDE par Niels Dabelstein, président du Groupe de travail du CAD pour l'évaluation de l'aide, en décembre 2001. Le papier était fondé sur des contributions émanant de John Borton (ALNAP), d'Ian Christoplos (Collegium for Development Studies, Uppsala University), de John Eriksson (Operations Evaluation Department, BIRD), de Shepard Forman (Center on International Cooperation, NYU), de Hans Lundgren (OCDE/CAD), de Larry Minear (Humanitarianism and War Project, Tufts University) et de Joanna Macrae (Humanitarian Policy Group, ODI). Le texte intégral de ce papier est disponible sur le site web de l'ALNAP: www.alnap.org.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

ALNAP, *Humanitarian Action: Learning from Evaluation* [L'action humanitaire: les enseignements de l'évaluation], ALNAP Annual Review (Londres: ALNAP/ODI, 2001).

W. Clarke et J. Herbst (éds), *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention* [Les leçons de la Somalie: les enseignements de l'intervention humanitaire armée] (Boulder, CO: Westview Press).

S. Forman, S. Patrick et D. Salomons, *Recovering From Conflict: Strategy for an International Response* [Le redressement au lendemain du conflit: stratégie de réaction internationale] (New York: Center on International Cooperation, 2000).

R. Garlock, M. Barutciski, P. Sandison et A. Suhrke, *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response* [La crise des réfugiés au Kosovo: évaluation indépendante de la planification préalable et de la réaction du HCR] (Genève: HCR, février 2000).

W. Kuhne, P. Cross et T. Schumer, *Winning the Peace: Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding* [Réussir la paix: concept et enseignements tirés de la consolidation de la paix au lendemain du conflit] (Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1996).

L. Minear, T. Van Baarda et M. Sommers, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis* [L'Otan et l'action humanitaire dans la crise du Kosovo], Occasional Paper 36 (Providence, RI: Brown University, 2000).

F. Trintignac (éd.), *Assessing 20 Years of Humanitarian Action* [Évaluation de vingt années d'action humanitaire] (Paris: Médecins du Monde, 1999).

Le bilan du Cadre stratégique: leçons pour un Afghanistan post-Taliban

Le cadre stratégique pour l'Afghanistan a été conçu pour promouvoir une plus grande cohérence entre les ailes assistance et politique de l'Onu. Trois ans plus tard, le bilan du cadre stratégique a conclu que c'était un échec. Chris Johnson récapitule les conclusions de ce bilan

Les Afghans regardent l'avenir avec un mélange d'espoir et de peur. L'espoir qu'après plus de deux décennies de guerre quelque chose de bon va finalement survenir et la peur que le pays ne retombe dans le chaos du début des années 1990. L'Autorité provisoire afghane, convenue à Bonn en décembre 2001, ainsi que les projets de tenir une *Loya Jirga* et des élections à long terme, constituent un commencement. Mais une transition politique devra avoir lieu si l'Afghanistan veut connaître une paix durable. La manière dont se relient entre eux les objectifs politiques, d'assistance et de droits de l'homme de l'Onu affectera considérablement les chances que cette transition soit couronnée de succès.

Le contexte historique du cadre stratégique

Au moment où le cadre stratégique pour l'Afghanistan (SFA) a été créé en 1998, les *Taliban* avaient consolidé leur position en Afghanistan. Les travaux de l'Onu, pendant ce temps, étaient en état de crise, les missions politiques et d'aide ne réussissant pas à faire le moindre impact significatif et poursuivant souvent des directions contradictoires avec peu de considération l'une pour l'autre. Sur un plan extérieur, deux autres développements étaient en cours:

- le rôle de l'assistance internationale dans les situations de conflit faisait en général l'objet d'une critique grandissante et d'appels à la réforme;
- reflétant ce climat, l'Onu était en train de repenser son rôle et sa structure organisationnelle.

En outre, l'évolution des rapports entre l'aide et la politique avait mené à une nouvelle réflexion sur les concepts de la paix et de la sécurité. Comme la sécurité internationale est à présent considérée comme menacée par des forces associées au sous-développement et à l'exclusion, la promotion du développement et de l'inclusion devient un acte *stratégique* qui contribue à la sécurité mondiale. Ainsi donc, l'aide prend un rôle en matière de sécurité dans la mesure où ses activités sont jugées comme propres à promouvoir la paix et la stabilité en contribuant entre autres au règlement des conflits et à la reconstruction sociale.

Ce cadre stratégique (SFA) était un exemple du changement considérable survenu dans la façon dont est organisée, coordonnée et gérée l'aide dans les situations de conflit. Il donnait un nouveau rôle à l'Onu qui impliquait une plus grande cohérence entre les missions politiques et d'aide afin d'optimiser les possibilités de paix. Les droits de l'homme ont toujours fait partie intégrante du SFA, mais ce n'est que plus tard qu'ils se sont caractérisés comme étant son troisième pilier institutionnel. Le SFA n'obligeait pas ces trois piliers à fusionner ni à être regroupés sous une gestion commune. Mais plutôt, il préconisait que les acteurs politiques, d'assistance et des droits de l'homme «guident» les autres et «se laissent guider» par eux.

La notion d'État voué à l'échec (failed State) était à la base du SFA. Dans un État voué à l'échec le programme

d'aide est transformé en une série de technologies qui promettent de réintégrer ce qui a été fragmenté et de reconstruire ce qui s'est effondré. En même temps, la médiation diplomatique et les stratégies d'alliance de la Mission spéciale des Nations unies en Afghanistan ont été jugées problématiques. Pour les besoins du maintien de la paix, un État voué à l'échec et qui est criminalisé n'offre pas d'interlocuteurs politiques acceptables; la seule activité légitime est de bâtir une politique non élitiste en partant du bas. La notion d'État voué à l'échec justifie également l'idée que le système onusien joue le rôle de «gouvernement de substitution» – même s'il doit signer un Protocole d'accord avec les dirigeants de cet «État voué à l'échec».

Plutôt qu'un «État voué à l'échec», l'équipe chargée de ce bilan proposait que l'Afghanistan soit vu comme un «complexe politique naissant», un système auto-adaptateur qui s'appuyait sur des liens à des réseaux locaux et mondiaux et dans lequel évoluaient de nouvelles formes de développement économique ainsi que de contrôle et de légitimité politiques, même si celles-ci sont souvent intolérantes. Ceci posait une série de problèmes d'ordre humanitaire, économique et politique, pour les gouvernements régionaux et occidentaux qui avaient peu de solutions évidentes à proposer.

Le SFA dans la pratique

Le fonctionnement du SFA dans la pratique a souffert d'un certain nombre de problèmes et de contradictions.

Sur le terrain, les rapports entre la politique et l'aide étaient caractérisés par des désaccords et une animosité et non par l'unité. Les rouages de la Mission spéciale des Nations unies en Afghanistan et ceux des agences humanitaires différaient de multiples façons. Pour la Mission, l'Afghanistan sous les *Taliban* était davantage un État voyou qu'un État voué à l'échec et elle voulait, en conséquence, limiter l'aide au développement et non l'augmenter. Elle considérait la majeure partie de l'information qu'elle recueillait comme étant confidentielle et n'avait aucune prétention à la transparence; elle n'était pas «financée par projet» et rendait compte au Conseil de sécurité. Les *Taliban* eux-mêmes faisaient une distinction entre aide et politique et se sont révélés experts en l'art de manipuler la situation. En fermant les bureaux de la Mission en février 2001, ils ont pénalisé cette dernière, quoique ceci n'ait pas semblé préoccuper de nombreux acteurs humanitaires. La communauté internationale, elle aussi, était divisée sur des questions essentielles telles que l'isolement contre l'engagement. Il s'agit là de différences qu'il n'est guère possible de faire disparaître par une simple coordination.

D'autre part, le cadre stratégique n'a pas non plus réussi à surmonter les obstacles institutionnels qui entraient une stratégie viable de promotion des droits de l'homme. Le problème n'était pas tant avec les individus ou les objectifs – les droits de l'homme étaient acceptés par la majorité comme faisant partie intégrante du SFA – mais avec les efforts entrepris pour mettre en œuvre les principes relatifs aux droits de l'homme dans une culture mal équipée pour s'occuper de priorités rivales.

Les efforts déployés pour faire progresser la protection des droits de l'homme sur le terrain ont aussi été sapés par le fait que le Bureau du Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme n'a pas été invité à se joindre au SFA originel et qu'il n'était guère impliqué en Afghanistan.

Un autre problème clef auquel n'a pu s'atteler le SFA était la culture d'impunité, un enjeu que ni le Conseil de sécurité ni le Bureau du Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme n'ont su aborder avec le sérieux qu'il mérite. Faute d'une attention politique significative et les préoccupations en matière de protection (tant à l'intérieur de l'Afghanistan qu'au Pakistan) ne recevant guère d'intérêt, les acteurs d'assistance se sont retrouvés seuls à essayer d'aborder les intérêts politiques ou les droits civils en même temps que les droits économiques et sociaux. L'Onu tendait à poursuivre un ordre du jour incomplet qui favorisait les droits économiques et sociaux par rapport aux autres; d'autre part, s'occuper des droits de l'homme d'une manière plus cohérente n'a pas été facilité par les relations médiocres qui existaient entre le Bureau du coordonnateur des Nations unies et l'Unité des affaires civiles. En l'occurrence, changer l'approche des *Taliban* vis-à-vis des questions liées aux droits s'est révélé pratiquement impossible pour les agences. Un autre sujet de préoccupation était le manque d'attention à la protection des réfugiés, un enjeu qui n'a pas été explicitement abordé dans le SFA.

Pour la communauté humanitaire, d'une manière plus générale, les divers ordre du jour politique, d'assistance et institutionnel des agences et des donateurs empêchaient le niveau de cohérence en matière d'orientations de politique que demandait le SFA. Cela pouvait se voir dans la façon dont les programmes des agences dominaient l'évolution des éléments qui composaient le SFA et dans la détermination des interventions locales, à court terme, au niveau du projet, qui caractérise l'ensemble des efforts déployés en Afghanistan. Cela pouvait en outre se voir dans la résistance des donateurs, comme des agences, à une coordination sur les questions d'engagement. Les institutions des Nations unies se sont montrées remarquablement réfractaires et, pourtant, l'Onu peut difficilement s'attendre à être à la tête d'un effort coordonné si ses institutions ne sont pas à même de coordonner leurs propres efforts entre elles. Si ce phénomène se justifie en grande partie par les programmes institutionnels des agences, ce sont les donateurs qui sont peut-être, en dernière analyse, responsables car ils ont confié au système humanitaire le soin de rendre les *Taliban* plus respectables tout en compromettant en même temps les chances que cela se produise par leurs pratiques de financement et par leur insistance sur un engagement au niveau du projet.

Qui plus est, le SFA était tracassé par des rivalités et des jalousies institutionnelles qui ont beaucoup contribué à discréditer ce qui était une initiative ingénieuse et courageuse. Les raisons de son échec n'ont cependant pas été jugées, à l'origine, comme étant dues à la gestion ou à l'organisation. Mais plutôt, les relations entre l'aide et la

FORM membership ^{HPN}

PLEASE ALSO COMPLETE PAGE OVERLEAF

Title (Dr/Mr/Ms etc.)..... Forenames..... Surname.....

Job title.....

Name of organisation.....

In which country are you *physically* located?.....

Mailing address.....

..... Postcode..... Country.....

Tel..... Fax..... Email.....

please include country code

please include country code

Website.....

- I would like to **become a full individual member at a cost of £20.00 per year**

Full individual membership gives you three *Humanitarian Exchange* magazines, four to six Network Papers and one Good Practice Review per year. Back issues are available to individual members at a reduced rate.

- I would like to be considered for **full HPN membership free of charge**

Free membership is available for people who are from a developing country, for organisations and institutions that are based in (i.e. their main headquarters are in) a developing country, and for individuals who work for those organisations and institutions.

- I would like to **receive details of how my organisation/institution can join HPN**

Full membership for organisations/institutions provides the benefits of full individual membership for specified officers in your organisation/institution. The cost is calculated according to the number of officers nominated.

- I would like to receive a **free annual subscription to the HPN magazine *Humanitarian Exchange***

For payment details please see overleaf.

Disasters Full members of the HPN are entitled to a 15% reduction on the annual subscription to *Disasters*. Joint annual subscription costs £50.

I would like to **subscribe to both the HPN and *Disasters* at a total cost of £50.**

www.blackwellpublishers.co.uk

Visit our website and register online at www.odihpn.org

All HPN publications with the exception of Good Practice Reviews are available online. Join the HPN via the website as a web-only member and download FREE copies.

In which language would you like to receive HPN publications? English
 French

How did you hear about the HPN?

- Conference/training event
- HPN publications
- Via a colleague
- HPN personnel
- Via the HPN website
- Via the Overseas Development Institute

Please indicate the type of organisation you work for (please tick only one)

- 'Northern' NGO
- 'Southern' NGO
- Government agency/department
- Bilateral donor organisation
- UN Agency
- Red Cross Movement
- Independent Consultancy
- University/research institution
- Library or document centre
- Other *please specify*

Note that the details given on this form are stored electronically on the HPN database.

HPN is a network and seeks to share information between its members. Can HPN make your name, organisation name and country location available to other HPN members on its website? **Yes /**

HOW TO PAY

- I enclose £20.00/£50.00 **cash/postal order**
- I enclose a **cheque** for £20.00/50.00 made payable to the **Overseas Development Institute**
- I enclose **credit card details** (MasterCard/Visa/Access only)

Please debit my MasterCard/Visa/Access card no:

Expiry date of card Signature

Credit card billing address

- Please send me an **invoice** for £20.00/£50.00

Invoice address

Purchase order ref

Please return to:

HPN Projects Administrator
Overseas Development Institute, 111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD, UK
Tel: +44 (0)20 7922 0331 Fax: +44 (0)20 7393 0399
Email: hpn@odi.org.uk

Network Papers

Network Papers are contributions on specific experiences or issues prepared either by HPN members or contributing specialists.

- 1 *MSF-CIS (Celula Inter-Secções), Mozambique: A Data Collecting System Focused on Food Security and Population Movements* by T. Dusauchoit (1994)
- 2 *Responding to the 1991/92 Drought in Zambia: The Programme to Prevent Malnutrition (PPM)* by D. Mukupo (1994)
- 3 *An Account of Relief Operations in Bosnia* by M. Duffield (1994)
- 4 *Bad Borders Make Bad Neighbours - The Political Economy of Relief and Rehabilitation in the Somali Region 5, Eastern Ethiopia* by K. Van Brabant (1994)
- 5 *Advancing Preventive Diplomacy in a Post-Cold War Era: Suggested Roles for Governments and NGOs* by K. Rupesinghe (1994)
- 6 *The Rwandan Refugee Crisis in Tanzania: initial successes and failures in food assistance* by S. Jaspars (1994)
- 7 *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* ed. J. Borton (1994)
- 8 *Targeting the Poor in Northern Iraq: The Role of Formal and Informal Research Methods in Relief Operations* by P. Ward and M. Rimmer (1995)
- 9 *Development in Conflict: the Experience of ACORD in Uganda, Sudan, Mali and Angola* by ACORD (1995)
- 10 *Room for Improvement: the Management and Support of Relief Workers* by R. Macnair (1995)
- 11 *Cash-for-Work and Food Insecurity in Koisha, Southern Ethiopia* by P. Jenden (1995)
- 12 *Dilemmas of 'Post'-Conflict Transition: Lessons from the Health Sector* by J. Macrae (1995)
- 13 *Getting On-Line in Emergencies: A Guide and Directory to the Internet for Agencies involved in Relief and Rehabilitation* by L. Aris, P. Gee and M. Perkins (1996)
- 14 *The Impact of War and Atrocity on Civilian Populations: Basic Principles for NGO Interventions and a Critique of Psychosocial Trauma Projects* by D. Summerfield (1996)
- 15 *Cost-effectiveness Analysis: A Useful Tool for the Assessment and Evaluation of Relief Operations?* by A. Hallam (1996)
- 16 *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: Study III* ed. J. Borton (1996)
- 17 *Monetisation: Linkages to Food Security?* by J. Cekan, A. MacNeil and S. Loegering (1996)
- 18 *Beyond Working in Conflict: Understanding Conflict and Building Peace (The CODEP Workshop Report)*, by J. Bennett and M. Kayitesi Blewitt (1996)
- 19 *Human Rights and International Legal Standards: what relief workers need to know* by J. Darcy (1997)
- 20 *People in Aid Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel* ed. S. Davidson (1997)
- 21 *Humanitarian Principles: The Southern Sudan Experience* by I. Levine (1997)
- 22 *The War Economy in Liberia: A Political Analysis* by P. Atkinson (1997)
- 23 *The Coordination of Humanitarian Action: the case of Sri Lanka* by K. Van Brabant (1997)
- 24 *Reproductive Health for Displaced Populations* by C. Palmer (1998)
- 25 *Humanitarian Action in Protracted Crises: the new relief 'agenda' and its limits* by D. Hendrickson (1998)
- 26 *The Food Economy Approach: a framework for understanding rural livelihoods* by T. Boudreau (1998)
- 27 *Between Relief and Development: targeting food aid for disaster prevention in Ethiopia* by K. Sharp (1998)
- 28 *North Korea: The Politics of Food Aid* by J. Bennett (1999)
- 29 *Participatory Review in Chronic Instability: The Experience of the IKAFE Refugee Settlement Programme, Uganda* by K. Neefjes (1999)
- 30 *Protection in Practice: Field Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm* by D. Paul (1999)
- 31 *The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being* by R. Garfield (1999)
- 32 *Humanitarian Mine Action: The First Decade of a New Sector in Humanitarian Aid* by C. Horwood (2000)
- 33 *The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know* by P. Le Billon (2000)
- 34 *NGO Responses to Hurricane Mitch: Evaluations for Accountability and Learning* by F. Grunewald, V. de Geoffroy & S. Lister (2000)
- 35 *Cash Transfers in Emergencies: Evaluating Benefits and Assessing Risks* by D. Peppiatt, J. Mitchell and P. Holzmann (2001)
- 36 *Food-security Assessments in Emergencies: A Livelihoods Approach* by H. Young, S. Jaspars, R. Brown, J. Frize and H. Khogali (2001)
- 37 *A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response* by J. Barry with A. Jefferys (2002)
- 38 *HIV/AIDS and Emergencies: Analysis and*

Recommendations for Practice by A. Smith (2002)

Good Practice Reviews

Good Practice Reviews are commissioned 'state of the art' reviews on different sectors or activities within the relief and rehabilitation field. Prepared by recognised specialists, and subject to peer review, they are produced in a format

that is readily accessible to field-based personnel.

- 1 *Water and Sanitation in Emergencies* by A. Chalinder (1994)
- 2 *Emergency Supplementary Feeding Programmes* by J. Shoham (1994)
- 3 *General Food Distribution in Emergencies: from Nutritional Needs to Political Priorities* by S. Jaspars and H. Young (1996)
- 4 *Seed Provision During and After Emergencies* by the ODI Seeds and Biodiversity Programme (1996)
- 5 *Counting and Identification of Beneficiary Populations in Emergency Operations: Registration and its Alternatives* by J. Telford (1997)
- 6 *Temporary Human Settlement Planning for Displaced Populations in Emergencies* by A. Chalinder (1998)
- 7 *The Evaluation of Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies* by A. Hallam (1998)
- 8 *Operational Security Management in Violent Environments* by K. Van Brabant (200)

To order any of these publications, please complete the form overleaf and return it to:

Publications, Overseas Development Institute,

111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD, UK.

