

échange

HUMANITAIRE

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

octobre 2002 **21**

DANS CE NUMERO

EDITORIAL

Les situations d'urgence «tapageuses»

L'embarras du choix	2
Les situations d'urgence «tapageuses» et les médias	5
Les médias et le Mozambique: une arme à double tranchant	9
L'intervention d'urgence au Timor oriental	10
Le Tadjikistan: le voisin immédiat	13
L'organisation caritative Mother Teresa et la guerre au Kosovo	15

Notes de pratique

Analyse du nombre de décès parmi les agents humanitaires	16
Le calcul des risques dans les activités humanitaires	18
Obligation de rendre compte et qualité: un tandem gênant?	21
Pourquoi un fonds commun ne réussira pas en Afghanistan	24
La programmation du développement au beau milieu de la guerre	26
Les interventions nutritionnelles dans les «situations dites ouvertes»	29

Notes d'orientation

Gestion de l'information, coordination et indépendance des agences	32
Le système humanitaire français	35
Une législation pour l'aide humanitaire?	37

Page de garde

Le cloisonnement de l'action humanitaire	40
---	----

Bien des agents humanitaires ont connu l'expérience frustrante et déprimante d'avoir à leur disposition des moyens insuffisants pour pouvoir répondre de manière satisfaisante aux besoins des populations dans les nombreuses situations d'urgence «silencieuses» du globe. Beaucoup ont également connu l'embarras des choix que connaît un petit nombre de situations d'urgence «médiatisées». Chaque année une crise, parfois deux, domine la réponse humanitaire internationale, c'est le cas de l'ouragan Mitch et de la famine au Soudan en 1998, du Timor oriental et du Kosovo en 1999, des inondations au Mozambique en 2000, du tremblement de terre au Gujarat en 2001, puis de l'Afghanistan. Ces crises attirent une vague d'attention médiatique, une proportion élevée de fonds émanant de donateurs officiels (et parfois de leurs armées aussi), de généreux dons privés et un déluge d'agences humanitaires. Elles laissent dans l'ombre les crises oubliées et les millions de personnes qui essaient de leur survivre.

Après l'accent spécial que nous avons mis sur les crises silencieuses dans le dernier numéro d'Échange Humanitaire (mai 2002), nous insistons dans ce numéro sur les situations d'urgence «médiatisées». Toby Porter analyse comment les principaux gouvernements donateurs privilégient certaines situations d'urgence par les moyens qu'ils leur consacrent et comment ils décident ainsi quelles sont les réponses humanitaires internationales majeures. L'on y parle de l'influence des médias pour galvaniser les réponses au Mozambique, tandis que Nik Gowing explore le rôle qu'il a joué dans la création de l'histoire en prenant comme exemple les événements qui se sont déroulés récemment en Cisjordanie. Le passage de l'obscurité à la une des journaux est examiné par Janet Hunt dans le cas du Timor oriental et par Penny Harrison dans le cas du Tadjikistan depuis le commencement de la crise dans l'Afghanistan voisin. D'autre part, Gani Demolli révèle quelques-unes des difficultés associées aux avantages d'être «sous les feux de la rampe» au Kosovo.

Le manque d'intérêt stratégique maintient dans l'ombre de nombreuses crises mais les niveaux élevés d'insécurité peuvent également éloigner les acteurs humanitaires. Dans ce numéro, Mike Gent examine comment les agents de l'humanitaire affrontent les risques qui font souvent partie du métier et Dennis King en examine les preuves sur les pertes en vie humaine dans l'exercice de ce même métier. L'agencement des données rassemblées sur le sujet fournit un modèle sur la manière dont l'information pourrait être gérée dans le secteur humanitaire, un sujet que discute ici Robin Schofield.

Les autres articles de ce numéro examinent les éléments nouveaux en ce qui concerne les crises inscrites dans la durée, l'intervention nutritionnelle, l'obligation de rendre de compte et la qualité, ainsi qu'une nouvelle initiative de la part du gouvernement français en matière d'orientation de politique et une législation récente au RU. En conclusion, Gerald Martone invite les organisations humanitaires à faire respecter les valeurs humanitaires, à défendre les droits de l'homme et à combler le vide en matière de protection.

L'embarras du choix

*La rhétorique de l'humanitaire ne parvient pas à occulter un système mondial où le profil médiatique, la situation géographique et les considérations d'ordre politique sont plus efficaces que les besoins pour attirer l'assistance humanitaire. Et, pourtant, selon **Toby Porter**, si les acteurs humanitaires veulent faire pression la conscience tranquille afin d'obtenir une plus grande équité, il leur faudra commencer par se pencher sur leur propres défaillances*

De nombreuses raisons ont été avancées pour expliquer pourquoi certaines crises humanitaires n'attirent pas l'attention des médias: le manque d'intérêt stratégique, politique ou commercial d'un pays donné, les niveaux élevés d'insécurité ou la lassitude des donateurs, pour n'en nommer que quelques-uns. Mais la principale raison est que les fonds et l'attention ont tout simplement été orientés ailleurs, vers les situations d'urgence humanitaire médiatisées ou «tapageuses». Les situations d'urgence «silencieuses» et les crises «tapageuses» sont l'avertissement et le revers de la même médaille.