Tel: +44 (0)20 7922 0331/74. Fax: +44 (0)20 7922 0399. Email: <hpnpubs@odi.org.uk>

Or place an order via our website: www.odihpn.org

ORDER publications ^{HPN}

PLEASE ENTER THE NUMBER OF COPIES YOU WISH TO ORDER:

Network Papers (£5 each excluding postage – £3.50 to members or for orders of 10 or more)

- | | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| <input type="checkbox"/> NP 1 | <input type="checkbox"/> NP 6 | <input type="checkbox"/> NP 11 | <input type="checkbox"/> NP 16 | <input type="checkbox"/> NP 21 | <input type="checkbox"/> NP 26 | <input type="checkbox"/> NP 31 | <input type="checkbox"/> NP 36 |
| <input type="checkbox"/> NP 2 | <input type="checkbox"/> NP 7 | <input type="checkbox"/> NP 12 | <input type="checkbox"/> NP 17 | <input type="checkbox"/> NP 22 | <input type="checkbox"/> NP 27 | <input type="checkbox"/> NP 32 | <input type="checkbox"/> NP 37 |
| <input type="checkbox"/> NP 3 | <input type="checkbox"/> NP 8 | <input type="checkbox"/> NP 13 | <input type="checkbox"/> NP 18 | <input type="checkbox"/> NP 23 | <input type="checkbox"/> NP 28 | <input type="checkbox"/> NP 33 | <input type="checkbox"/> NP 38 |
| <input type="checkbox"/> NP 4 | <input type="checkbox"/> NP 9 | <input type="checkbox"/> NP 14 | <input type="checkbox"/> NP 19 | <input type="checkbox"/> NP 24 | <input type="checkbox"/> NP 29 | <input type="checkbox"/> NP 34 | |
| <input type="checkbox"/> NP 5 | <input type="checkbox"/> NP 10 | <input type="checkbox"/> NP 15 | <input type="checkbox"/> NP 20 | <input type="checkbox"/> NP 25 | <input type="checkbox"/> NP 30 | <input type="checkbox"/> NP 35 | |

Good Practice Reviews (£10 each excluding postage; £7.50 to members or for orders of 10 or more)

- GPR 1 GPR 2 GPR 3 GPR 4 GPR 5 GPR 6 GPR 7 GPR 8*

*£14.95 each. £10 for HPN members & for orders of 10 or more.

Postage & packing: 10% of order value for UK (£1.50 minimum charge); 15% for Europe (£2.00 minimum charge); 20% for all overseas orders (£3.00 minimum charge). Orders of £100 or more are posted free.

TOTAL VALUE OF ORDER £

DELIVERY ADDRESS

Title (Dr/Mr/Ms etc) Forename Surname

Delivery address

..... Postcode Country

Tel Fax E-mail
please include country codes please include country codes

HOW TO PAY

- I enclose **cash/postal order**
 I enclose a cheque made payable to the **Overseas Development Institute**
 I enclose **credit card details** (MasterCard/Visa only)

Please debit my MasterCard/Visa card no.

Expiry date of card Signature

Credit card billing address

- Please send me an **invoice**

Invoice address

..... Purchase order ref

politique représentaient un enjeu majeur non résolu et insuffisamment analysé entre les gouvernements donateurs.

Implications pour la situation actuelle

Voici quels étaient les enseignements essentiels du bilan sur le cadre stratégique :

- la communauté internationale devait résoudre le conflit entre la politique et l'aide – et, ayant décidé quelle direction elle souhaitait adopter, lui apporter le soutien en conséquence ;
- le système onusien devait mettre au point des moyens de concilier les priorités rivales ou de choisir entre elles ;
- la mission politique devait mettre au point une meilleure compréhension des réseaux politiques et économiques qui opéraient en Afghanistan et de leurs liens régionaux et mondiaux et adapter ses activités pour prendre en compte les acteurs non gouvernementaux ;
- les problèmes politiques clés ne pouvaient pas être résolus en déléguant la responsabilité au système humanitaire : l'aide ne peut remplir un vide plus vaste en matière d'orientations de politique ;
- la capacité de l'aide à jouer un rôle stratégique, spécialement par rapport à des préoccupations en matière de sécurité, était limitée ;
- il fallait sérieusement s'attacher à aborder la culture d'impunité qui prévalait ;
- l'on devait s'engager par rapport aux préoccupations en matière de protection, tant à l'intérieur de l'Afghanistan que dans les pays limitrophes.

Le bilan révélait des problèmes dans le système et

des contradictions analytiques, tant dans le SFA lui-même que parmi les agences impliquées. Plutôt qu'un problème technique de coordination, des différences intrinsèques et irrésolues demeuraient sur la nature et le rôle de la politique, de l'assistance et des droits. Si les événements du 11 septembre ont rendus inutiles quelques-uns des éléments spécifiques, la question de savoir comment la communauté internationale s'engage en ce qui concerne l'Afghanistan est plus importante que jamais. Le bilan conclut en suggérant qu'il est nécessaire de continuer à accorder une attention politique sérieuse à l'Afghanistan, qu'il faut reconnaître qu'il ne saurait y avoir de stabilité à long terme sans tenter véritablement de mettre fin au climat d'impunité et sans s'occuper des questions liées aux droits de l'homme et, enfin, qu'il faut œuvrer pour une communauté d'assistance susceptible de placer des objectifs communs en faveur d'un pays avant les mandats de l'agence et avant le désir de se faire connaître. Les Afghans ont beaucoup souffert ; ils méritent au moins que la communauté internationale relève ces défis.

Chris Johnson était directrice de l'Unité de surveillance stratégique au moment où a été entrepris le bilan du cadre stratégique. Elle est à présent consultant indépendant. Le *Bilan du cadre stratégique pour l'Afghanistan*, par Mark Duffield, Patricia Gossman et Nicholas Leader, a été publié en septembre 2001. Voir le site internet de l'Afghanistan Assistance : www.pcpafg.org. Pour une analyse plus approfondie du cadre stratégique et une description de ses principes, voir Penny Harrison : « Le Cadre stratégique et la Programmation commune éthique : un défi pour l'assistance humanitaire », *Échange humanitaire* n° 19, novembre 2001.

Les secours d'urgence internationaux au Kosovo étaient-ils « humanitaires » ?

Raymond Apthorpe : *tirer les enseignements de la crise du Kosovo*

Il y a au moins une douzaine d'évaluations commandées par les agences sur la solidarité internationale au Kosovo de même que trois autres douzaines d'essais et d'articles dont le but est analogue. Bien que leur qualité, leur crédibilité et leur couverture varient grandement, elles donnent ensemble un vaste aperçu de cette solidarité. Cet article évalue les messages clés qui ressortent de ces évaluations et demande si la communauté qui s'occupe de l'aide peut réussir à en tirer les enseignements.

Les messages clés

Le principal message de ces évaluations est que la communauté internationale – l'Otan compris – ne disposait pas de la capacité voulue pour répondre rapidement à des besoins d'urgence sur une grande échelle. Ces évaluations remarquent également un manque important de professionnalisme. Même lorsqu'il y avait une formation et des lignes directrices, celles-ci étaient

contournées. Les codes de conduite professionnels pour savoir comment réagir à une situation d'urgence complexe étaient soit inconnus, soit négligés soit niés sur le terrain. Au lieu de cela, une espèce d'amateurisme institutionnel prévalait.

Le manque de professionnalisme requis s'étendait, au mieux, à une conceptualisation ambiguë – à des fins opérationnelles – de ce qu'une « crise » (et différents types de « crises ») évoquerait et devrait évoquer pour les organisations concernées. Selon certaines normes, aucune situation d'urgence nécessitant une assistance (telle que définie au sens classique) ne s'est réellement produite. Les réfugiés étaient relativement mieux nourris, ils étaient en meilleure santé et avaient un meilleur accès à de bonnes ressources (dont les envois de fonds) que les réfugiés dans d'autres situations d'urgence. En outre, la qualité des installations sanitaires

et les interventions d'hygiène environnementale n'auraient probablement pas été suffisantes pour empêcher des épidémies sur une grande échelle si le conflit s'était produit dans un contexte d'urgence plus typique. Plutôt qu'une assistance d'urgence, ce qui était réellement en jeu c'était la protection. Et pourtant, en raison de l'accent mis sur une assistance d'urgence, de mars à juin 1999, il n'y avait aucun cadre en place dans lequel le CICR même pouvait exécuter ses activités de protection. Il n'était prévu aucune protection pour les civils, que ce soit sur le terrain ou aérienne.

Les évaluations de la solidarité internationale acceptent généralement que les contributions de l'Otan (camps de réfugiés construits par les soldats par exemple) ont revêtu une grande importance logistique. Cependant, l'on doutait qu'ils aient été construits de manière efficace, de même que rapidement. Même les membres de l'armée acceptent que de bonnes directives sur le plan de la construction faisaient défaut. Le Camp Hope (Espoir) bâti par les Américains a promptement été surnommé «Camp – pourvu qu'il ne pleuve pas» (et, bien entendu, il a plu).

Des messages plus faibles ou contestés

Outre les messages qui se sont fait clairement entendre, il y a d'autres signaux qui sont plus faibles ou plus contestés. Toutes les évaluations commentent sur les vastes volumes d'aide bilatérale «consacrée» aux secours et non – cette fois – au développement. D'aucuns considèrent que ceci a créé des problèmes pour une population qui passait déjà tout son temps à la reconstruction lorsque la communauté internationale est intervenue. Pendant une décennie, les Albanais au Kosovo avaient été forcés de créer leur propre société civile parallèle, des jardins d'enfants aux centres médicaux en passant par les écoles d'architecture et des médias indépendantes et vivantes. Ainsi, les interventions peuvent être jugées comme péremptoires, non consultatives et trop tributaires d'entrepreneurs commerciaux qui bâclent leur travail; en un mot, ces interventions dépossédaient les populations de façon démoralisante plutôt qu'elles ne les soutenaient de façon constructive.

Les conclusions sur les questions liées aux ressources humaines parmi les agences humanitaires étaient aussi moins nettes. Lorsqu'on procède à une certaine évaluation de la gestion des ressources humaines, il n'en ressort guère de positif; un Kosovar employé par une ONG internationale m'a raconté que l'organisation s'était comportée «exactement comme le parti communiste: puissant, riche en moyens, venant de loin et sachant seulement s'occuper de son propre personnel – dans ce cas étranger». Une gestion non professionnelle du personnel semble avoir été la norme, comme dans d'autres situations d'urgence, avec le schéma familier de missions à court terme, le manque de formation adaptée, le manque de briefing à l'arrivée et au départ – et, comme toujours, les



© R. LeMoigne/UNHCR

Des besoins de grande envergure : en deux semaines, plus de cent mille personnes ont fui le Kosovo pour se réfugier en Macédoine

questions liées à la parité entre les sexes auraient été «à nouveau oubliées».

Comme dans pratiquement l'ensemble des évaluations de toutes les situations d'urgence internationales, l'on impute beaucoup de choses à une «coordination médiocre». Aussi, comme pour la plupart des évaluations, l'analyse ne va pas beaucoup plus loin que ces points. Et pourtant, lorsque des observations sérieuses sont offertes, quelques questions intéressantes sont soulevées. Il est vrai que l'on manquait de coordination à un niveau supérieur et stratégique mais ceci, en soi, y était-il pour grand chose dans le schéma de la réaction globale où il y avait une bonne coordination à des niveaux inférieurs et plus opérationnels? Une ou deux de ces évaluations laissent entendre que ceci n'était pas le cas. Aucune de ces évaluations n'aborde la question de savoir si le rôle de coordination à un niveau supérieur aurait dû être confié au HCR. Le HCR a été fortement critiqué de tous les côtés. Sans doute, une division différente des responsabilités entre l'OSCE, le PAM et le BCAH aurait peut-être mieux fonctionné.

Absences: la politique de la crise au Kosovo

Malgré les mérites de ces évaluations, il y manque beaucoup de points importants et beaucoup sont traités de façon anecdotique ou erronée. Au fond, ces évaluations ont généralement omis de prendre en compte la dynamique sociale et politique du conflit. Ceci se solde par la transformation en crise humanitaire d'une crise qui est essentiellement politique en nature. Même le mot «conflit» est pratiquement absent; en revanche, ces évaluations tendent à mentionner simplement les «crises» que les agences en question ont perçu à travers l'objectif de leurs propres mandats. Lors des rares occasions où ces évaluations parlent vraiment du conflit, celui-ci est étiqueté simplement comme étant «ethnique». Ce type d'analyse fautive quant à «l'appartenance ethnique» sert, en fait, de produit de substitution pour une analyse politique sérieuse ou permet aux évaluations d'éluder la politique complètement.

En conséquence, ces évaluations simplifient outre mesure les complexités des tensions serbo-albanaises, alors que la politique de l'intervention occidentale et le rôle des bombardements de l'Otan en *créant* une crise humanitaire régionale sont insuffisamment analysés.

La solidarité au Kosovo était-elle humanitaire ?

L'emploi tendancieux du label «organisation humanitaire» dans ces évaluations de la gestion ne contribue pas en soi à répondre à la question de savoir si ce que ces agences ont réellement fait peut être qualifié d'humanitaire. Cette notion dépend entre autres de ce que l'on entend par ce terme. En général, cependant, ces évaluations ne donnaient pas une définition du terme. Toutes ces évaluations «indépendantes» traitent des ordres du jour du côté de l'offre comme si ceux-ci dépendaient des bailleurs de fonds seulement et comme si les ONG internationales n'avaient pas elles-mêmes de tels ordres du jour motivés par l'organisation même, qu'ils soient religieux, sociaux ou même géopolitiques.

Si, dans son acception la plus étroite, être humanitaire signifie sauver des vies menacées, l'intervention de la communauté internationale au Kosovo a-t-elle tout compte fait sauvé davantage de vies qu'il n'y en a eu de menacées, de mises en péril ou d'anéanties ? Quelle est l'arithmétique simple des vies humaines perdues et sauvées dans ce conflit ? Malheureusement, ce calcul n'est pas disponible. La décision de l'Otan de lancer la campagne aérienne et d'exclure l'emploi de forces terrestres a levé la contrainte clef qui pesait sur Milosevic et sauvé des vies de l'Otan. Mais elle n'est pas parvenue à empêcher une offensive encore plus sanglante contre les civils au Kosovo. Quant à la distribution des secours, l'aide d'urgence pour la plupart n'a pas réussi à atteindre ceux qui n'étaient pas dans les camps de réfugiés, ce qui correspond environ aux deux tiers de la population totale de réfugiés en Macédoine et à une proportion supplémentaire en Albanie. En outre, deux ou trois des évaluations les plus convaincantes suggèrent que cette crise, comme d'autres, a été absorbée et gérée en grande partie par les réfugiés eux-mêmes.

Epilogue: et maintenant l'Afghanistan

La réaction internationale à la situation d'urgence en Afghanistan se révélera-t-elle «humanitaire» ? Toutes les questions posées au sujet du Kosovo sont pertinentes ici. Là encore, la participation de l'armée à la situation d'urgence est importante, soulevant des questions pour savoir si elle mérite le

label «humanitaire». Un nombre incroyable d'ONG internationales sont aussi impliquées. Il n'empêche, les problèmes que les évaluations doivent aborder en Afghanistan sont encore plus complexes, étant donné l'instabilité de la situation régionale et l'interaction des intérêts aux États-Unis. Dans quelle mesure, et avec quelle efficacité, les victimes de la guerre seront-elles atteintes par les agences de secours ou les unités concernées, de même que par les évaluateurs ? La nature du conflit sera-t-elle prise en compte par les agences dans leurs programmes ? L'amateurisme institutionnalisé va-t-il de nouveau dominer ? Les questions liées aux droits de l'homme seront-elles de nouveau traduites simplement en enjeux d'assistance d'urgence ? L'analyse qui est exercée sera-t-elle suffisamment informée d'un point de vue historique, social, économique et éthique pour être crédible – et utile ? Il y aura aussi bien sûr, là encore, l'arithmétique épouvantable de compter les vivants et les morts. En comparaison du nombre de vies perdues combien de vies ont été sauvées et lesquelles ? Et pourquoi fallait-il que l'histoire reprenne ce cours ?

Raymond Apthorpe est professeur invité au Centre national pour les études sur le développement de l'Université nationale australienne (ANU), et chercheur universitaire à l'École d'études orientales et africaines (SOAS), de l'Université de Londres. Ses adresses de courrier électronique sont: apthorpe@lycos.com; et RaymondApthorpe@cs.com. Cet article est fondé sur l'extrait d'un exposé présenté devant le Collège d'études sur le développement, Uppsala University, en mai 2001.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

M. Barutciski, 'Western Diplomacy and the Kosovo Refugee Crisis' [La diplomatie occidentale et la crise des réfugiés du Kosovo], *Forced Migration Review*, août 1999.

Peter Gowan, 'Making Sense of NATO's War on Yugoslavia' [Essayer de comprendre la guerre de l'Otan en Yougoslavie], dans Leo Panitch et Colin Leys (éds), *Necessary and Unnecessary Utopias* [Utopies nécessaires et inutiles] (New York: Socialist Register, 2000).

Adrian Wood, Raymond Apthorpe et John Borton (éds), *Evaluating International Humanitarian Action: Reflections from Practitioners* [Évaluation de l'action humanitaire internationale: réflexions des praticiens] (Londres: Zed Books, 2001).