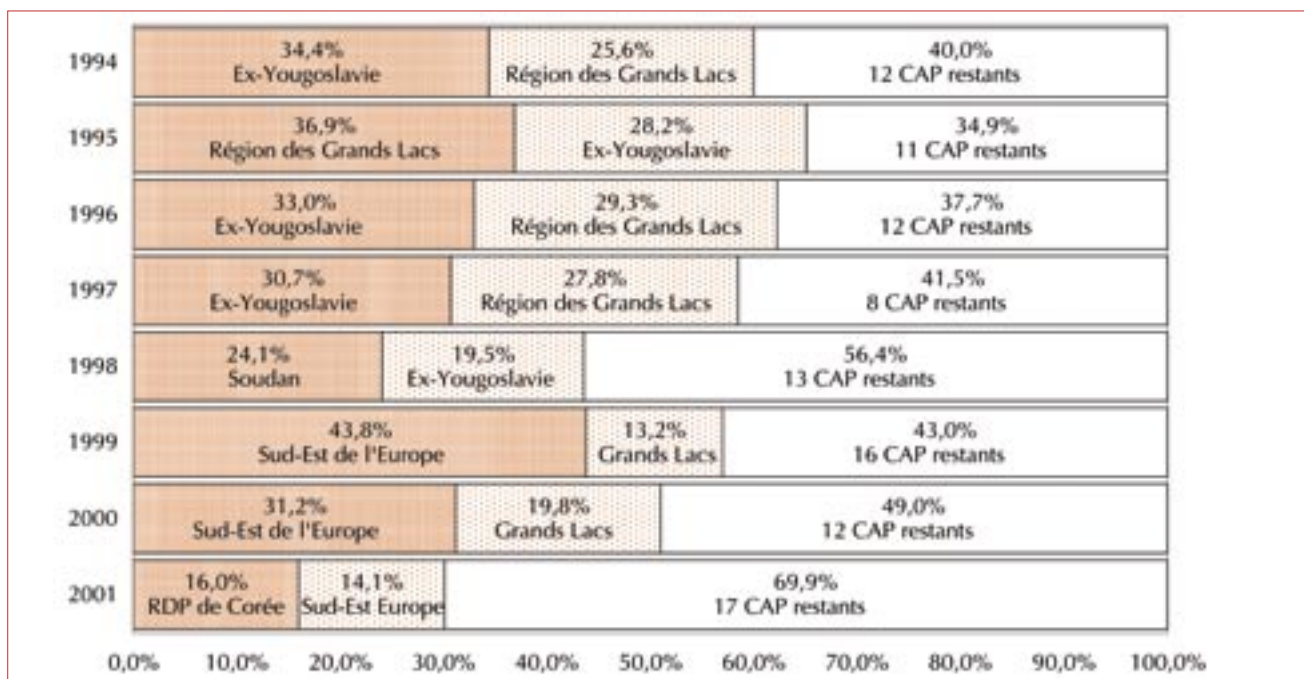
Si l'on analyse huit années de contributions mondiales au Processus des Appels globaux des Nations unies (CAP) l'on s'aperçoit à quel point les ressources sont concentrées sur un petit nombre de crises humanitaires. Chaque année depuis 1994, un ou deux appels ont dominé la réponse des donateurs; ce n'est qu'à deux occasions seulement – en 1998 et en 2001 – que les contributions apportées aux appels les plus importants n'ont pas dépassé le total donné à tous les autres appels cumulés. Jusqu'au début d'avril, 79 % des contributions des donateurs à tous les appels globaux du monde entier en 2002 avaient été dirigés vers l'Afghanistan.

Qu'est-ce qui fait qu'une situation d'urgence se médiatise?

L'ordre du jour humanitaire international est inextricablement lié aux considérations politiques et de politique extérieure du petit nombre de pays puissants qui financent le système de solidarité internationale. La France et la Grande-Bretagne, par exemple, ont tendance à concentrer le financement qu'elles réservent aux situations d'urgence en Afrique sur leurs anciennes colonies. Les États-Unis – avec leur communauté hispano-américaine influente – et l'Espagne ont tendance à être les donateurs les plus généreux en secours d'urgence en Amérique latine. La réponse de l'opinion publique suit des schémas analogues. En janvier 2002, à titre indicatif, les dons émanant du public britannique en réponse au tremblement de terre au Gujarat ont de loin excédé les dons effectués pour le tremblement de terre en El Salvador la semaine précédente. En Espagne par contre, la situation était inversée, les banques, les bureaux de poste et les écoles maintenant un appel très médiatisé pour El Salvador pendant plusieurs mois.