Rapports d'évaluation sur le Kosovo détenus sur la base de données des rapports évaluateurs de l'ALNAP

Rapports réservés aux membres de l'ALNAP

J. Nagel Connolly et L. Larsen, *An Evaluation of OFDA's Emergency Response Program in Kosovo* [Évaluation du programme de réaction de l'OFDA à la situation d'urgence au Kosovo], juin 1999–mars 2000 (Washington DC: USAID/OFDA, juin 2001)

P. G. Nembrini, *Evaluation of the Water and Sanitation Program in Kosovo* [Évaluation du programme d'eau et d'assainissement au Kosovo] (Genève: SDC, août 2001)

G. Kieffer, C. Paoli et M. Van Bruaene, *Evaluation of the Coordination Between ECHO, Political Authorities, Military Forces and Other Donors During the Kosovo Crisis: Final Report* [Évaluation de la coordination entre l'ECHO, les autorités politiques, les forces militaires et les autres donateurs pendant la crise au Kosovo: rapport final] (Bruxelles: ECHO, août 2000)

C. Capouillez, G. Kieffer et M. Van Bruaene, *Evaluation of ECHO Action in the Republic of Montenegro following the Kosovo Crisis: Final Report* [Évaluation de l'action d'ECHO dans la République du Montenegro suite à la crise au Kosovo: rapport final] (Bruxelles: ECHO, août 2000)

S. Jadavji, M. Van Bruaene et J. Welch, *Evaluation of ECHO Action in the Republic of Albania following the Kosovo Crisis: Final Report* [Évaluation de l'action d'ECHO dans le République de l'Albanie suite à la crise au Kosovo: rapport final] (Bruxelles: ECHO, août 2000)

J. Alderson, E. Picard, S. Roeh et E. Rogier, *Evaluation of the ECHO Actions in Serbia following the Kosovo Crisis: Final Report* [Évaluation des actions d'ECHO en Serbie suite à la crise au Kosovo: rapport final] (Bruxelles: ECHO, août 2000)

J. Alderson, E. Picard, S. Roeh et E. Rogier, *Evaluation of the ECHO Actions in the Former Yugoslav Republic of Macedonia following the Kosovo Crisis: Final Report* [Évaluation des actions d'ECHO dans l'ex-République yougoslave de Macédoine suite à la crise au Kosovo: rapport final] (Bruxelles: ECHO, août 2000)

I. Agger, M. J. Alderson, M. S. de Boer et E. Sondorp, *Evaluation of the ECHO Actions in Kosovo following the Kosovo Crisis: Final Report* [Évaluation des actions d'ECHO au Kosovo suite à la crise au Kosovo: rapport final] (Bruxelles: ECHO, août 2000)

O. Bakewell, W. Hume, R. Lavy et C. Piper, *Tearfund Balkans Emergency Response April 1999–July 2000 Evaluation* [Évaluation de Tearfund sur la réaction à la situation d'urgence dans les Balkans d'avril 1999 à juillet 2000] (Londres: Tearfund, juillet 2000)

A. Paludan, *Lessons Learnt from the Danish Refugee Council's Involvement in the Kosovo Crisis 1998–1999* [Enseignements tirés de l'implication du Danish Refugee Council dans la crise au Kosovo en 1998-1999] (Copenhague: DRC, novembre 1999)

F. Anema, M. Stone et H. Wissink, *The Balkans Evaluation: An Examination of the Role of the International Red Cross and Red Crescent Movement's Response to the Balkans Crisis* [L'évaluation sur les Balkans: examen du rôle de la réaction du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à la crise dans les Balkans] (Genève: CICR/FICR, mars 2000)

M. Greene, K. Madi, R. Stevens et J. Telford, *UNICEF Preparedness and Response in the 1999 Kosovo Refugee Emergency: A Joint UNICEF/DFID Evaluation* [La planification préalable et la réaction de l'UNICEF dans la situation d'urgence des réfugiés du Kosovo en 1999: évaluation conjointe de l'UNICEF et du DFID] (Londres: UNICEF/DFID, janvier 2000)

C. de Ville de Goyet et E. Sondorp, *Internal Evaluation of WHO Response in Kosovo from June to December 1999* [Évaluation interne de la réaction de l'OMS au Kosovo de juin à décembre 1999] (Genève: OMS, mai 2001)

C. Schulte-Hillen, *MSF Response in Macedonia to the Kosovo Refugee Crisis: A New Humanitarian Order?* [La réaction de MSF en Macédoine à la crise de réfugiés du Kosovo: un nouvel ordre humanitaire ?] (Amsterdam: MSF-H, décembre 1999)

Rapports publics

J. Telford, *Coordination in the 1999 Kosovo Refugee Emergency: The Emergency Management Group (EMG), Albania* [La coordination dans la situation d'urgence des réfugiés du Kosovo en 1999: Le Groupe de gestion des situations d'urgence, Albanie] (Londres: DFID, janvier 2000)

G. Kieffer, T. de Klerk et T. Silkin, *Report of an Evaluation of EUBK91* [Rapport d'évaluation] (Genève: ACT, janvier 2000)

P. Wiles *et al.*, *Independent Evaluation of Expenditure of DEC Kosovo Appeal Funds* [Évaluation indépendante des dépenses du fonds d'appel pour le Kosovo du DEC] (Londres: DEC, août 2000)

R. Garlock, M. Barutciski, P. Sandison et A. Suhrke, *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response* [La crise des réfugiés du Kosovo: évaluation indépendante de la planification préalable et de la réaction du HCR à la situation d'urgence] (Genève: HCR)

B. Schelhas, *Full Report of the Evaluation of the Kosovo Emergency Operation 6040* [Rapport complet de l'évaluation de l'opération d'urgence 6040 au Kosovo] (Rome: PAM, mai 2000)

L'action humanitaire et les sociétés de sécurité privées

Koenraad Van Brabant *évalue le rapport épineux entre les agences humanitaires et les prestataires de service en matière de sécurité*

Les gouvernements, les corporations commerciales, les agences humanitaires et les citoyens privés dans de nombreux pays font appel à des «sociétés de sécurité privées». L'expansion du secteur de la sécurité privé a été rapide, mais il a aussi en général échappé au regard scrutateur du public et au débat public. Et pourtant il contient certains aspects problématiques. Certains gouvernements, sous la pression des insurrections armées, ont utilisé des armées privées pour renforcer leur propre sécurité nationale médiocre et leurs fonctions de défense.¹ D'autres gouvernements ont utilisé (ou laissé faire) des sociétés de sécurité privées pour fournir des services par acteurs interposés à des régimes menacés, où une assistance officielle directe est jugée politiquement indésirable.² L'intérêt grandissant pour les économies de guerre et les liens qui unissent certains types de sociétés de sécurité privées et des ressources comme les diamants, le pétrole et les bois feuillus, ont attiré un renouveau d'attention sur les motifs douteux de certaines entreprises de sécurité privées. Les cadres juridiques et les mécanismes de surveillance tendent à être inadaptés, même dans des États qui fonctionnent bien comme le RU, alors que les arrangements internationaux sont largement considérés comme impuissants.

Les agences humanitaires et les sociétés de sécurité privées

Ces problèmes mis à part, les agences humanitaires font appel à des sociétés de sécurité privées nationales et internationales. Il s'agit le plus couramment de procéder à une analyse des risques, de dispenser une formation à leur personnel ou des conseils d'ordre professionnel sur la gestion d'une crise donnée, tel qu'un enlèvement. L'on a, en outre, fait appel à ces sociétés pour faire des «audits de sécurité» et pour fournir des gardiens afin d'assurer la protection des sites. (Tandis que, par le passé, les agences humanitaires ont directement embauché du personnel d'une société de sécurité privée pour servir d'agent de sécurité, ce phénomène est rare de nos jours.) Les entreprises de sécurité exercent des activités

dans le domaine du déminage, mais elles ont également offert leurs services dans d'autres domaines, y compris suggérer des conseils sur la protection des populations déplacées. Ce faisant, elles deviennent des fournisseurs pour les directions humanitaires des donateurs gouvernementaux, bénéficiant ainsi de l'argent destiné à l'aide humanitaire officielle.

Les orientations de politiques des agences

Les agences tendent à ne pas avoir d'orientations de politique qui régissent leur utilisation des entreprises de sécurité privées, d'autre part l'on ne dispose pas non plus d'une information et d'une expérience globales susceptibles de guider les agences dans la formulation de telles orientations. Et pourtant, des enjeux éthiques, politiques et de gestion fondamentaux sont en jeu. Est-il inacceptable pour les agences humanitaires d'employer des sociétés de sécurité quelles que soient les circonstances ? Existe-t-il des situations où cette mesure devrait être considérée, par exemple si telle est la seule option possible pour assurer la protection de populations vulnérables et menacées ? Si une agence embauche une société de sécurité privée pour la conseiller, par exemple, sur la sécurité des sites ou pour former son personnel, comment peut-elle être sûre de la bonne réputation de cette entreprise ? En vertu du principe de la confidentialité les sociétés refuseront de révéler l'identité de leurs autres clients ou l'éventail complet de leurs activités. Même si elles révèlent cette information, il est très difficile d'établir si l'entreprise en question est liée à d'autres intérêts plus contestables ; les relations des entreprises dans cette branche de l'industrie sont notoirement et délibérément complexes et vagues. Plus généralement, en employant des sociétés privées plutôt qu'en se fiant aux forces gouvernementales, les agences contribuent-elles à la «privatisation de la sécurité» selon laquelle la sécurité devient non pas un bien public mais un privilège accessible seulement à ceux qui ont les moyens de se le permettre ? D'un point de vue organisationnel, est-il réellement préférable de

¹ Les «armées privées» sont une forme de société de sécurité privée. Elles sortent de l'ordinaire parce qu'elles se livrent à des opérations de combat, soit directement soit en offrant des conseils stratégiques et tactiques. La majorité des sociétés de sécurité privées ne font pas cela. Mais elles se limitent plutôt à l'analyse des risques, à des audits et des conseils sur la sécurité, à la formation en matière de sécurité, à la fourniture de vigiles, à la négociation dans les cas où il y a des otages, à la gestion de la sécurité pour le compte d'un client et à l'investigation des fraudes. Il est vrai cependant que la distinction n'est pas toujours évidente : des liens commerciaux peuvent exister entre les deux catégories. En outre, plusieurs sociétés de sécurité privées servent

de courtiers en armes, un «service» qui se trouve vraiment dans la «zone floue» de la légalité et qui, parfois, est en totale infraction avec elle.

² La Commission spéciale sur les Affaires étrangères est un groupe interparlementaire au RU qui surveille comment le gouvernement britannique mène sa politique étrangère. Elle a montré comment des communications vagues et incohérentes entre les fonctionnaires du gouvernement britannique ont fourni à Sandline, la société de sécurité privée concernée, la possibilité d'un «démenti plausible», empêchant toute autre action judiciaire. Voir www.publications.parliament.uk...9899/cmselect/cmcaff/116/11603.htm.

compter sur des compétences d'experts de l'extérieur, plutôt que de renforcer la capacité à l'intérieur ?

Les attitudes des agences

Il y a peu de chances que les agences cessent d'utiliser les entreprises de sécurité privées dans un avenir proche et ces questions éthiques, juridiques et organisationnelles ne vont pas disparaître. Et pourtant l'on se refuse, en général, à faire face à ce problème. Certains employés d'agences nient tout simplement que leur organisation ait jamais utilisé une entreprise de sécurité privée, même cela est manifestement le cas. Ils pourraient avancer qu'il s'agit d'un faux débat et que l'accent devrait être mis sur l'échec des hommes politiques à fournir des conditions sûres dans lesquelles les agences humanitaires peuvent exercer leurs activités. Pour certains employés d'agences ce sont les donateurs qui exercent des pressions sur eux pour que celles-ci utilisent des sociétés de sécurité privées, afin de faire passer l'aide sans tenir compte des principes.

Les solutions

Les questions qui nous intéressent ici ne sont pas simples et demandent une action de la part des agences humanitaires, des autorités de contrôle et des entreprises de sécurité privées elles-mêmes.

Les organisations humanitaires

Les organisations humanitaires opérant dans des situations de conflit ont avant tout besoin de travailler sur leur analyse politique, notamment en ce qui concerne l'environnement politique et humanitaire au sens plus large. Ceci englobe le caractère changeant du conflit, le rôle et la capacité en évolution de l'État et la privatisation de plus en plus grande des domaines traditionnels de l'État et les nouveaux rôles qui s'ouvrent aux intervenants non gouvernementaux. Les agences ont également besoin d'avoir une compréhension plus subtile de la diversité des organisations regroupées actuellement sous le titre de «société de sécurité privée». Ces entreprises couvrent un vaste éventail, des sociétés qui s'engagent dans un combat actif à celles qui offrent une analyse pure et simple des risques et des conseils à cet égard.

Les agences doivent aussi se pencher sur leur réponse organisationnelle. Les principes et les positions éthiques sont-ils bien définis ? Sont-ils satisfaisants pour guider l'agence dans ses relations commerciales avec le secteur privé de la sécurité ? Comment l'emploi de sociétés de sécurité privées s'intègre-t-il à la gestion responsable, par les agences, de la sûreté et de la sécurité de leur personnel et de leurs ressources, et avec la nécessité de développer une compétence en interne à cet égard ? Au sein de la communauté humanitaire dans son ensemble, il est vraiment indispensable de discuter correctement de l'emploi des sociétés de sécurité privées. Ceci ne devrait pas se faire en termes théoriques mais en fonction de la documentation et des expériences tirées de cas émanant d'agences humanitaires qui ont utilisé des entreprises privées. Ceci n'est pas possible dans le climat actuel de «déli» officiel, car reconnaître ces faits pourraient entacher la réputation d'une agence.



En 2000, les catastrophes naturelles ont fait plus de vingt mille morts de par le monde

NB: PIC in wrong place to allow fit - can't find solution at present - suggest we find pic to put here if possible

Les autorités de contrôle

L'on a déjà commenté sur le vide juridique et le manque de contrôle qui entoure le secteur de la sécurité privée. Les progrès sur ce front seront délicats, à commencer parce qu'une législation internationale et, donc, un consensus international est indispensable. Néanmoins, il y a des possibilités que les gouvernements développent ou renforcent la législation nationale couvrant la création, l'enregistrement et les activités des sociétés de sécurité privées de leur ressort. Il pourrait bien être temps à présent de revoir les instruments en vigueur, à l'instar de la Convention pour l'élimination du mercenarisme en Afrique, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), qui remonte à plus de deux décennies. Il pourrait également s'avérer possible que les États partagent l'information sur la nature et les activités des sociétés de sécurité privées enregistrées dans leur juridiction, rendant plus efficaces les efforts internationaux déployés pour surveiller le secteur.

Les sociétés de sécurité privées

Si les sociétés de sécurité privées souhaitent être perçues comme des entreprises légitimes et respectables, elles doivent faire la preuve de leur intégrité et de leurs qualifications. Il leur faudra alors mettre au point un code de déontologie qui soit convaincant tant en principe que dans son application, et qui démontre une transparence et une responsabilisation suffisantes pour convaincre les observateurs sceptiques et les clients potentiels qu'ils ne sont pas en train de dissimuler des faits «compromettants» qui contrediraient l'image qu'ils présentent.

Koenraad Van Brabant est co-directeur du Humanitarian Accountability Project (HAP), Genève, Suisse. Il est l'auteur de *Mainstreaming the Organisational Management of Safety and Security: A Review Aid Agency Practices and a Guide for Management* [L'intégration organisationnelle de la gestion de la sûreté et de la sécurité: Examen des pratiques des organismes d'aide et guide à l'intention de leurs directions], Rapport n° 9 du HPG (Londres: Humanitarian Policy Group, 2001); et de la Revue sur l'état des connaissances du HPN *Gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents*, publié en juin 2000.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Private Military Companies: Options for Regulation [Les sociétés militaires privées: options de réglementation] (Londres: The Stationery Office, février 2002).

Leonard Gaultier et al., *The Mercenary Issue at the UN Commission on Human Rights: The Need for a New Approach* [La question des mercenaires à la Commission des Nations unies sur les Droits de l'homme: la nécessité d'une nouvelle approche] (Londres: International Alert, 2001).

Abdel-Fatau Musah et J. Kayode Fayemi (éds), *Mercenaries: An African Security Dilemma* [Les mercenaires: un dilemme de sécurité africain] (Londres: Pluto Press, 2000).

David Shearer, *Private Armies and Military Intervention* [Armées privées et intervention militaire], Adelphi Paper 316 (Londres: International Institute for Strategic Studies, 1998).

B. Wood et J. Perelman, *The Arms Fixers: Controlling the Brokers and Shipping Agents* [Les magouilleurs d'armes: contrôler les courtiers et les expéditionnaires] (Oslo: International Peace Research Institute, 1999).

International Alert, *The Politicisation of Humanitarian Action and Staff Security: The Use of Private Security Companies by Humanitarian Agencies* [La politisation de l'action humanitaire et la sécurité du personnel: l'emploi des sociétés de sécurité privées par les agences humanitaires], rapport d'un séminaire, avril 2001.

A.Vranckx, *Private Security Services in the Colombian Context* [Les Services de sécurité privés dans le contexte colombien] (Anvers: International Peace Information Service, 2001).

L'intégration des mesures d'atténuation des catastrophes: conclusions de la recherche récente

Les catastrophes soi-disant «naturelles» sont généralement reconnues comme étant une menace importante au développement social et économique. Dans cet article, John Twigg donne un aperçu de la recherche récente, avec des leçons importantes pour la communauté des ONG

Chaque année depuis les années 1970, les catastrophes naturelles ont, en moyenne, causé plus de 80 000 morts et affecté la vie de quelque 144 millions de personnes, dont la grande majorité dans les pays en développement. Au cours de la décennie 90, le coût économique se chiffrait en moyenne à près de 54 milliards de dollars par an. La gestion des risques devrait, par conséquent, concerner chacun et l'on reconnaît communément que les mesures visant à se protéger contre les catastrophes futures sont non seulement nécessaires mais encore rentables. Les pauvres et socialement défavorisés sont habituellement ceux qui sont le plus vulnérables aux risques naturels et le plus affectés par ces derniers. Ceci est le résultat de l'environnement social, économique, culturel et politique dans lequel ils vivent – ce que l'on appelle le contexte de «vulnérabilité». Ce fait est le plus apparent dans les pressions économiques qui forcent les populations à vivre dans des endroits dangereux mais, parmi les autres causes sous-jacentes, l'on pourrait citer la croissance démographique, les structures politiques, les systèmes économiques nationaux et internationaux, la gestion non durable des ressources naturelles et l'urbanisation rapide.

Entre octobre 1998 et mars 2001, moi-même et d'autres chercheurs avons entrepris un projet pour enquêter sur l'étendue et la nature des travaux actuels des ONG dans ce domaine et pour examiner quels sont les facteurs qui encouragent ou qui entravent la participation de celles-ci à des mesures d'atténuation et à la préparation préalable. Au moyen d'entretiens à demi structurés avec plus de deux cents personnes et de la collecte de documents internes et publiés, nous avons étudié vingt-deux ONG

internationales qui s'occupent de l'aide d'urgence et du développement basées au RU et quarante ONG dans quatre pays en développement: au Bangladesh, au Nicaragua, aux Philippines et au Zimbabwe. Cet article récapitule quelques-unes des conclusions essentielles.

L'institutionnalisation des changements d'orientation

Les mesures d'atténuation et la planification préalable semblent être en train de prendre de l'importance dans les programmes d'orientation de politique d'un certain nombre d'ONG. Ceci est en grande partie dû à une récente série de catastrophes «naturelles» majeures. Nombreux sont ceux qui dans les ONG britanniques nous ont parlé de l'influence de l'ouragan Mitch (octobre 1998) qui, en raison des conséquences énormes qu'il faisait peser sur le développement à long terme de l'Amérique centrale, les avait forcés à reconsidérer leur façon de réagir devant les risques naturels. L'habitude de considérer les catastrophes comme des événements exceptionnels est progressivement remplacée par la conscience des rapports qui existent entre les processus de développement et la vulnérabilité. Les ONG en Amérique centrale, par exemple, soutenaient que les causes profondes de la catastrophe Mitch provenaient des vulnérabilités créées par l'économie politique, au sens plus large, de la région. La note d'information de VOICE pour la réunion de Stockholm sur la reconstruction après Mitch en mai 1999 avançait que «la transition vers un développement durable doit nécessairement prendre en compte la prévention et les mesures d'atténuation comme des concepts essentiels pour réduire la vulnérabilité».



En 2000, les catastrophes naturelles ont fait plus de vingt mille morts de par le monde

L'évolution de la réflexion au niveau des orientations de politique ne s'est pas traduite par des lignes directrices et des procédures opérationnelles régulières permettant d'analyser et de réduire le risque et la vulnérabilité. Avant que les activités d'atténuation et de planification préalable ne puissent devenir chose courante, les institutions devront surmonter les obstacles considérables imposés par les structures organisationnelles et les méthodes de travail. À l'intérieur de certaines ONG plus importantes, les tensions entre les équipes situations d'urgence et celles du développement constituent une contrainte particulière. Les mesures d'atténuation et la planification préalable ont traditionnellement été discutées parmi les spécialistes de l'urgence plutôt qu'au sein d'équipes de développement. D'une façon plus générale, les emplois du temps chargés entravent l'examen d'idées novatrices. Il semblerait que cela soit une défaillance du système chez les ONG. Dans une agence britannique, un responsable de projet s'occupait de quarante partenaires locaux dans deux pays ; dans une autre, un responsable couvrait cinquante-deux projets répartis sur six pays.

Il n'en reste pas moins que des particuliers, dévoués et bien placés peuvent «faire fonctionner» le système institutionnel en vue de promouvoir les mesures d'atténuation et la planification préalable, même dans les ONG de grande taille et fortement structurées. Ce point de vue a été confirmé par plusieurs personnes interrogées, par nos observations et par des discussions avec d'autres qui ont travaillé dans des ONG. Dans une ONG internationale de taille moyenne, le mélange d'une politique de décentralisation, d'une gestion relativement décontractée au siège et d'un directeur de pays attaché aux activités en cas de catastrophe et doté d'un bon sens de la politique institutionnelle signifiait que les mesures d'atténuation des catastrophes faisaient partie intégrante du portefeuille international alors même que, curieusement, il était regroupé avec les autres programmes sectoriels de l'organisation.

Les mesures d'atténuation dans la pratique

En plus d'une série de rapports, le projet de recherche a produit dix-neuf études de cas d'initiatives d'ONG en matière de réduction des risques. Parmi les activités

couvertes citons la création d'une caisse d'emprunt d'urgence par une ONG bangladaise fournissant des services d'épargne et de prêts aux populations tribales ; la construction d'habitations résistant aux tremblements de terre au Pérou et au Yémen ; la promotion de la protection du sol et de l'eau et de récoltes indigènes résistant à la sécheresse au Zimbabwe ; l'identification et la préparation de zones sûres pour que les villageois cambodgiens échappent aux inondations ; la coordination de la planification préalable et de la réaction en cas de catastrophe aux Philippines ; la recherche sur la résistance de systèmes de culture différents à l'ouragan Mitch ; une alerte précoce au cyclone au Bangladesh et la formation des formateurs en Afrique de l'Ouest et de l'Est.

Se sont dégagées certaines questions factuelles. En premier lieu, la qualité globale de l'information était décevante. Il est rare que les expériences des ONG soient couchées sur le papier et diffusées (bien que la documentation interne fût de qualité inégale). En second lieu, le suivi et l'évaluation étaient médiocres et axés sur la performance plutôt que sur l'impact. Il faut en convenir, il est délicat d'évaluer des travaux qui débouchent sur le fait qu'une catastrophe *ne* se produit *pas*. Il n'empêche, les efforts considérables entrepris pour améliorer le suivi et l'évaluation dans les cercles du développement et dans les cercles humanitaires ne se reflétaient pas dans les initiatives que nous avons étudiées. En troisième lieu, de nombreux projets faisaient tout leur possible pour atteindre les groupes les plus vulnérables mais, dans de nombreux cas, l'information disponible ne pouvait pas prouver que les ONG secouraient ces groupes de manière efficace. Tant que les ONG ne donnent pas des arguments convaincants qu'elles atteignent vraiment les plus vulnérables, elles risquent d'avoir des difficultés à obtenir un financement des donateurs pour des mesures d'atténuation des catastrophes. En outre les projets tendaient à s'occuper des causes immédiates de la vulnérabilité – comme de vivre dans des endroits ou des habitations non sûrs – plutôt que des causes socio-économiques plus profondes. La vulnérabilité liée aux problèmes des femmes était communément reconnue mais les mesures pour la résoudre étaient rares. Un certain infléchissement de la part des ONG se faisait sentir vers des projets d'atténuation et de planification préalable à assise communautaire mais, dans de nombreux cas, il semblait que la «participation» se limite à un engagement à exécuter les tâches plutôt qu'à les planifier.

La terminologie des catastrophes

La langue officielle de la gestion des catastrophes contient beaucoup de terminologie technique. Dans quelle mesure cette langue est-elle utile aux employés des ONG ? Nous avons exploré cette question en discutant les termes clés «mesures d'atténuation» (qui, interprété globalement, signifie toute action ayant vocation à minimiser les conséquences d'une catastrophe) et «planification préalable» (mesures spécifiques prises avant que ne survienne une catastrophe ; il s'agit habituellement de prévoir et de prévenir, de prendre

des précautions comme de stocker des approvisionnements et d'organiser la réaction adaptée à la situation d'urgence).

Les interviews ont révélé que ces deux termes ont peu de résonance avec les employés des ONG, spécialement ceux qui s'occupent du développement. La majorité des personnes interrogées n'employait ni l'un ni l'autre de ces termes régulièrement. Ceux qui s'occupaient de la sécurité alimentaire tendaient à employer une terminologie complètement différente. Le fait que l'expression «mesures d'atténuation» n'ait pas d'équivalent dans de nombreuses langues constitue également un obstacle significatif à son emploi plus général. Néanmoins, les personnes interrogées ont manifesté une bonne appréciation des questions liées aux catastrophes et à la vulnérabilité. Elles étaient bien plus à l'aise avec des exemples concrets qu'avec des définitions officielles : les mesures d'atténuation, par exemple, étaient illustrées comme le renforcement des maisons pour résister aux inondations et aux tremblements de terre, ou encore comme la diversification des cultures et le reboisement. Nous en avons tiré la conclusion que certains éléments de la terminologie conventionnelle se rapportant aux catastrophes n'apportent rien d'utile et qu'il pourrait bien être temps de mettre au rebut les mots «planification préalable» et «mesures d'atténuation», du moins hors de cercles très spécialisés.

Les influences externes

L'équipe chargée de la recherche a examiné un certain nombre d'influences externes sur l'activité des ONG, notamment la disponibilité des fonds et les relations avec le gouvernement. En ce qui concerne le financement, le tableau était mitigé. Il y a peu de financement réservé aux mesures d'atténuation et à la planification préalable, mais de nombreuses ONG ont été en mesure de lever des fonds pour ces activités auprès des donateurs et des lignes budgétaires du développement. Deux lignes budgétaires réservées à cet effet créées dans les années 1990 par la Direction Conflit et Affaires humanitaires du Département britannique pour le Développement international et l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) ont joué un rôle crucial pour encourager les travaux des ONG dans ce domaine.

Les gouvernements peuvent jouer un rôle majeur pour décider de la portée et de la nature des activités des ONG. De nombreuses ONG collaborent avec les gouvernements s'agissant de la planification des catastrophes et il semblerait qu'un tel engagement risque d'augmenter. Ceci était particulièrement vrai au niveau local. Nous avons trouvé des gouvernements qui collaboraient avec les ONG sur le tracé des risques, à savoir les ONG offraient une formation aux fonctionnaires et les ONG participaient aux comités gouvernementaux sur les catastrophes. Toutefois, dans de nombreux pays, les relations entre le gouvernement et les ONG sont tendues, voire hostiles. Or, même lorsqu'elles ne le sont pas, les plans gouvernementaux de gestion des catastrophes sont typiquement axés sur les enjeux liés à la plani-

fication préalable en cas de catastrophe dans l'acception la plus étroite du terme. Un axe plus vaste embrassant les mesures d'atténuation encouragerait peut-être une plus grande participation de la part des ONG.

Finalement, la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (1990-2000) n'a exercé pratiquement aucun impact sur les ONG dans tous les pays étudiés. L'initiative a été dominée, pendant la majeure partie de la décennie, par les scientifiques et les ingénieurs, sans s'intéresser aux praticiens de terrain ni aux besoins au sens plus large des communautés vulnérables.

Nouvelles directions

Ces conclusions mènent à un défi majeur pour ceux qui essaient d'intégrer aux activités des ONG les mesures d'atténuation et la planification préalable en cas de catastrophe. Il est néanmoins possible de faire tomber nombre de ces obstacles. Les démarches suivantes seraient susceptibles d'aider ce processus :

- Susciter davantage de preuves, et de meilleures preuves, de la façon dont les mesures d'atténuation et la planification préalable fonctionnent en pratique – et veiller à ce qu'elles soient mises en commun. Une meilleure évaluation et de meilleures études de cas sont nécessaires.
- Remplacer une partie de la terminologie officielle sur la gestion des catastrophes par des termes de tous les jours plus compréhensibles tels que «prévention des risques».
- Trouver les moyens d'intégrer les questions liées aux catastrophes aux cadres conceptuels utilisés dans la pensée du développement. L'intérêt grandissant dans les cercles qui s'occupent du développement pour des moyens d'existence durables pourrait peut-être ouvrir un espace ici.
- Concevoir des lignes directrices opérationnelles simples pour évaluer et traiter les risques naturels qui puissent être greffées sur les procédures en vigueur des ONG.
- Améliorer la constitution de réseaux entre le personnel des ONG. La réaction enthousiaste aux ateliers d'information en retour de notre projet de recherche et l'inauguration d'un réseau officieux d'atténuation et de planification préalable parmi les ONG britanniques sont des signes d'intérêt encourageants ; il faut maintenir ceci.
- Le personnel des ONG s'occupant des mesures d'atténuation et de la planification préalable a besoin de faire pression de manière beaucoup plus vigoureuse, à la fois à l'intérieur de ses propres organisations et avec les autres agences et, notamment, avec les bailleurs de fonds.

Les ONG commencent à traiter beaucoup plus sérieusement la prévention des risques. Les mesures d'atténuation sont encore en marge, mais elles pourraient bien, enfin, faire partie du courant dominant.

John Twigg est chercheur honoraire au Benfield Greig

Hazard Research Centre, University College, Londres. Le projet de recherche décrit dans cet article a été financé par le programme ESCOR du Département britannique pour le Développement international et géré par la Croix-Rouge britannique. Il a été exécuté par une équipe de chercheurs indépendants qui sont entièrement responsables des opinions exprimées dans

les comptes-rendus de la recherche. Ces comptes-rendus sont disponibles en ligne à www.redcross.org.uk/dmp ; les dix-neuf études de cas des initiatives des ONG sont à www.redcross.org.uk/riskreduction. Des articles fondés sur quatre des comptes-rendus de recherche ont été publiés dans *Disasters*, vol. 25, n° 3, septembre 2001.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis et Ben Wisner, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* [En danger: les risques naturels, la vulnérabilité des populations et les catastrophes] (Londres: Routledge, 1994).

Ian Christoplos, John Mitchell et Anna Liljelund, 'Re-framing Risk: The Changing Context of Disaster Mitigation and Preparedness [Reformuler les risques: le contexte changeant des mesures d'atténuation et la planification préalable des catastrophes, *Disasters*, vol. 25, n° 3, septembre 2001.

David Peppiatt, 'De-naturalising Disasters: Reflections on the Changing Discourse of Natural Disasters' [Dénaturaliser les catastrophes: réflexions sur le cours changeant des catastrophes naturelles], papier non publié, Société de la Croix-Rouge britannique, 2001.

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge *World Disasters Report* [Rapport sur les catastrophes dans le monde], à paraître, 2002.

L'analyse du rapport avantages-inconvénients : un instrument fondé sur les droits développé par CARE International

Grâce à une foule de critiques prolifiques, notre profession est en train d'accepter le fait que, même lorsqu'elle fait de bonnes et belles choses, l'action humanitaire peut faire sérieusement du mal aux populations (et c'est souvent ce qui se produit). **Paul O'Brien** décrit comment CARE International est en train d'étudier une réaction possible : l'emploi d'instruments permettant de mesurer les «avantages» et les «inconvénients»

Il n'est pas aisé de comprendre quels sont les effets de nos activités, à plus forte raison d'en assumer la responsabilité. Les effets secondaires des interventions affectent les vies humaines et les moyens d'existence de bien des manières différentes. La majorité des urgenciers savent, par exemple, que l'introduction de ressources dans une zone de conflit peut intensifier les tensions ou promouvoir la paix, créer des cycles permanents de besoins ou, au contraire, ne plus faire dépendre les populations de l'aide et, enfin, marginaliser les plus défavorisés ou promouvoir l'équité et la justice sociale dans les groupes et les communautés.

L'analyse du rapport avantages-inconvénients a vocation à aider les organisations qui s'occupent de l'aide d'urgence et du développement à se tenir pour responsables de l'impact *global* de leurs programmes sur les droits de l'homme des populations auxquelles elles prêtent secours. En novembre 2001, après trois ans de mise au point et d'essai sur le terrain en Afrique de l'Est, CARE a publié un tirage limité du Benefits-Harms Package [l'Enveloppe avantages-inconvénients], contenant un Manuel et un Guide pratique. En 2002, nous prévoyons de partager ces instruments avec les organisations dont les intérêts sont proches des nôtres.

Le contexte historique de l'approche avantages-inconvénients

Vers la fin des années 1980 et dans les années 1990, une série de crises a laissé les organisations humanitaires comme CARE se poser des questions sérieuses quant à leur impact global dans les crises complexes. En septembre 1998, les responsables de l'élaboration des politiques de CARE, procédant à l'examen des travaux de l'agence au Soudan, ont demandé à l'organisation d'entreprendre des évaluations régulières des «avantages» et des «inconvénients» afin de mieux comprendre quels étaient les effets humanitaires, politiques et sur le plan de la sécurité de tous les projets de CARE au Soudan. Pendant les trois années qui ont suivi, l'approche a été mise au point, peaufinée et testée dans des projets dans tous les coins de l'Afrique.

Cette approche avantages-inconvénients emprunte abondamment au domaine des droits de l'homme, qui a fourni à la fois le mandat moral (nous devons assumer

la responsabilité de nos actions) et des domaines considérables d'analyse. Elle a également beaucoup appris grâce aux travaux de Mary Anderson «Do No Harm» [D'abord, ne nuis pas], qui nous ont donné des outils pratiques et faciles à utiliser de réflexion sur les conséquences de nos travaux dans des contextes de conflit. Finalement, elle empruntait largement à l'approche de CARE Household Livelihood Security [La sécurité des moyens d'existence des ménages], qui, entre autres, encourage une réflexion holistique sur les secteurs d'impact voulu et une programmation plurisectorielle, le cas échéant.

La boîte à outils des avantages-inconvénients

L'approche avantages-inconvénients offre un ensemble de neuf outils susceptibles d'être utilisés sur le terrain pour aider à identifier et à résoudre les effets globaux (tant positifs que négatifs) sur les droits de l'homme de toute intervention. Notre examen des interventions humanitaires en Afrique de l'Est, par CARE et par les autres, a révélé trois causes essentielles pour la majorité des effets non voulus :

- (1) Une connaissance insuffisante des contextes dans lesquels se produisent les interventions ;
- (2) un manque d'analyse des effets non voulus des interventions ;
- (3) une incapacité à prendre les mesures nécessaires pour atténuer les effets des inconvénients non voulus ou pour tirer parti des avantages potentiels imprévus.

Pour relever ces trois défis, l'approche avantages-inconvénients a mis au point des outils de «Profil», d'«Impacts» et d'aide à la «Décision». Ces outils sont organisés autour de trois catégories de droits : les droits politiques, les droits sur le plan de la sécurité et les droits socio-économiques. Ceci nous donne une «boîte à outils» en neuf parties.

Comment fonctionnent ces outils

Ces outils contiennent des questions simples, conçues pour être utilisés de façon souple par les programmeurs dont les besoins, les moyens, le temps et l'expérience diffèrent. Ils comptent sur la capacité des programmeurs à réfléchir, à prendre le temps de poser les questions qui s'imposent et à agir sur les

conclusions auxquelles ils aboutissent. En formulant des questions directes sur toute la gamme des droits de l'homme, ces outils visent à mettre l'accent à la fois sur la nécessité morale et sur la faisabilité pratique de réfléchir à l'impact global de nos activités sur les droits de l'homme des populations. Ce qui suit est un aperçu de trois des neuf outils : l'outil de profil politique, l'outil d'impacts sur le plan de la sécurité et l'outil d'aide à la décision économique, sociale et culturelle.

L'outil de profil politique

Traditionnellement, les agences qui s'occupent des secours ont utilisé l'agnosticisme politique pour éviter le stigmate de la « partialité politique ». Récemment, cependant, nous avons été forcés à abandonner ce refuge. Comme des opportunistes politiques et militaires, tant dans les pays donateurs que dans les pays hôtes, se sont de plus en plus approprié l'action humanitaire à des fins politiques, nous avons pris conscience de la nécessité de devenir nous-mêmes davantage sensibles à la politique. De nos jours, les agences reconnaissent de plus en plus que, lorsque leur objectif est de réaffecter des moyens ou le pouvoir de prise de décision à des populations marginalisées, leur action est profondément politique. En conséquence, les « impacts » politiques changent du non voulu et mal compris, au délibéré et clairement reconnu.

L'outil de profil politique a vocation à aider les programmeurs à réfléchir aux droits politiques dans tout cadre donné et à en discuter. Il demande aux utilisateurs de considérer les groupements politiques et sociaux dans la communauté, particulièrement lorsque la marginalisation ou la discrimination peut

donner lieu à controverse. Cet outil provoque alors une réflexion sur la dynamique du pouvoir dans la communauté : quels groupes ont le pouvoir, quels groupes ne l'ont pas, et pourquoi ? Finalement, il demande aux utilisateurs de réfléchir aux droits d'identité politique, de protection, de liberté et de participation.

CARE s'est aperçu qu'utiliser cet outil pour discuter des groupements fondés sur l'appartenance ethnique, le handicap physique, les attaches religieuses ou la tendance sexuelle a changé la nature de notre pensée. À titre indicatif, dans les discussions que nous avons eues avec notre personnel au Rwanda sur les relations ethniques et la dynamique du pouvoir, cet outil s'est révélé particulièrement utile, fournissant un objectif structuré et éthique pour examiner les questions sensibles.

L'outil d'impacts sur le plan de la sécurité

Dans des activités d'urgence complexes, l'on court le risque que les secours mettent parfois en danger involontairement la vie, la liberté ou la sécurité personnelle des populations. L'outil d'impacts sur le plan de la sécurité demande aux urgenciers de réfléchir à la façon dont les interventions peuvent soit affaiblir soit renforcer la sécurité physique des populations. Il examine quatre domaines distincts : (1) les menaces externes à la sécurité de la communauté ; (2) les tendances internes de violence au sein de la communauté ; (3) les causes sous-jacentes de violence et (4) le règlement du conflit à assise communautaire et les procédures de protection des droits.

Les outils d'aide à la décision ont vocation à renforcer notre capacité et notre volonté de réagir lorsque nous sommes la cause du problème et ils ont vocation à nous pousser vers une action fondée sur les droits quand d'autres sont responsables de susciter des problèmes liés aux droits de l'homme ou de les résoudre. Lors de l'utilisation de ces outils, nous nous sommes aperçus que les programmeurs de CARE se permettront de discuter de sujets difficiles et sensibles : dans les monts Nuba au Soudan, par exemple, nous avons utilisé cet outil pour évaluer si notre projet mettrait des populations vulnérables en danger simplement en étant présent sur place. Nous nous sommes aperçus que l'on courait le risque considérable d'être en train de créer un « pôle d'attraction pour nuire » et pendant plusieurs années nous avons refusé de fournir le financement nécessaire pour élargir la programmation dans cette région. En Somalie, nous avons utilisé cet outil pour examiner si nous laissions passer des occasions d'effectuer des rapprochements entre adversaires. Par suite, des éléments de réconciliation ont été incorporés à notre programmation. Si des remèdes simples aux problèmes ne se sont pas toujours présentés, la seule mention de ces problèmes a contribué à promouvoir une culture de critique honnête et constructive dans nos discussions de programmation. Et, parfois, ces discussions ont mené à de profonds changements dans notre programmation.

L'enveloppe avantages-inconvénients

Avec l'appui de l'Institut américain pour la Paix, CARE a produit un millier d'exemplaires de son Benefits-Harms Package. Ces exemplaires seront partagés, en fonction de la demande, avec les organisations et les particuliers dont les intérêts sont proches des nôtres. Cet ensemble contient deux documents : un Manuel introductif de 20 pages, suivi des outils et du mode d'emploi ; et un Guide pratique contenant les lignes directrices pour un atelier d'orientation de trois jours sur l'utilisation des outils de l'analyse avantages-inconvénients.

Si la demande est suffisante, nous prévoyons de publier des exemplaires supplémentaires (à titre onéreux). Si vous travaillez dans une organisation qui s'occupe du développement ou dans une organisation humanitaire et que vous souhaitez en recevoir un exemplaire à titre gracieux (dans la limite des stocks disponibles) ou en acheter des numéros supplémentaires, veuillez vous adresser à pobrien@care.org, ou écrire à CARE International East Africa Regional Management Unit, PO Box 43864, Nairobi, Kenya.

L'outil d'aide à la décision économique, sociale et culturelle

Les interventions humanitaires visent pratiquement toujours à promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Et pourtant nos activités pourraient en réalité saper la jouissance de ces mêmes droits: injecter des ressources peut affecter les marchés et les capacités de gains ou encore un projet sanitaire peut être incompatible avec les normes locales concernant le respect et l'intégrité culturels. Lorsqu'un programmeur découvre un inconvénient ou un avantage imprévu pour un droit économique, social ou culturel, cet outil d'aide à la décision lui permet de réfléchir à ce qu'il convient de faire.

Cet outil adapte un modèle tiré du monde de la gestion d'entreprise (valeurs et vision communes, style, systèmes, stratégies, intérêts et bien-être du personnel, compétences du personnel et manque de temps, de ressources ou de données) pour promouvoir la réflexion et la discussion des contraintes internes et externes qui poussent au changement. En utilisant cet outil, nous avons trouvé que le personnel saisit l'occasion de parler plus franchement qu'il ne le ferait autrement sur les priorités et les valeurs de l'organisation. Parfois, ces discussions ont mené à un changement; à d'autres moments, elles ont mené à une compréhension commune bien meilleure de la logique du moyen d'action choisi. Si un projet porte atteinte aux droits économiques d'une communauté donnée, cet outil aide son utilisateur à envisager pourquoi un donateur ou une administration locale pourrait s'opposer à un changement dans la conception d'un projet ou qui serait susceptible d'apporter son appui à un changement adapté.

Conclusion

De nombreux programmeurs saisissent bien quelles sont les possibilités des impacts non voulus. Dans le monde réel, cependant, une grande partie de l'analyse des avantages et des inconvénients se fait organiquement ou intuitivement. Le but fondamental des outils de mesure des avantages et des inconvénients est d'aider les programmeurs à partager leur expérience et leur connaissance entre eux. À l'instar de la majorité des instruments à assise matricielle, ils ont vocation à veiller à ce que notre communication soit *efficace* (évitant de couvrir à nouveau le même territoire), *créatrice* (veillant à ce que nous étudions au moins un ensemble satisfai-

sant de possibilités) et *transparente* (contribuant à étayer ce qui pourrait être des hypothèses clés inexprimées).

Ces outils ne sont pas une panacée; l'action humanitaire et ses effets sont complexes et personne ne peut comprendre chacun des impacts de n'importe quel projet donné. Ces outils ne fourniront pas de nouvelles vérités ni ne transformeront des amateurs non engagés en professionnels compétents. Ironiquement, CARE a trouvé que nos programmeurs les plus expérimentés qui proclament déjà la nécessité de procéder à une analyse intuitive des avantages et des inconvénients ont tiré le meilleur parti de ces outils car ils les utilisent pour encourager une acquisition des connaissances honnête et une autocritique constructive dans les bureaux des pays où ils se trouvent. Une analyse des avantages et des inconvénients reconnaît que nous aurons *toujours* besoin d'en apprendre davantage, de réfléchir davantage et de prendre de meilleures décisions dans notre travail. Telle est la conséquence inéluctable si nous voulons assumer une responsabilité authentique pour l'impact que nous avons sur la capacité des populations à vivre dans la dignité.

Paul O'Brien est conseiller en matière de politiques sur l'Afrique, CARE International.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Mary B. Anderson, *Do No Harm:— How Aid Can Support Peace – Or War* [D'abord ne nuis pas: comment l'aide peut soutenir la paix – ou la guerre] (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999).

Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars* [La gouvernance mondiale et les nouvelles guerres] (Londres: Zed Books, 2001).

Berma Klein Goldewijk, *Where Needs Meet Rights* [Où les besoins rencontrent les droits] (Genève: WCC Publications, 1999).

Larry Minear, *Humanitarianism Under Siege* [L'humanitaire en état de siège] (Lawrenceville, NJ: Red Sea Press, 1991).

John Prendergast, *Frontline Diplomacy, Humanitarian Aid and Conflict in Africa* [La diplomatie de ligne de front, l'aide humanitaire et le conflit en Afrique] (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996).

L'expérience des réfugiés: un élément précieux pour les employés des organismes d'entraide

Carola Eyber nous parle d'une initiative de formation et d'information qui cherche à clarifier un peu la confusion qui entoure les interventions psychosociales pour les réfugiés et les personnes déplacées

Au cours des deux dernières décennies, l'on s'est de plus en plus préoccupé du bien-être psychosocial des populations affectées par la guerre. Les agences humanitaires ont avancé que les effets d'un conflit

violent débouchent non seulement sur des souffrances matérielles et physiques, mais encore sur un grand désarroi émotionnel, spirituel et psychologique. L'intérêt de fournir une assistance psychosociale a mené

à une «industrie du traumatisme» en expansion rapide. Une grande variété de programmes sont instaurés dans les régions affectées par la guerre, dont tous prétendent soulager le désarroi ou le choc psychosocial sous une forme ou sous une autre. Selon le bilan réalisé par une équipe spéciale de la Communauté européenne, dans l'ex-Yougoslavie en 1995 il y avait cent quatre-vingt-cinq projets de cet ordre, exécutés par cent dix-sept organisations. Cette prolifération de programmes psychosociaux est allée de pair avec la popularisation de la notion en Occident de ce que l'on appelle le «choc psychologique» et le trouble de stress post-traumatique. Ce trouble de stress post-traumatique a été identifié pour la première fois chez les vétérans américains de la guerre du Vietnam, qui ont ressenti des problèmes d'adaptation sociale et des «symptômes» psychologiques, tels que des flash-back, le repli sur soi et une instabilité. Ce trouble a fini depuis par dominer la façon dont les chercheurs et les employés des agences parlent des effets de la guerre.

Critiques

Cette conceptualisation du désarroi et l'accent mis sur la traumatisation de populations entières a fait l'objet de critiques acerbes récemment. Il a été avancé que le modèle du choc psychologique est inadapté dans les cultures non occidentales et que les programmes psychosociaux ne reflètent pas les besoins exprimés des populations sinistrées par la guerre elles-mêmes. Les critiques maintiennent que les programmes psychosociaux ignorent, pour la plupart, le rôle que joue la culture dans les questions liées au désarroi et à la santé mentale, et que le «traitement» et les pratiques d'intervention tendent à employer des approches uniformes mises en œuvre sans tenir compte du contexte social, politique et culturel disparate. Au Mozambique et en Angola, par exemple, les gens font appel à des guérisseurs et à des sourciers traditionnels pour qu'ils les aident avec les problèmes causés par les esprits vengeurs de ceux qui ont été injustement tués. Dans un tel contexte, certains critiques soutiennent qu'il n'est pas adapté d'utiliser des méthodes psychologiques «occidentales» fondées sur l'idée de «discuter tranquillement» de ses émotions et de ses souvenirs.

Les employés des organismes d'entraide ne savent pas trop quel type de programme psychosocial pourrait être adapté dans des situations particulières ni si l'accent devrait être placé sur des interventions thérapeutiques ou axées sur la communauté. Certaines agences ont mis sur pied des centres d'aide psychosociale et elles donnent à leurs effectifs une formation en techniques d'aide psychosociale et d'autres formes d'activités thérapeutiques où l'art dramatique, le dessin et des activités ludiques sont utilisés pour aider les survivants à affronter et à surmonter leurs expériences de la guerre et du déplacement forcé. D'autres agences soutiennent qu'il est très important d'aider les communautés à reconstruire les structures qui sont essentielles à leurs réseaux sociaux, telles que les lieux de culte, les aires de rencontre communautaires et les écoles. Le bien-être psychosocial, aux dires de ces organisations, est renforcé et facilité par le biais du soutien social que les membres d'une communauté s'offrent l'un à l'autre.

«L'expérience des réfugiés»

Compte tenu de la complexité de ces enjeux, le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford et le Centre d'études de santé internationale de Queen Margaret University College à Édimbourg ont produit un module de formation à l'adresse des employés des organismes d'entraide intitulé *The Refugee Experience*. Ses éditeurs Maryanne Loughry et Alastair Ager ont invité un certain nombre d'auteurs qui écrivent sur la migration forcée à réfléchir sur une compréhension psychosociale de l'expérience des réfugiés. Le module qui en résulte, publié pour la première fois en 1999 et remanié l'an dernier, est conçu à l'intention des employés des organismes d'entraide et des initiateurs de programmes pour les réfugiés qui n'ont pas nécessairement de bagage professionnel en sciences sociales mais qui souhaitent arriver à mieux connaître les dimensions psychosociales qui vont de pair avec le fait de travailler avec des réfugiés sinistrés par le conflit.

Ce module en deux volumes donne une vue d'ensemble des débats et enjeux actuels dans le domaine de l'assistance psychosociale aux populations affectées par la guerre, de même qu'un matériel pédagogique, comme des notes pour les animateurs, des références supplémentaires, des idées pour une activité ludique trans-culturelle interactive et un glossaire des termes utiles. Il présente les explications psychologiques dominantes pour les expériences et le comportement des réfugiés et des migrants forcés et, comme moyen d'expliquer bien des enjeux auxquels sont confrontés les réfugiés, il donne en exemple le cas d'un réfugié rwandais qui cherche asile au Canada. L'exemple ne ressemble pas, d'un point de vue statistique, à la majorité des réfugiés qui, eux, cherchent asile dans les pays limitrophes plutôt que dans des pays du monde industrialisé. Il montre, cependant, quelques-uns des défis et problèmes communs d'ajustement, d'adaptation, de peur, d'identité et de sentiment d'appartenance qui font partie de l'expérience des réfugiés.

Le volume principal consiste en une série de guides de discussion qui sont axés sur divers aspects du travail psychosocial. Derek Summerfield analyse la nature des conflits modernes et leurs implications pour les réponses psychosociales. Mary Diaz, directrice exécutive de la Commission des Femmes pour les Femmes et les Enfants réfugiés, enquête sur des enjeux se rapportant aux critères de sexe et au déplacement forcé, discutant de thèmes tels que la situation des filles affectées par le conflit armé, la santé mentale, les préoccupations relatives à la santé reproductive, la production de revenus et la capacitation des femmes déplacées. Les besoins psychosociaux des enfants et adolescents réfugiés sont examinés par Margaret McCallin, qui insiste sur la nécessité de cristalliser les discussions au sein d'un cadre Droits de l'enfant. McCallin aborde aussi des questions critiques telles que la séparation, l'éducation, l'exploitation et les enfants-soldats. Les concepts non occidentaux de santé mentale sont discutés par Alcinda Honwana qui examine comment la santé et la maladie mentales sont comprises dans des cultures qui n'emploient pas essentiellement des explications biomédicales pour justifier ces maladies. Elle

examine comment la santé mentale est comprise par les populations locales; comment elle se rapporte à la guerre et aux autres crises sociales et comment les populations font face aux problèmes sociaux et émotionnels causés par le conflit armé. Le chapitre d'Inger Agger est axé sur la façon dont les employés des organismes d'entraide peuvent contribuer à protéger le sentiment d'équilibre mental et de dignité des gens auxquels ils portent secours. Agger donne en exemple le cas d'un projet psychosocial en Croatie, exposant brièvement la logique des décisions prises pour constituer un groupe de thérapie. Elle discute des approches actuellement utilisées (fondées sur les droits), le choc psychologique, la culture et les critères de sexe, et avance qu'il n'y a pas de méthodes bonnes ou mauvaises universelles pour fournir une assistance psychosociale.

Le module soulève en outre des inquiétudes quant à l'évaluation des programmes psychosociaux. Il a fréquemment été remarqué que l'évaluation dans ce domaine est rare, voire inexistante, car de nombreuses agences comptent surtout sur des sources non confirmées pour appuyer leurs prétentions à des interventions réussies. Alastair Ager identifie deux questions principales que les programmes ont besoin de poser:

- que cherchons-nous judicieusement à faire ?;
- quelle est la meilleure façon de le faire ?

Il suggère que l'évaluation devrait être intégrée à la planification du programme et aux phases d'exécution d'un projet, plutôt qu'ajoutée après coup ou totalement évitée.

Le second volume inclut également une section sur le développement de la communication et une aide aux compétences avec les participants. Le développement de ces compétences permet aux agents de l'humanitaire de travailler de manière efficace dans des situations de conflit et de lendemain de conflit en améliorant la qualité de leur relations de travail. L'accent est mis sur une approche de participation de la communauté; Eva Segerstroem, qui a travaillé avec des organisations comme Rädga Barnen (Save The Children-Suède), décrit quelques-unes des compétences et quelques-uns des processus impliqués dans l'application dans la pratique des principes de participation de la communauté. Cette participation est essentiellement vue comme étant destinée à satisfaire le droit à l'autodétermination et comme base pour renforcer les

propres ressources de la communauté, permettant ainsi aux réfugiés de développer des structures pour identifier et satisfaire les besoins des individus, des familles et de la communauté au sens plus large.

Carola Eyber est chercheur assistant au Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford.

Pour avoir accès à The Refugee Experience, taper www.forcedmigration.org/rfgexp. Pour de plus amples renseignements, s'adresser à: Carola Eyber (carola.eyber@qeh.ox.ac.uk); ou à Maryanne Loughry (maryanne.loughry@qeh.ox.ac.uk) au Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

A. Ager, 'Tensions in the Psychosocial Discourse: Implications for the Planning of Interventions with War-affected Populations' [Tensions dans le discours psychosocial: implications pour la planification des interventions auprès des populations affectées par la guerre], *Development in Practice*, vol. 7, n° 4, 1997, pp. 402-407.

J. Boyden et S. Gibbs, *Children of War: Responses to Psycho-social Distress in Cambodia* [Les enfants de la guerre: réactions au désarroi psychosocial au Cambodge] (Genève: UNRISD, 1997).

P. Bracken et C. Petty (éds), *Rethinking the Trauma of War* [Repenser le choc psychologique de la guerre] (Londres: Free Association Books, 1998).

L. McDonald, *The International Operational Response to the Psychosocial Wounds of War: Understanding and Improving Psycho-social Interventions* [La réaction opérationnelle internationale aux blessures psychosociales de la guerre: comprendre et améliorer les interventions psychosociales], Document de travail n° 7 (Medford, MA: Feinstein International Famine Center, 2002).

D. Summerfield, 'Sociocultural Dimensions of War, Conflict and Displacement' [Les dimensions socioculturelles de la guerre, du conflit et du déplacement forcé], dans A. Ager (ed.), *Refugees: Perspectives on the Experience of Forced Migration* (Londres: Pinter, 1999).

La santé reproductive dans le conflit et le déplacement forcé

Ce n'est que récemment que la santé reproductive a été reconnue comme constituant un service essentiel pour les réfugiés. Bien que des moyens aient été développés, Samantha Guy soutient qu'il faut en faire beaucoup plus

Dans les contextes sinistrés par le conflit, les effets du déplacement forcé, de la violence et d'indicateurs sociaux et démographiques médiocres contribuent tous à des résultats

médiocres en matière de santé pour les populations déplacées, de même que, souvent, pour les communautés d'accueil. Un rapport réalisé par les Physiiciens pour les Droits de l'homme, par exemple, indique que plus de la moitié des femmes

sierra-léonnaises ont été victimes d'actes de violence sexuelle pendant le conflit dans le pays. En Colombie, la violence et le déplacement forcé mènent à une hausse des avortements risqués alors que dans les camps qui regroupent les personnes déplacées au Sri Lanka, les naissances sont moins bien espacées et avec des résultats pires qu'elles ne l'étaient avant le déplacement forcé.

Au début de la décennie 90, un certain nombre de facteurs ont concentré l'attention du monde sur la condition de la santé reproductive des réfugiés et des populations déplacées. Les crises en ex-Yougoslavie et au Rwanda ont accru la sensibilisation aux besoins spécifiques en matière de santé reproductive des femmes réfugiées. En 1994, la Commission des Femmes pour les Femmes et les Enfants réfugiés a publié *Refugee Women and Reproductive Health Care: Reassessing Priorities* [Les réfugiées et les soins de santé reproductive : nouvelle réflexion sur les priorités], qui mettait l'accent sur les risques accrus en matière de santé auxquels sont confrontées les femmes réfugiées. Le rapport concluait que de nombreux aspects des soins de santé reproductive étaient gravement négligés, y compris l'information et les services en matière de planification familiale, l'éducation et la prévention contre le Sida, le diagnostic et le traitement des maladies sexuellement transmissibles et le traitement des avortements risqués. Le rapport demandait une attention internationale accrue à l'apport de services complets de santé reproductive. Peu après la publication de ce rapport, la Conférence internationale sur la Population et le Développement s'est réunie au Caire.

Un énorme besoin non satisfait

La conférence du Caire était la première conférence tenue par les Nations unies qui reconnaissait officiellement les besoins des réfugiés en matière de santé reproductive. Conformément au Programme d'action adoptée à la conférence, «Lors de la planification et de la mise en œuvre des activités d'assistance, une attention spéciale devrait être attachée aux besoins spécifiques des femmes réfugiées et des enfants réfugiés. Les réfugiés devraient avoir accès au logement, à l'éducation, aux services de santé, y compris les services de planification familiale ... dans des conditions adéquates». L'un des succès essentiels de la conférence était d'envisager d'une manière globale de pourvoir aux besoins de santé reproductive des populations. Le Programme d'action appelle de ses vœux des services complets de santé reproductive, conçus avec la participation des femmes, pour servir les besoins des femmes et faire progresser les droits des femmes :

La santé reproductive est un état de bien-être physique, mental et social complet, qui ne se limite pas à l'absence de maladie ou d'infirmité, dans tous les domaines ayant trait au système de procréation et à ses fonctions et processus. La santé reproductive implique donc que les gens peuvent avoir une vie sexuelle satisfaisante et sûre et qu'ils ont la liberté de procréer au moment qui leur convient.

Suite à la conférence, le HCR et le FNUAP ont réuni le Symposium Inter-Agences sur la Santé de la Reproduction en Situations de Réfugiées, comprenant des représentants des ONG, du monde universitaire et

de l'Onu. En préparation pour le symposium, qui s'est déroulé en juin 1995, trois réunions préparatoires ont été organisées. Au cours de ces réunions, les participants ont identifié ce qu'ils considéraient comme étant les éléments techniques essentiels de la santé reproductive en situations de réfugiés :

- une maternité sans danger ;
- la planification familiale ;
- des mesures de lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, dont le VIH et le Sida ;
- des initiatives visant à s'attaquer à la violence sexuelle et à l'encontre des femmes ;
- des services d'avortement.

Pour accomplir l'objectif global visant à institutionnaliser la santé reproductive en situations de réfugiés, les participants ont décidé que la rédaction d'un manuel de terrain concernant spécifiquement les réfugiés et couvrant les éléments techniques qu'ils avaient identifiés, devrait être l'objectif primordial de la réunion de juin. À la date du symposium, les groupes de travail avaient rédigé un projet de manuel à discuter.

Au cours du symposium, auquel ont participé des représentants de plus d'une cinquantaine d'organisations, regroupant les institutions des Nations unies, des gouvernements et des ONG, le Groupe de travail Inter-Agences sur la Santé de la Reproduction en Situations de Réfugiés (IAWG) a été formé, avec plus d'une trentaine de membres provenant des institutions des Nations unies, des ONG, des organismes de recherche et des gouvernements.

Le manuel de terrain inter-agences

L'un des rôles essentiels du IAWG était de mettre au point un projet de manuel de terrain. S'en sont suivies une discussion approfondie et de nombreux essais de terrain, et la version finale a été produite en 1999. Sur la lancée du Programme d'action du Caire, le manuel place la santé reproductive au sein des services essentiels en matière de soins de santé primaires à prodiguer dans une situation d'urgence. Le manuel est un document technique essentiel, qui a vocation à encourager l'apport de services de santé reproductive de qualité. S'adressant essentiellement aux directeurs des soins de santé, il fournit des conseils techniques sur tous les aspects des soins de santé reproductive à dispenser en situations de réfugiés.

L'une des visées principales du manuel est de préconiser une approche pluri-sectorielle à la fourniture des services et d'encourager la coordination entre tous les partenaires. Il décrit également le Montage minimal de service initial (Minimum Initial Service Package ou MISP), qui comprend les services dont on a besoin dans la première phase d'une situation d'urgence. Des chapitres distincts et détaillés couvrent les domaines techniques de la santé reproductive pour les réfugiés : une maternité sans danger ; la violence sexuelle et à l'égard des femmes ; les maladies sexuellement transmissibles, dont le VIH/Sida et la planification familiale. Le manuel couvre également la santé reproductive et les adolescents, la surveillance et le suivi, l'information, l'éducation et la communication et les considérations juridiques.

La santé reproductive en kit pour les situations d'urgence

En 1998, le FNUAP a produit le Kit de Santé reproductive en situations d'urgence pour faciliter la mise en œuvre du MISP décrit dans le manuel. Ceci se fondait sur les kits créés par Marie Stopes International en 1994 pour être utilisés en Bosnie. Le kit de santé reproductive comprend 12 «sous-kits» à utiliser à différents niveaux de soins de santé comprenant, entre autres, préservatifs, contraceptifs oraux et injectables, et médicaments pour le traitement des MST. Il y a également des sous-kits avec des moyens de contraception d'urgence pour les femmes victimes de viol et un dispositif manuel d'aspiration sous vide pour le traitement des complications après avortement. Les kits ont été couramment utilisés en situations de crise, y compris en Afghanistan, en Albanie, en Erythrée, en Inde, au Mozambique et au Soudan. Suite à une évaluation, ils ont été modifiés.

La santé reproductive pendant le conflit et le déplacement forcé: un guide pour les directeurs de programme

Pour compléter le manuel de terrain inter-agences, l'OMS a conçu un guide à l'adresse des directeurs de programme intitulé *Reproductive Health during Conflict and Displacement: A Guide for Programme Managers* [La santé reproductive pendant le conflit et le déplacement forcé: guide à l'adresse des directeurs de programmes]. Suite aux essais de terrain dans une variété de situations de réfugiés, le premier tirage a été publié en 2000. Ce guide fournit les instruments de gestion nécessaires pour évaluer, planifier, exécuter les programmes de santé reproductive et en faire le bilan. Ce guide situe les domaines techniques de la santé reproductive au sein du contexte plus vaste du conflit et du déplacement forcé et inclut la discussion des phases de conflit, de planification préalable en cas d'urgence, des principes directeurs dont une approche sensible aux questions d'égalité des sexes ainsi que la phase de stabilisation et la réhabilitation au lendemain du conflit. Ce guide n'a pas vocation à fournir des conseils cliniques détaillés sur les domaines techniques de la santé reproductive pour les réfugiés, car ceci est prévu dans le manuel de terrain inter-agences.

En outre, le guide de l'OMS donne son aval à un Montage fondamental (Core Package) d'interventions de santé reproductive; le MISP sous un autre nom. Il développe les concepts du MISP et donne plus de détail sur la mise en œuvre et l'apport réel de cet ensemble de services. L'une des fonctions évidentes du guide de l'OMS, à la différence du manuel inter-agences, est de servir d'outil

d'orientation, de sensibilisation et de formation pour les pourvoyeurs de soins de santé qui ne sont pas familiarisés non seulement avec les contextes de situation d'urgence mais encore avec les soins de santé reproductive.

Le défi à relever

Bien que des moyens soient disponibles, y compris des principes directeurs pour des interventions contre le VIH/Sida, des lignes directrices sur la violence sexuelle et à l'encontre des femmes, des instruments d'évaluation et des modules de formation, de même que les deux manuels décrits ici, le défi reste de s'assurer que la santé reproductive devienne une composante intégrale de toute réponse humanitaire. À l'heure actuelle, peu d'agences fournissent systématiquement plus que des services de protection maternelle et infantile, particulièrement aux premiers stades d'une crise. Il y a peu de coordination entre les agences pour garantir que l'ensemble complet de services de santé reproductive soit assuré et les agences ne sont pas tenues responsables de dispenser des services de santé reproductive. Il faudra une sérieuse volonté pour traduire les progrès réalisés au niveau international en services sur le terrain pour les communautés affectées par le conflit. Ceci impliquera beaucoup plus que la reconstruction de l'infrastructure et le déploiement d'équipes médicales. Une réponse intégrée comprend une assistance à la formation et un soutien technique pour renforcer la capacité et l'autorité morale institutionnelles parmi les ONG, les gouvernements et les autres intervenants. Elle comprend aussi le développement et la diffusion de nouveaux supports de programmation et d'activités de promotion et, enfin, le développement, l'évaluation et la diffusion de modèles reproductibles de prestations de services.

Les agences humanitaires doivent s'assurer que les soins de santé reproductive complets sont intégrés aux services qu'ils prodiguent. À cette fin, une formation ciblée est nécessaire pour les employés des organismes humanitaires et le personnel médical; les approvisionnements nécessaires à la santé reproductive ont besoin d'être accessibles et disponibles aux tout premiers stades de l'intervention; et les priorités de financement doivent incorporer les services de santé reproductive. Le manuel de terrain inter-agences et le guide de l'OMS sont des instruments précieux mais il faut en faire davantage pour garantir l'exécution des principes qu'ils renferment.

Samantha Guy gère l'Initiative Santé reproductive pour les réfugiés de Marie Stopes International.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Inter-Agency Manual on Reproductive Health in Refugee Situations [Manuel de terrain inter-agences sur la santé reproductive en situations de réfugiés] (Genève: HCR, 1999). Disponible auprès du Centre de documentation pour les réfugiés: télécopie: 41 22 739 73 67; email: cdr@unhcr.ch.

Reproductive Health during Conflict and Displacement: A Guide for Programme Managers [La santé reproductive pendant le conflit et le déplacement forcé: Guide à l'adresse des directeurs de programmes] (Genève: OMS, 2000). Disponible sur le site internet de l'OMS, www.who.int; email: rhrpublications@who.int.

Samantha Guy, 'Health Issues Affecting Displaced Populations' [Les problèmes de santé qui affectent les populations déplacées], *Refuge*, vol. 18, n° 5, janvier 2000.

Ann Smith, *Le VIH/SIDA et les situations d'urgence: analyse et recommandations pratiques*. Dossier thématique n° 38 (Londres: Humanitarian Practice Network, 2002).

Soutenir les stratégies de subsistance dans les situations de conflit chronique et d'instabilité politique

Kate Longley et Karim Hussein présentent la nouvelle recherche de l'ODI sur les stratégies de subsistance et les conflits chroniques

L'idée d'une progression linéaire : sauver des vies puis aboutir à des stratégies de subsistance durables, que l'on appelle souvent le continuum aide d'urgence-développement, a été contestée pour son insuffisance à analyser les crises humanitaires contemporaines et à réagir face à celles-ci. L'approche du continuum s'est avérée particulièrement problématique dans les situations de conflit chronique et d'instabilité politique où la violence et le sous-développement sont devenues des caractéristiques de l'économie politique et où les stratégies de subsistance sont continuellement ou résolument menacées et sapées. Les instruments actuels de secours ne sont pas bien équipés pour répondre à des situations de cet ordre. L'aide d'urgence a vocation à sauver des vies et pourtant elle devient souvent la principale forme d'intervention humanitaire lorsque les conflits s'inscrivent dans la durée. Il y a souvent, cependant, un besoin désespéré non seulement de sauver des vies mais encore de soutenir les stratégies de subsistance.

S'il est vrai que les cadres conceptuels et pratiques qui guident la programmation de l'aide et de l'action humanitaire ne sont pas bien équipés pour relever ces défis, il n'en reste pas moins qu'un petit nombre d'agences a commencé à développer des approches en matière de stratégies de subsistance adaptées aux situations chroniques. D'autres agences ont mis au point des méthodologies pour évaluer la vulnérabilité et les besoins qui sont analogues à une approche en matière de stratégies de subsistance. Ces méthodologies

s'utilisent de plus en plus pour surveiller les besoins en aide alimentaire et l'on s'intéresse énormément à leur développement ultérieur afin d'évaluer les besoins plus généraux en stratégies de subsistance. Reste encore, toutefois, à documenter les exemples d'emploi des approches en matière de stratégies de subsistance dans des situations de conflit chronique ou d'instabilité et à les mettre à la disposition d'un public plus vaste pour que des enseignements utiles puissent en être tirés.

À ce jour, les approches en matière de stratégies de subsistance ont principalement été développées et utilisées dans l'analyse universitaire et la pratique des ONG pour le développement rural dans des situations pacifiques. Comprendre les stratégies de subsistance des populations dans des contextes locaux disparates est pris comme point de départ, afin d'identifier les besoins et objectifs de la population locale à cet égard. Quand l'on travaille dans des situations d'instabilité politique chronique, cependant, il est essentiel que les interventions pratiques visant à aider les populations à atteindre leurs objectifs en matière de stratégies de subsistance soient conçues en ayant conscience des effets potentiels des interventions sur les structures complexes du pouvoir, du conflit et de l'inégalité qui existent dans de telles situations. Il est en outre important que la conception et l'apport de ce soutien de la part des agences opérationnelles suivent, dans toute la mesure du possible, les principes humanitaires, à savoir humanité, neutralité, impartialité et indépendance.

Soutenir les stratégies de subsistance dans le conflit chronique : exemples pratiques à inclure dans le bilan de l'ODI à paraître

Cette année, l'ODI produira une série de dix documents de travail passant en revue les diverses manières dont les approches en matière de stratégies de subsistance sont utilisées par les agences opérationnelles et les chercheurs travaillant dans des situations de conflit chronique et d'instabilité politique. Ces documents seront publiés d'ici août et les séminaires pour les lancer se dérouleront à Londres et à Nairobi en septembre.

Cette série de documents de travail fait partie d'un programme plus vaste de mise à l'essai et de développement d'approches conceptuelles et pratiques adaptées pour guider le processus décisionnel, les stratégies d'évaluation et la programmation de l'aide aux fins de fournir un soutien éthique aux moyens d'existence dans les situations de conflit chronique et d'instabilité politique. Les études de cas comprendront l'impact du conflit chronique sur les moyens d'existence ruraux en Sierra Leone et au Népal; des évaluations de l'économie alimentaire des familles au Kenya et au Zimbabwe; le développement d'instruments de suivi des stratégies de subsistance en Afghanistan; des méthodes participatives d'évaluations des stratégies de subsistance au Kosovo; une méthodologie élargie du tracé de l'évaluation de la vulnérabilité utilisée pour évaluer les besoins des personnes déplacées en Colombie et des interventions pour sauvegarder les moyens d'existence dans les Monts Nuba du Sud Soudan.

Les éditeurs des documents de travail aimeraient entendre parler d'autres exemples d'évaluation, de soutien et/ou de suivi des stratégies de subsistance dans des situations de conflit chronique et d'instabilité politique; prière de s'adresser à Kate Longley (k.longley@odi.org.uk) ou à Karim Hussein k.hussein@odi.org.uk).

Le système humanitaire allemand

L'Allemagne est l'un des donateurs les plus importants du monde en matière d'aide au développement international, jouissant d'une structure institutionnelle bien développée. Et pourtant, aux dires de Wolf-Dieter Eberwein, le pays est un donateur relativement modeste d'assistance humanitaire et les enjeux humanitaires ne sont pas parvenus à capturer l'imagination politique ou publique

Au cours des trois dernières décennies, les acteurs humanitaires allemands, à la fois gouvernementaux et non gouvernementaux, ont subi deux phases distinctes de changements. La première, au cours des années 1960 et 1970, était fonction des changements survenus dans le type et la fréquence des catastrophes. La seconde était une conséquence de l'unification allemande et de l'effondrement du communisme qui a contraint les responsables de l'action gouvernementale à redéfinir le rôle international de l'Allemagne, y compris dans la sphère humanitaire.

À la différence de la plupart des autres pays du Comité d'assistance au Développement (CAD), l'aide d'urgence officielle a été maintenue séparée sur un plan institutionnel de l'aide au développement. Depuis la fin des années 1970, le ministère allemand des Affaires étrangères, sous la forme de la Direction des Nations unies, des Droits de l'homme et de l'Aide humanitaire, assume la responsabilité exclusive des secours d'urgence internationaux et de leur coordination. La direction compte un état-major de vingt-deux personnes et son budget s'élève à 30-35 millions d'euros (26-30 millions \$), et elle finance des projets dans près de soixante-dix États par an. Pour des situations d'urgence spécifiques qui excèdent les ressources disponibles, à l'instar de la crise des réfugiés kurdes ou les guerres dans les Balkans, des moyens supplémentaires proviennent d'une ligne budgétaire générale que contrôle le ministère des Finances. Dans les situations d'urgence majeures, l'état-major a mis sur pied des bureaux à l'étranger afin de faciliter la coordination sur la «ligne de front». Le représentant du ministère allemand des Affaires étrangères pour les droits de l'homme et les affaires humanitaires est au niveau exécutif. Ceci signifie qu'il ou qu'elle peut définir le rôle de l'aide humanitaire dans la politique étrangère allemande. Depuis 1998, ce poste est occupé par Gerd Poppe, autrefois dissident de l'Allemagne de l'Est et membre du parlement.

Subsidiarité et indépendance

Le processus d'ajustement institutionnel dans le système politique allemand a impliqué une série de décisions progressives à la recherche d'une cohérence dans l'élaboration de la politique. Ainsi, comme ailleurs en Occident, l'on tendait à considérer l'aide comme un élément de la politique étrangère et lié à des activités telles que la prévention des conflits. En même temps, la subsidiarité constitue le principe fondamental de la «philosophie humanitaire» du gouvernement. Ceci signifie que le gouvernement respecte – du moins en théorie – l'impartialité et la neutralité des acteurs non

gouvernementaux chargés de fournir l'aide d'urgence. Le gouvernement ne devrait s'impliquer directement que lorsque les ONG ne sont pas en mesure de s'occuper d'une situation d'urgence.

Le principe de la subsidiarité a trouvé son homologue institutionnel dans le Comité de Coordination de l'Aide humanitaire. Le Comité compte vingt-six membres, dont les ministères fédéraux, les États fédéraux, les ONG spécialistes et principales. Il se réunit tous les deux mois, toutefois dans des situations d'urgence spécifiques un sous-groupe se réunit de façon ponctuelle. Le Comité se retrouve, de surcroît, pour des ateliers thématiques habituellement une fois par an. Le Comité de coordination a rationalisé l'affectation des fonds lorsque surviennent des situations d'urgence. Le financement est fourni rapidement et les procédures administratives sont simples. Les membres du Comité ont aussi joué un rôle actif pour fixer des normes pour leurs propres travaux. Ils ont arrêté un code de conduite librement consenti, en douze points, sur l'action humanitaire (fortement influencé par le Code de conduite publié par le CICR), assorti de règles sur les livraisons de médicaments. Le Comité est ouvert, en principe, à toute agence humanitaire professionnelle. Il a développé des critères d'admission pour les nouveaux membres. Il faut notamment que le candidat soit une agence humanitaire professionnelle et qu'elle exerce des activités sur le terrain depuis au moins cinq ans.

La progression du rôle de l'armée

Le rôle de l'armée dans les affaires humanitaires est devenu un enjeu crucial depuis la guerre au Kosovo, qui constituait la première mission hors de son territoire de l'armée allemande. Il y a un grand plaidoyer à ce sujet, spécialement dans la branche civilo-militaire de l'armée, située à Coblenz. La question est aussi sujette à controverse parmi les agences humanitaires, et il y a eu un débat animé sur la délimitation des sphères humanitaire et militaire. Une commission spéciale a été mise sur pied pour formuler des règles définissant les rôles qui conviennent aux deux acteurs, mais reste encore à parvenir à un compromis réalisable. Du côté des militaires, l'argument est axé sur la performance technique de l'armée; pour les agents de l'humanitaire, l'argument se fonde sur les principes humanitaires. Au plan politique, un rôle humanitaire pour l'armée semble souhaitable car il renforce la visibilité de l'engagement humanitaire de l'Allemagne. À ce stade, cependant, il semble que l'armée soit en train de réexaminer sa position initiale et qu'elle soit peut-être en train de minimiser son rôle humanitaire potentiel.

Le financement

Bien que le ministère allemand des Affaires étrangères jouisse d'une compétence institutionnelle exclusive pour l'aide d'urgence, le financement est partagé entre ce ministère et le ministère fédéral pour la Coopération économique et le Développement (BMZ). Les chiffres habituels du budget pour les deux ministères varient entre un seuil d'environ 100 milliards de marks allemands (DM) en 1976 et un plafond de près de 265 milliards de DM en 1990. En 1999, ce chiffre était de 175 milliards de DM. Le pourcentage dont dispose le ministère des Affaires étrangères pour l'aide d'urgence progresse régulièrement depuis le milieu des années 1970, d'un seuil d'environ 17 % à 29% en 2000. Suivant l'évolution internationale globale, le financement fédéral tend à insister sur les projets bilatéraux. Qui plus est, les États fédéraux (les *Länder*) auraient consacré, selon les estimations, 14 millions de DM entre 1994 et 1997 (année la plus récente pour laquelle des données chiffrées sont disponibles). Ceci s'a probablement un impact très limité et tend à être davantage une espèce de soutien *ponctuel* pour des groupes d'intérêt locaux spécifiques.

La faiblesse conceptuelle et l'apathie publique

Sur un plan officiel et institutionnel, le système humanitaire allemand est relativement bien développé. Des structures sont en place aux niveaux administratif, exécutif et parlementaire, et les ONG majeures ont officialisé des voix d'accès au système politique. Même si, en pratique, la tendance se tourne vers l'instrumentalisation de l'aide en tant qu'élément de la politique étrangère allemande et de la prévention des conflits, une référence constante est néanmoins faite aux principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, tant par rapport aux agences humanitaires que pour guider les orientations de politique des donateurs.

En pratique, cependant, cela n'est pas la même chose. Le gouvernement ne s'est jamais vraiment préoccupé de développer une politique cohérente sur l'aide humanitaire, et les fonctionnaires et le grand public ne se sont généralement guère intéressés au sujet. Gerd Poppe, par exemple, est pratiquement inconnu du public. Le Comité d'aide humanitaire et des droits de l'homme du Parlement allemand, créé en 1992, s'est dès le départ préoccupé principalement des droits de l'homme, et les enjeux spécifiquement humanitaires n'ont pas été considérés dignes d'une seule session ou d'une audience spéciale. L'impact politique du Comité est limité car il ne peut pas prendre de décisions contraignantes. Les représentants des diverses agences gouvernementales opèrent toujours au titre de la prérogative des directives politiques de leurs supérieurs. Les problèmes de base liés à l'aide humanitaire par conséquent ne peuvent être décidés à ce niveau; pour donner un exemple de ce que cela signifie en pratique, les efforts déployés depuis dix-huit mois pour essayer d'aboutir à un accord sur des principes généraux susceptibles de guider les rapports entre l'armée et les ONG humanitaires ont jusqu'ici échoué.

Si les enjeux qui se rapportent au développement, aux droits de l'homme et au conflit attirent une attention

politique et d'ordre plus général, il n'y a pratiquement pas de groupes qui s'intéressent à l'humanitaire en Allemagne. Il n'existe pas de communauté intellectuelle et le débat public fondé brille par son absence. VENRO, l'association des ONG allemandes qui s'occupent du développement, est probablement le seul endroit où les enjeux humanitaires sont discutés de façon plus ou moins systématique. Hormis une poignée d'étudiants en doctorat éparpillés dans le pays, le Centre scientifique de recherche sociale, à Berlin, est le seul endroit où a lieu une recherche systématique sur les problèmes humanitaires. Les ONG humanitaires n'ont pas non plus montré beaucoup d'intérêt à débattre des enjeux de l'aide. Leur capacité à coopérer et à aboutir à un consensus est limitée étant donné leurs origines politiques, idéologiques, philosophiques ou religieuses disparates. Ceci explique également pourquoi elles diffèrent conceptuellement, en particulier en ce qui concerne le rapprochement entre la réhabilitation et le développement.

Comme

ailleurs en Occident, les questions humanitaires ne deviennent connues que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque des crises majeures éclatent et attirent l'attention médiatique. C'est un grand événement pour la mouvance associative lorsque le public et les hommes politiques découvrent l'action humanitaire. Selon le ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer, c'est la pression médiatique qui a «forcé» le gouvernement allemand à envoyer des hélicoptères au Mozambique à la suite des inondations qui ont ravagé le pays au début de 2000. Cette action coûteuse est arrivée trop tard et était, de l'avis des spécialistes, superflue. Un autre cas du même genre est l'acheminement de bœuf congelé vers la Corée du Nord en 2001. Là encore, cette décision onéreuse a été prise contre l'avis des spécialistes. Inversement, l'attention médiatique semble en faire très peu pour aider la majorité des ONG à lever des fonds; en Allemagne, les organisations religieuses et la Croix-Rouge jouissent d'un monopole quasi exclusif à l'accès aux deux chaînes de télévision officielles, alors que l'on parle rarement des autres agences.

Conclusion

Bien que distinct d'un point de vue structurel, le système humanitaire allemand, en général, souffre des mêmes sortes de problèmes que ceux d'autres pays. L'armée s'immisce de plus en plus dans ce qui, traditionnellement, était l'espace humanitaire; le public et les hommes politiques paraissent en général indifférents aux questions humanitaires jusqu'à ce qu'elles fassent la une des journaux et des actualités télévisées et il y a très peu de réflexion réelle sur l'humanitaire et sur ce qu'il veut dire de nos jours.

Wolf-Dieter Eberwein est président du Groupe de travail sur la politique internationale au Centre scientifique de recherche sociale, à Berlin, et Professeur de sciences politiques à l'Université de Leipzig. Son adresse de courrier électronique est: eberwein@medea.wz-berlin.de.

Medair et la norme de qualité ISO 9001

Le secteur humanitaire connaît un intérêt grandissant pour les techniques et les approches visant à assurer la qualité des produits, des services et des organisations – un processus qualifié par certains de «révolution de la qualité». David Verboom décrit l'expérience de Medair avec la norme de qualité ISO 9001

L'ONG Medair a demandé et s'est récemment vu décerné le Certificat ISO 9001 pour son action humanitaire. La norme ISO 9001 fait partie d'un ensemble de normes et de lignes directrices de gestion de la qualité. Elle examine le processus d'apprentissage global à l'intérieur d'une organisation, plutôt que l'exécution rigide et spécifique de certaines lignes directrices ou procédures. Dans le cas de Medair, la norme ISO 9001 exigeait les principales étapes suivantes :

- mettre en place une politique de la qualité en conformité avec le mandat humanitaire de l'organisation ;
- rédiger et maintenir des manuels décrivant comment opère l'organisation ;
- mettre en place et maintenir un cycle d'informations en retour et d'améliorations pour impliquer au processus d'amélioration de la qualité les bénéficiaires, le personnel national et expatrié, les bailleurs de fonds, les autorités et les autres parties prenantes.

Pourquoi demander la norme ISO 9001 ?

Pour Medair, ISO 9001 est un instrument supplémentaire plutôt que la réponse à tous nos problèmes. Voici les principales raisons qui nous ont poussés à demander la norme ISO 9001 :

- *L'obligation de rendre compte.* Nous pensons que nous avons une obligation de rendre compte envers les populations que nous servons, envers nos bailleurs de fonds, nos sympathisants, notre personnel national et expatrié et les gouvernements d'accueil et ceux qui nous soutiennent. Des ressources financières et humaines nous ont été confiées pour atteindre certains objectifs en accord avec certaines normes de qualité. Nous souhaitons prendre cette responsabilité au sérieux en conviant des audits externes à évaluer notre travail par rapport aux normes de qualité ISO 9001 respectées au plan international.
- *L'acquisition des connaissances.* Comme l'environnement de l'aide humanitaire est énormément complexe et qu'il change constamment, les organisations humanitaires doivent évoluer et s'améliorer pour continuer à être utiles, efficaces et adaptées. Comme la norme ISO 9001 met l'accent sur le cycle d'amélioration, elle a aidé Medair à renforcer sa capacité en tant qu'organisation en



adaptation constante.

- *L'efficacité.* La norme ISO 9001 évalue non seulement si les activités sont en accord avec les principaux objectifs de l'organisation, elle évalue également l'efficacité de l'organisation à parvenir à ses buts. Comme cette évaluation utilise les manuels organisationnels comme référence, ISO 9001 évalue en fait si l'organisation pratique ce qu'elle prêche.
- *L'implication et la participation des bénéficiaires.* ISO 9001 évalue la «satisfaction du client» – en termes humanitaires cela signifie les besoins des bénéficiaires sont-ils satisfaits ? Dans ses opérations, Medair insiste sur l'importance d'une obligation de rendre compte «vers le bas» (vers les populations que nous servons), plutôt qu'une obligation de rendre compte «vers le haut» (vers les bailleurs de fonds, par exemple). Ceci est exactement ce que la norme ISO 9001 évaluera.
- *La normalisation.* Medair en tant qu'organisation s'est trouvée, au milieu des années 1990, en train de passer de la phase de novateur à une phase d'expansion. Pour améliorer les structures, les procédures et les normes, elle a commencé à définir tous ses processus opérationnels et administratifs. ISO 9001 a aidé à rédiger un Manuel de qualité qui est concis, simple, pertinent, aisément accessible et convivial pour tout le personnel de Medair.
- *La connaissance institutionnelle.* En raison du mouvement de personnel et de la nécessité de s'adapter constamment aux nouvelles situations d'urgence, il est capital pour les agences qui s'occupent des secours d'obtenir et d'entretenir une connaissance institutionnelle. ISO 9001 a aidé Medair à améliorer son assise de connaissances institutionnelles grâce au Manuel de qualité. Ce manuel a aussi grandement amélioré l'incorporation des nouveaux membres du personnel dans l'organisation.

Comme les avantages de la norme ISO 9001 s'appliquent aux opérations de terrain de même que du Siège, nous avons trouvé que, malgré les réserves initiales de nos personnels, ils ont tous commencé à adopter le processus de changements de la norme ISO 9001. Ils sont devenus partisans lorsqu'ils en ont vu le bénéfice se matérialiser devant leurs propres yeux. Impliquer tous les membres du personnel nous a aussi aidés à dépouiller le processus de changements de tout ordre du jour caché ou de tout motif dissimulé. Nous avons dû collectivement insister à nouveau sur le fait que le seul but de la norme ISO 9001 est d'améliorer

notre performance et notre qualité ; elle ne doit pas être utilisée comme outil commercial ou pour lever davantage de fonds et elle ne doit surtout pas être utilisée comme mécanisme de contrôle de haut en bas par la direction.

Le système de qualité de Medair

Le système de qualité de Medair est organisé autour de trois cycles importants d'amélioration à trois niveaux. Commençant par le cycle d'amélioration qui est aussi proche que possible des bénéficiaires, nous pouvons établir une distinction entre les cycles suivants :

1. Le cycle du projet au niveau du terrain.
2. Le cycle de la stratégie par pays au niveau du pays.
3. Le cycle de la stratégie sur trois ans au niveau organisationnel.

Le cycle du projet décrit le processus fondamental de Medair, à savoir l'exécution de projets d'aide d'urgence et de réhabilitation au niveau du terrain. Ce cycle se compose de six phases de projet (recherche, enquête, proposition, exécution, évaluation, sortie), reliés par six décisions (recherche, enquête, intervention/non intervention, exécution, évaluation et sortie). Medair a choisi la méthode du cycle du projet pour accroître la transparence, l'efficacité et la coordination dans la mise en œuvre, l'exécution et le suivi de la progression de nos projets. Chaque fois qu'un projet passe d'une phase à la suivante, une décision transparente, collective et coordonnée est prise de concert avec le personnel clef de terrain et du Siège. Chaque projet dans chaque pays comporte l'implication et la participation des bénéficiaires, afin de recevoir régulièrement des informations en retour et un apport de la part des communautés que nous servons. Cette information en retour est prise en compte dans la phase d'évaluation et elle nous aide à concevoir et à exécuter le projet suivant ou la phase suivante de manière mieux adaptée. Un exemple du cycle de projet en opération peut être tiré de notre programme par pays au Sud Soudan. Certains de nos effectifs avaient jugé très réussi un projet qui n'était pas une distribution de vivres. Mais lorsque nous avons parlé aux familles au cours de nos visites dans les ménages nous nous sommes aperçus que les moustiquaires imprégnées qui avaient été distribuées étaient utilisées pour se vêtir et comme couverture. Par suite, nous avons utilisé le cycle du projet pour concevoir une nouvelle phase de projet axée sur l'éducation sanitaire préventive et la distribution de vêtements.

Le cycle de la stratégie par pays opère au niveau du programme par pays et regroupe normalement un certain nombre de projets différents. Le cycle par pays aide Medair à améliorer ses activités dans un pays donné, en tenant compte de l'impact et de la dura-

bilité à long terme. Ceci est surtout utile dans des pays comme l'Afghanistan, le Congo, l'Angola et le Soudan où des crises complexes sévissent depuis des décennies. Ce n'est qu'en se concentrant sur la réhabilitation et la formation, et non seulement sur l'aide d'urgence, que les populations peuvent développer l'auto-détermination, l'autosuffisance et adopter des mesures d'atténuation.

Le cycle de la stratégie sur trois ans au niveau de toute l'organisation aide Medair à être une organisation en adaptation constante dans tous ses départements, secteurs, pays et programmes. Il formule des stratégies afin de résoudre les défaillances de l'organisation et d'exploiter ses points forts. Sur une base de trois ans, l'information en retour et l'évaluation sont incorporées à la stratégie afin de travailler à des processus d'amélioration importants pour l'organisation. En fait, c'est au cours de l'une de ces évaluations de la stratégie, à laquelle étaient présents tous les dirigeants clefs de terrain, que Medair a décidé de lancer le processus de changements ISO 9001.

Lorsqu'on parle du «comment» de l'amélioration de la qualité, il ne faudrait pas oublier l'importance du Manuel de qualité. Ce document décrit le système de qualité et toutes les opérations de Medair. Il explique tous les aspects des activités de Medair, tant sur le terrain qu'au Siège, de la stratégie globale sur trois ans à des instructions détaillées pour opérer une radio. Le Manuel est à la disposition de tous les membres du personnel sous la forme d'un centre de ressources basé sur internet, installé sur tous les ordinateurs Medair. Parce qu'il utilise la technologie de pointe internet, le Manuel est extrêmement convivial, rapide et accessible. Il en résulte un manuel qui fournit facilement l'accès à l'information demandée fréquemment, qui est utilisé comme moyen de formation pour les nouvelles recrues, qui augmente l'efficacité en économisant du temps et en mettant les connaissances en commun et, enfin, qui améliore la transparence.

La démarche d'amélioration de la qualité ISO 9001 a été très salubre pour Medair, pour ses programmes, pour son personnel et surtout pour ses bénéficiaires. Elle n'a pas résolu tous nos problèmes de terrain et n'a pas non plus résolu tous nos problèmes de performance, mais elle nous a aidés à améliorer notre qualité interne, à renforcer notre obligation de rendre compte vis-à-vis de nos parties prenantes, à accroître notre efficacité et, surtout, à augmenter l'impact que nous avons sur les populations que nous servons.

David Verboom est directeur des opérations et responsable de la qualité au siège de Medair en Suisse. Son adresse de courrier électronique est : David.Verboom@medair.org.

Quelques systèmes de qualité

- *Le EFQM Excellence Model* (www.efqm.org)
Un cadre faitier pour l'auto-évaluation et l'amélioration, s'inspirant d'autres initiatives sur la qualité. Ne repose pas sur une accréditation externe.

- *Investors in People* (www.iipuk.co.uk)
Norme britannique qui a vocation à améliorer la performance des organisations en améliorant la performance des individus. Accréditée en externe; actuellement la norme la plus couramment utilisée dans le secteur du bénévolat britannique.
- *Practical Quality Assurance System for Small Organisations (PQASSO)* (<http://www.pqasso.org.uk/pqasso.htm>)
Ce système permet aux petites organisations bénévoles d'évaluer et d'améliorer leurs activités dans douze domaines, de la gestion financière à la constitution de réseaux et aux partenariats.
- *Social Auditing* (www.neweconomics.org)
Ce système est conçu pour aider les organisations à mesurer et à améliorer leur performance sociale et leur comportement éthique et pour renforcer leur obligation de rendre compte.

Sites Internet apparentés

- ISO 9001 :2000 (www.iso.ch)
- Le Projet qualité du Groupe URD (www.urd.org)
- Le Projet Sphere (www.sphereproject.org)
- People in Aid (www.peopleinaid.org.uk)
- Le réseau ALNAP (www.alnap.org)
- Le HAP (www.hapgeneva.org)
- Le EFQM Excellence Model (www.efqm.org)

Comprendre le conflit et élaborer des réactions fondées sur les droits: l'expérience de CARE International en Sierra Leone

Le commerce illicite des diamants joue souvent un rôle important dans les discussions sur les «causes» du conflit en Sierra Leone. Steve Archibald et Paul Richards soutiennent que cette préoccupation pour l'économie politique minimise l'importance des inégalités politiques et sociales qui ont aussi encouragé le conflit et laisse passer des occasions précieuses de briser le cycle de violence

Le dernier conflit en date en Sierra Leone n'est que le dernier épisode dans un cycle de violence qui remonte à plus d'un siècle. CARE développe une compréhension plus claire des enjeux qui, selon certains, ont alimenté et entretenu le conflit. En avril 2000, nous avons entamé une recherche qui examinait si un cadre Droits de l'homme serait utile pour nous aider à mieux comprendre les «causes profondes» du conflit et à explorer quelles seraient les implications pratiques de ceci pour nos activités. L'approche de CARE fondée sur les droits s'agissant du Projet de sécurité alimentaire est le premier résultat pratique de la recherche. Le projet couvre les droits de l'homme et les questions de gouvernance, et il encourage des processus «inductifs» où les villageois mettent au point des expressions pertinentes au plan local des principes clés des droits de l'homme et visent à concevoir des mécanismes pour garantir leur respect.

La recherche a facilité et documenté des dizaines de rencontres, impliquant des milliers de personnes dans des villages isolés situés dans les zones opérationnelles actuelles et anciennes de CARE. L'une des questions posée est: «Pourquoi, à votre avis, y a-t-il eu une guerre?» Les conclusions préliminaires révèlent des problèmes très répandus et profondément ancrés de marginalisation sociale, économique

et politique, particulièrement des adolescents et des femmes. Le tableau qui en ressort est la privation de droits, le mécontentement et un désordre social imminent, dans un contexte de profonde méfiance à l'égard de l'autorité «traditionnelle» et des structures de gouvernance.

Les divers aspects de l'inégalité

L'analyse initiale des données de la recherche est introduite dans une évaluation de l'impact des travaux de CARE. Selon les pratiques courantes des ONG en Sierra Leone, CARE a des liens opérationnels avec les Comités locaux de Développement de village (VDC) et d'autres structures d'autorité. Ces dispositions opérationnelles ont fait l'objet de discussions au cours des consultations des communautés. Les personnes interrogées ont à maintes reprises déclaré que les hiérarchies locales avaient systématiquement manipulé les systèmes des ONG et détourné les contributions des projets sur une échelle considérable. L'examen des rapports sur les consultations des fiefs des chefs réalisé pour la Paramount Chiefs Restoration Unit (la PRU, située au Secrétariat de Réforme de la gouvernance au sein du gouvernement) a trouvé des allégations analogues dans d'autres régions géographiques.

Dans les zones couvertes par le projet, les allégations semblent justifiées. Certains groupes bénéficiaires qui avaient été secourus en priorité par les projets précédents de sécurité alimentaire n'ont pas reçu d'assistance. Les personnes interrogées ont déclaré que les participants visés par le projet, dont des personnes déplacées à l'intérieur du pays et celles qui étaient récemment retournées au pays, avaient fort peu de chances d'avoir des «amis» qui occupent des postes d'autorité et que, par conséquent, elles avaient moins de chance de recevoir une assistance. Les interviews et la vérification des listes d'enregistrement et de distribution ont confirmé qu'un grand nombre des bénéficiaires visés étaient exclus. Dans pratiquement chaque cas évalué, les bénéficiaires réels comprenaient les membres des VDC, des chefs de village, des autorités locales et leurs familles.

Si tous ceux qui se trouvaient dans les zones couvertes par le projet pouvaient sans hésiter être considérés comme étant «dans le besoin», ceux qui occupaient des postes d'autorité avaient généralement des ressources et des réseaux de soutien plus forts. L'accès aux moyens des ONG représente justement des ressources et opportunités de ce type. Les personnes interrogées ont fréquemment allégué que le personnel de terrain des ONG soit était impliqué dans la corruption soit en avait conscience. Dans ce cas de figure, le personnel de terrain travaille souvent dans sa «région d'origine» où amis et familles habitent encore; il y a de nombreuses opportunités, pour ceux qui occupent des postes de pouvoir et d'autorité, d'exercer des pressions sur ceux qui distribuent les ressources. Le détournement des apports et l'exclusion de l'aide qu'il entraîne pour les groupes «moins puissants» suggère que l'effort humanitaire est peut-être en train de canaliser les ressources dans un système qui crée des griefs, le désaccord et des émeutes, aggravant par là même les problèmes qui ont contribué à la violence.

Le détournement de l'aide est l'une des questions le plus fréquemment soulevées au cours des consultations avec les communautés. Les autres ont trait à des problèmes passés et présents de gouvernance et de droits fondamentaux qui, s'ils ne sont pas résolus, engendreront d'autres conflits. Ce sont, entre autres:

- le manque de conscience de la loi: «ce sont les chefs qui inventent la loi»;
- les malversations de la justice, dont l'imposition arbitraire d'amendes disproportionnées, principalement aux jeunes, pour des infractions mineures;
- le manque d'obligation de rendre compte ou de transparence au sein des structures de gouvernance locale et de justice;
- une faible participation populaire au processus politique;
- l'exclusion de groupes sociaux (dont les femmes et les adolescents) du processus décisionnel;
- le manque de structures pédagogiques et «d'opportunités»;
- une conscience très limitée des droits de l'homme.

Les droits et la gouvernance dans la pratique

Les consultations entreprises dans le cadre de la recherche ont révélé un empressement à s'atteler aux questions fondamentales des droits et de la justice, et de le faire ouvertement afin de réduire les risques d'autre conflit. Les personnes inter-

rogées ont déclaré que ce qui leur manquait, ou ce qui leur avait été refusé, c'était un forum structuré et reconnu pour pouvoir débattre. À cause de cela, les griefs étaient réprimés et jamais résolus, ce qui débouchait sur une ambiance de rumeurs et de méfiance qui était toujours sensible à la manipulation et au conflit.

Dr Dennis Bright de la Commission pour la Consolidation de la paix (Freetown) a aidé à la recherche d'un forum adapté en suggérant que CARE pourrait proposer d'apporter son appui au rétablissement des jours de fêtes traditionnels. Autrefois très répandus en Sierra Leone, ces événements fournissaient des fora où régler les querelles familiales et communautaires. Au début de 2001, un projet pilote financé par CARE a commencé dans dix villages situés dans une «section» de fiefs au centre de la Sierra Leone. Il a été convenu que ces événements devraient être appelés «Journées Paix et Droits». Le projet pilote apportait un concours financier à une série de journées de cet ordre au niveau des villages pendant un an. CARE s'engage à fournir la nourriture et la médiation. Les communautés construisent les lieux de rencontre, apportent une contribution alimentaire et accueillent les gens des villages voisins qui assistent à l'événement. Tous ceux qui habitent dans la section sont invités. La journée fournit un forum pour la libre discussion des sujets sélectionnés par la communauté. Le point de départ des discussions est que chaque personne a droit à une nourriture adéquate pour sa famille et que, dans le cadre du projet CARE, chacun a droit au même volume de semences. Dans les semaines qui précèdent une Journée Paix et Droits, toute personne ayant la volonté et la capacité de cultiver la terre est enregistrée et le point culminant de la journée elle-même est la distribution au public de 5 kg de semences (contenant un assortiment de graines pour l'aider à démarrer) à chaque bénéficiaire, en même temps qu'une discussion des faiblesses éventuelles du système.

Le débat sur un accès équitable aux apports des ONG est le catalyseur pour une discussion des questions d'ordre plus général qui se rapportent au développement, aux droits et à la gouvernance au niveau des communautés. Les discussions sont animées et consignées par les villageois, par des médiateurs locaux et par le personnel de CARE. Des groupes en séance plénière et des groupes ciblés de femmes, d'adolescents, de chefs et d'ânés focalisent l'attention sur des problèmes spécifiques et proposent des mesures pratiques pour les résoudre. Ainsi, au niveau du village, l'objectif primordial du projet est d'encourager des structures de gouvernance à assise communautaire plus inclusives, plus transparentes et plus comptables. Discuter d'un accès équitable aux apports du projet de CARE suscite une discussion sur le processus de développement plus général et sur la façon dont la définition et la représentation des priorités peuvent être rendues plus inclusives. Les mesures visant à atteindre les objectifs sont arrêtées et des réunions de suivi avec le personnel de CARE et des animateurs locaux sont prévues entre deux Journées de paix (environ six mois).

Relier les initiatives locales aux structures nationales

La résolution au plan local des problèmes de droits et de gouvernance n'a qu'une utilité limitée si ceci ne se «rattache» pas aux autorités compétentes. À terme, les processus locaux devraient être aptes à renvoyer aux cadres

pertinents en matière de gouvernance, du droit et des droits de l'homme aux niveaux des fiefs, des districts et au niveau national. Dans cette proposition repose la question critique de l'appartenance sociale – la reconnaissance en tant que citoyen. Parmi les préalables à cet égard, citons :

- une conscience du cadre de la gouvernance, du droit et des droits des citoyens;
- une représentation efficace;
- une gouvernance dynamique, transparente et comptable.

Le gouvernement de la Sierra Leone travaille au rétablissement des structures de gouvernance locale. Une vive communauté, consciente des droits de l'homme est également en train d'émerger. Chaque «projet» aura plus de chances d'atteindre ses buts ultimes s'il est rattaché à des initiatives qui expriment des enjeux «populaires», et s'il répond à ces enjeux. Cependant, il y a de nombreuses contraintes pratiques, à commencer par l'éloignement de nombreux endroits et le manque de transport et de communications. De plus, il se peut que les structures et les processus démocratiques n'existent pas dans les zones rurales.

Ces Journées de la Paix ont vocation à mettre en place une représentation communautaire démocratique en état de marche et prête à s'engager avec les agences chargées de la réforme de la gouvernance, avec la communauté qui s'occupent des droits de l'homme et avec des agences du gouvernement ou non gouvernementales qui s'occupent du développement. À cette fin, les communautés qui organisent les Journées de la Paix sont en train d'élire des comités de femmes, d'adolescents et d'ânés qui, elles espèrent, serviront finalement de mécanismes de représentation, de régulation et de répression au niveau local, de même que pour représenter leurs problèmes respectifs à des niveaux «plus élevés» dans le cadre des structures de fiefs et de districts.

Ces mécanismes prendront du temps pour évoluer jusqu'à un point où la majorité les considère comme étant représentatifs. Au bout du compte, ce sont des objectifs à long terme qui exigent un engagement de la part de CARE et de ses communautés partenaires. La récente acquisition d'un financement pour une période de trois ans permet à CARE de poser les fondements sur lesquels le projet sera bâti. D'autres progrès encourageants ont été accomplis pendant le projet pilote, avec les organisations locales qui s'occupent des droits de l'homme et un représentant du PRU impliqué dans le travail de terrain.

Établir des liens avec les organisations compétentes est essentiel à ce stade précoce et deviendra encore plus important à mesure que le projet progresse. À mesure que les organisations qui s'occupent des droits et que les structures de gouvernance se matérialisent à partir du «centre», il devient de plus en plus important qu'elles soient liées aux processus et structures démocratiques émergents dans les zones rurales. En plus d'un appui technique sur les questions de sécurité alimentaire, le rôle de l'approche de CARE fondée sur les droits s'agissant du Projet de sécurité alimentaire est d'identifier et de faciliter des liens utiles entre les groupes au niveau des villages et des sections, ainsi que des entités gouvernementales ou non gouvernementales appropriées aux niveaux des fiefs, des districts et au niveau national. À

terme, le projet vise à rétablir la sécurité alimentaire dans les zones opérationnelles de CARE, à encourager les fora pour la résolution démocratique des problèmes identifiés par la communauté, à sensibiliser l'opinion sur les droits et les codes de gouvernance et à faciliter des liens entre les capacités rurales qui en résultent et leurs équivalents urbains.

Conclusion

En Sierra Leone, un grand nombre des tensions qui ont alimenté et entretenu la violence persistent, leurs effets étant ressentis surtout par les pauvres et ceux qui sont privés de droits. Un effort plus ciblé pour comprendre ces enjeux pourrait peut-être aider à dégager des options pratiques pour que des projets d'aide d'urgence et de réhabilitation s'intéressent à quelques-uns des défis les plus importants. À travers sa recherche d'actions, CARE Sierra Leone continuera à mettre au point et à appliquer des approches fondées sur les droits pour ses autres activités sectorielles et communiquera les conclusions de la recherche aux ministères compétents du gouvernement, de même qu'aux donateurs et aux autres ONG.

Steve Archibald est directeur du Projet Conflit et Droits de l'homme, CARE International UK. Son adresse de courrier électronique est Archibald@ciuk.org. Paul Richards est professeur de technologie et de développement agricole à l'université de Wageningen, Pays-Bas; courrier électronique: Paul.Richards@Alg.tao.wau.nl. La recherche d'actions et la conception de l'approche fondée sur les droits pour le Projet de sécurité alimentaire sont les résultats initiaux d'une initiative de collaboration en cours parrainée par CARE et par le Conseil de recherches en sciences sociales (New York), dirigé par Steve Archibald et Paul Richards. Une version révisée de cet article a été publiée pour la première fois dans le bulletin d'octobre 2001 de CARE *Droits et Responsabilités*.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Abdullahi A. An-Naim, 'Human Rights and the Challenge of Relevance: A Case of Collective Rights' [Les droits de l'homme et le défi de la pertinence: droits collectifs], dans M. Castermans-Holleman, Fr. Van Hoof et J. Smith (éds.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century: Human Rights, International Organizations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baehr* [Le rôle de l'État-Nation au XXI^{ème} siècle: droits de l'homme, organisations internationales et politique étrangère. Essais en l'honneur de Peter Baehr] (Dordrecht: Kluwer, 1998).

Steve Archibald et Paul Richards, *Cultivating Human Rights: Addressing Root Causes of Forced Migration through Rights-Based Humanitarianism* [Cultiver les droits de l'homme: s'attaquer aux causes fondamentales de la migration forcée à travers un humanitarisme fondé sur les droits]. Projet de rapport, Projet Droits de l'homme et Migration forcée du Conseil de recherches en sciences sociales, 2001.

Paul Richards, *Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone* [Se battre pour la forêt tropicale: la guerre, la jeunesse et les ressources en Sierra Leone] (Londres: Heinemann, 1996).

Les défis actuels que doit relever l'action humanitaire

Alors que l'action humanitaire se collette avec une popularité sans précédent et une identité de plus en plus schizophrénique, Austen Davis plaide en faveur d'une certaine clarté pour savoir qui nous sommes et ce que nous faisons et préconise la séparation de nos espoirs et aspirations politiques de notre moralité personnelle

Les défis que l'action humanitaire doit relever dépendent en partie de la manière dont l'on définit l'action humanitaire. Il n'existe pas de définition unique et personne n'est propriétaire du concept. L'action humanitaire a clairement à voir avec des notions d'«homme» et de la valeur de l'humanité. Si l'on définit l'action humanitaire comme étant une mobilisation par des êtres humains pour réagir face à la souffrance inutile d'autres êtres humains par égard pour une humanité commune, l'action humanitaire devient alors une idéologie modeste et limitée. Elle doit être orientée vers l'action; elle doit être non coercitive; elle doit être fournie uniquement dans l'intérêt de ceux que nous cherchons à aider. Mais en outre, l'action humanitaire doit faire preuve d'une éthique de retenue. L'action humanitaire ne peut être secondaire par rapport à des intérêts politiques, à des logiques militaires ou même à des infléchissements progressistes du point de vue social vers la paix et la démocratie. Il s'agit là d'idéologies et d'actions différentes. L'action humanitaire est plus modeste, plus précise, auto-limitée – mais elle n'en est pas moins idéaliste ou importante pour autant.

Si l'action humanitaire est une idée modeste, elle devrait être aisément réalisée en réaffirmant l'uniformité et la valeur d'une humanité commune. Les défis auxquels est confrontée l'action humanitaire ne consistent pas à renouveler constamment l'idéologie ou la vision pour refléter une époque en évolution (communisme, mondialisation ou changements technologiques, par exemple). En revanche, les défis proviennent du dilemme selon lequel les autorités qui y ont des intérêts doivent financer, prévoir et encourager une action humanitaire radicale – même si l'action au nom de l'«homme» semble perdre des possibilités de développement de la société, ou même pour agir en contradiction avec les intérêts sociaux.

Les défis auxquels l'action humanitaire est confrontée résultent donc de la tentative d'institutionnaliser les concepts et les motivations de l'action humanitaire; du fait qu'une grande partie des souffrances humaines sont souvent créées délibérément en tant qu'acte politique (et donc les tentatives visant à soulager ces souffrances sont contraires à l'intérêt politique); de la corruption découlant de la mobilisation de ressources considérables dans des situations médiocres; et de la récupération de l'acte «bon» par les hommes politiques pour renforcer leur légitimité et leur popularité ou dissimuler leur manque d'action politique. Les gens essaient de détourner l'aide pour des raisons militaires, pour aider leur côté à gagner ou pour nuire à l'autre. Les gens essaient de détourner l'aide pour devenir riches. Les gens essaient de faire obstacle à l'aide pour punir l'ennemi. Les gens essaient d'orienter l'aide de façon à récompenser ceux qui les soutiennent et à montrer aux autres qu'ils devraient faire de

même. Les gens essaient d'exercer un contrôle sur l'aide pour montrer qu'ils sont une autorité légitime et compréhensive et que leurs actions sont bonnes, sincères et justes.

Le réalisme qui est à l'origine de l'idéologie de l'action humanitaire est que si l'on doit l'autoriser, elle doit avoir une importance politique très faible. Elle ne devrait pas contester l'autorité en offrant de espoirs de démocratie, de paix ou de liberté – car la forme de paix ou de démocratie ou de liberté est une question profondément politique. Elle devrait être prodiguée à ceux qui en ont le plus besoin et non à ceux qui aideront le plus les autorités. Afin de jouir de la crédibilité nécessaire pour pouvoir réussir, elle doit être perçue comme étant indépendante de tout ordre du jour politique.

Quels sont les défis que l'action humanitaire doit relever ?

Les concepts sous-jacents à l'action humanitaire sont universels et ne changent pas au fil du temps. Il n'y a donc pas de défi qui se présentent aux concepts humanitaires. Les défis et les dilemmes apparaissent dans la mise en œuvre. C'est pourquoi l'action humanitaire doit être modeste, précise, réaliste et réactionnaire, par opposition à la plupart des causes idéologiques, qui sont utopiques, vastes et progressistes. L'action humanitaire est une philosophie morale plutôt qu'une philosophie politique – elle n'exige pas de positionnement politique. Les principaux défis à cet idéal sont les suivants:

Tout ce qui sape une compréhension commune de l'humanité

L'action humanitaire repose sur la conviction que nous avons tous des besoins communs, à savoir nourriture, abri et conditions de dignité (absence de peur). Si des forces politiques divisent l'humanité et réduisent cette acceptation d'une identité importante – si nous avons des normes différentes, si nous avons une tolérance plus faible et si nous déshumanisons les autres – survient alors la possibilité de faire des actes grandioses ou au contraire inhumains. Une appréciation de notre humanité commune implique la volonté d'accepter le partage des responsabilités pour tous les êtres humains, même face à l'adversité et à une opposition violente. La théorie d'un «conflit de civilisations» crée résolument des idées de séparation et de supériorité raciales ou culturelles. Le conflit n'est plus entre des systèmes sociaux rivaux avec des intérêts politiques et économiques opposés; il devient un combat entre des groupes disparates où une civilisation doit en vaincre une autre. Il n'y a pas de place pour le partage des responsabilités humaines dans un tel conflit (communisme contre liberté, Islam contre laïcisme occidental).

Tout ce qui sape un appui du public pour l'action humanitaire

Si notre public généreux ne saisit pas la réalité de la guerre et de la crise et qu'il donne seulement de l'argent pour arrêter les guerres, pour instaurer la paix et mettre en place la justice et la démocratie, c'est qu'il ne comprend pas ce que nous faisons et la mission humanitaire devient vague. Ceux qui donnent de l'argent donnent à la mauvaise cause et sont déçus parce que la paix, la démocratie ou le respect universel des droits de l'homme ne se fait pas. Alors la base de soutien pour l'action humanitaire se dissipera.

Tout ce qui mélange l'action humanitaire à d'autres biens
Bien des actions diverses peuvent être bonnes ou non, bien accomplies ou mal. L'action humanitaire n'est pas l'acte de «faire du bien pour les gens». Les gens qui ont l'opinion politique que la société d'un tiers devrait être plus égale ou que sa guerre imbécile devrait s'arrêter, verront en cela une visée humanitaire; c'est alors que la petitesse et le réalisme de l'idéologie humanitaire s'embrouillent avec d'autres aspirations et que celle-ci perd son pouvoir de faire le peu de choses qu'elle puisse faire. Elle devient un sujet sur lequel on peut prendre position. Elle devient politique plutôt que morale. La politique peut être morale, mais l'action humanitaire est axée sur une moralité *qui dépasse* la politique. L'on peut avoir des opinions de droite ou de gauche et partager tout de même un certain attachement à la dignité humaine et au soulagement de souffrances graves.

Tout ce qui limite la capacité de l'humanité à accepter et à contribuer à l'action humanitaire

Si toute l'humanité était dans une crise aiguë, il n'y aurait pas d'action humanitaire. Il faut que certaines sociétés jouissent d'un confort relatif pour qu'elles puissent s'identifier aux souffrances des autres et mobiliser l'assistance. Ceci implique que certaines sociétés ont besoin d'être dans une paix relative et de disposer de ressources supplémentaires, mais cela implique également une philosophie sociale selon laquelle elles doivent partager la responsabilité de faire quelque chose pour les autres sociétés en crise. L'action humanitaire ne peut fonctionner dans des conditions de guerre planétaire totale. Mais de même, par exemple, l'existence de Médecins Sans Frontières dépend de la richesse et des largesses du public occidental et de l'engagement professionnel de la profession médicale à des fins sociales et un traitement équitable et éthique. Alors que la société commercialise de plus en plus la médecine, les professionnels médicaux sont forcés de se concentrer sur les exigences professionnelles de leurs carrières. La société n'a pas structuré les motivations dans la profession médicale pour encourager, reconnaître et récompenser une conduite positive sur un plan social. Ceci sape la qualité de service de la profession médicale (y compris dans le cadre d'efforts humanitaires). Notre intervention technique est peut-être meilleure, mais nous sommes moins attentifs et nous avons moins de résistance intrinsèque au processus décisionnel qui ne met pas en priorité les besoins des patients.

Tout ce qui met les intérêts institutionnels avant la mission d'aider ceux qui sont dans le besoin

La popularité actuelle de l'action humanitaire a entraîné une prolifération d'agences, dont toutes se revendiquent humanitaires et qui se font concurrence pour obtenir des fonds, une couverture médiatique et une influence. Ceci dénature le préalable simple et précis de l'action humanitaire, à savoir rester pleinement attaché à aider les populations dans le besoin. Le public ne sait plus où il en est et les gouverne-

ments essaient de définir une structure de coordination. Essayer de créer une machine efficace unique à partir de la «communauté» internationale des gouvernements donateurs, des agences des Nations unies et des ONG – sans reconnaître leurs différences considérables – et imposer un comportement et des intérêts institutionnels par dessus un engagement moral personnel sape l'effort humanitaire dans son ensemble.

Tout ce qui réduit la capacité des acteurs humanitaires à voir, à comprendre et à réagir face à la récupération politique

Un débat est en cours pour savoir si dire ce qu'ils pensent met en danger la neutralité des acteurs humanitaires. Les acteurs humanitaires sont forcés de dire ce qu'ils pensent lorsque les acteurs politiques leur refusent l'accès ou essaient de dénaturer une action humanitaire simple, précise et impartiale. Les acteurs humanitaires sont des intervenants modestes parmi des forces imposantes. Nous devons être séparés des gouvernements, de l'appareil militaire et des intérêts commerciaux, non pas parce qu'ils sont mauvais mais parce qu'ils sont intéressés. Nous devons interpréter leur trahison des responsabilités humanitaires – sans juger s'ils sont bons ou mauvais – et neutraliser ces défauts. Les acteurs humanitaires n'ont pas le raffinement, les moyens, la force ou les alliances dont disposent ces acteurs importants. Nous avons seulement le principe moral évident, l'appui populaire, l'accès aux médias pour informer et le droit international humanitaire. Nous devons utiliser le peu que nous avons pour réagir face aux forces qui essaient d'esquiver la responsabilité humanitaire ou de la manipuler.

Tout ce qui réduit l'engagement soutenu d'agir

L'humanitaire est une philosophie orientée vers l'action. S'il est moralement juste de porter secours, vous vous engagez alors à agir d'abord et à utiliser les enseignements de l'histoire pour essayer de minimiser les défis qui se présentent à l'action humanitaire. Chaque individu aura une opinion politique personnelle. Si les employés des organismes d'entraide ne sont pas capables de séparer leur personnalité politique de leur personnalité morale et de voir que l'action humanitaire a besoin d'être distincte, il y a un danger d'épuisement et de perte de motivation. Si les gens sont inspirés par un devoir de préserver des notions d'humanité, il devient alors exaltant de se rendre au Soudan en 1988 pour nourrir les enfants affamés pendant une famine puis d'y retourner en 1993, et en 1994, et en 1996, et en 1998. Si un docteur croit au pouvoir rédempteur de la guérison et à la responsabilité de l'homme d'offrir une telle possibilité, ce n'est pas alors un échec d'opérer un garçonnet en Tchétchénie en 1995 puis d'opérer le même jeune homme en 1999. Si, en revanche, les attentes sont que nous avons échoué si la même personne est blessée deux fois et que nous avons besoin de changer nos actions pour nous assurer que nos patients ne sont jamais affamés ou blessés de nouveau, à ce moment-là nous perdrons la bataille. Nos patients n'ont pas le choix de mettre fin à la guerre, d'empêcher leurs enfants de mourir de faim, d'empêcher leur épouse de marcher sur une mine terrestre. Si nous sommes motivés pour tendre le bras et faire quelque chose pour eux, nous n'avons pas le choix d'être motivés en 1992 et d'être d'avoir perdu nos illusions en 2002.

Austen Davis est directeur général de MSF-Hollande.

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, MSF, OCHA, SCF(UK), SIDA, UNDP, USAID et WFP. SIDA, UNDP, USAID et WFP.

exchange 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 adjoint

Alison Prescott

Édité par Matthew Foley
et Frances Stevenson

Traduction de Claire Mantle

Mise en page et imprimé par
Publish on Demand Ltd,
Highbury, Londres

Reseau 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 2002