Les donateurs ont également tendance à réagir généreusement aux crises qui se déroulent dans leur

Proportion de toutes les contributions dans le cadre des CAP représentées par les deux appels les plus importants de chaque année



voisinage, comme l'illustre la réponse européenne face à la crise des Balkans ou encore les niveaux élevés de financement du gouvernement australien pour les activités humanitaires en Indonésie et dans les deux Timor. D'autres réponses pourraient être motivées par des fins politiques, à l'instar des vastes dons d'assistance alimentaire en nature à l'intention de la Corée du Nord, malgré les conditions inacceptables qui sont imposées à ceux qui travaillent dans le pays. Enfin, les donateurs peuvent manifester un engagement particulièrement fort envers un groupe précis s'ils estiment qu'ils ont contribué à précipiter la crise. L'on pourrait dire que c'est ce qui s'est passé au Kosovo et ce qui est en train de se produire en Afghanistan.

À part ces questions, le niveau de couverture médiatique est de loin le facteur le plus important. Lorsqu'un intérêt médiatique est soutenu, il est pratiquement garanti une vaste opération humanitaire bénéficiant de fonds importants. Les mouvements de population en masse sont presque toujours bien couverts par les réseaux de télévision et ils reçoivent donc des fonds importants: les crises des Grands Lacs et des Balkans étaient les deux appels globaux (CAP) les plus importants pendant six ans sur les sept années couvrant la période 1994-2000. En revanche, les déplacements en Colombie ont tendance à se faire à titre individuel ou au niveau de la famille; ils n'offrent aucune histoire à conter pour les caméras et, en conséquence, les organismes humanitaires se battent depuis longtemps pour trouver les fonds nécessaires à la réalisation de leurs programmes.

Dans le cas des catastrophes naturelles, les tremblements de terre tendent à provoquer un intérêt médiatique et une solidarité publique immenses. Les sécheresses qui, lentement, sapent les moyens d'existence n'ont malheureusement pas le même effet. Même des événements analogues dans des pays différents reçoivent des niveaux de couverture médiatique complètement différents. En quelques mois, vers la fin de 1999 et le début 2000, des inondations ont frappé le Venezuela, Orissa et le Mozambique. Un nombre bien plus impressionnant de personnes a trouvé la mort dans les deux premières crises que dans la dernière, mais ce sont les images dramatiques et irrésistibles du Mozambique qui ont captivé l'imagination du monde et inspiré cette réponse immense de la part des donateurs et du public. Le Venezuela et Orissa, par contre, ont fait l'objet d'une couverture médiatique très modeste et ont reçu très peu d'aide.

Trop ou trop peu?

Dans la plupart des crises très médiatisées, la majorité des principaux gouvernements donateurs, de même que les donateurs multilatéraux, rendent immédiatement disponibles d'importants fonds d'affectation spéciale, alors que l'attention médiatique tend à mobiliser une réponse considérable de la part de l'opinion publique. En règle générale, plus la situation d'urgence est grave, plus est important le montant des fonds reçus de ces deux sources. Il faudrait cependant noter qu'une

surabondance de financement n'est pas l'environnement le plus fertile pour une programmation responsable. Comme l'a fait remarquer le bilan de la réponse à la situation d'urgence au Rwanda: «Les bailleurs de fonds et les organisations d'intervention devront s'assurer plus strictement encore que, durant les périodes où les ressources sont relativement abondantes, ce qui était le cas durant les deux mois qui ont suivi le déferlement des réfugiés sur Goma, ces ressources continuent à être gérées sur la base d'un bon rapport coût/efficacité.»

La caractéristique la plus visible des situations d'urgence humanitaire très médiatisées est la présence d'un nombre d'organismes humanitaires beaucoup plus important que ne le réclame la situation. Des organismes qui n'ont aucune expérience préalable du pays ou de la région se précipitent sur place. En plus de l'impératif humanitaire, leur présence pourrait bien se justifier par des raisons moins altruistes telles que la couverture médiatique et les possibilités de lever des fonds dans leur propre pays que suscite leur présence sur les lieux. Le terme d'ONG «*briefcase*» a été employé au cours des dernières années pour décrire ce phénomène. Non seulement leur professionnalisme et leur capacité à exécuter des programmes de qualité sont souvent discutables, mais ces organismes ne semblent guère intéressés ou aptes à apprécier l'importance de participer à des mécanismes de coordination sur le terrain ou à des initiatives plus générales visant à définir des normes telles que Sphere et le Projet de responsabilisation humanitaire (*Humanitarian Accountability Project*). Par suite, l'impact et la réputation de l'ensemble de l'opération humanitaire s'en trouvent endommagés.

Dans les crises très médiatisées, le cycle conventionnel du projet est souvent rejeté. Alors que dans les situations standard, les organismes humanitaires essaient habituellement de se garantir le financement des donateurs en vue d'exécuter les programmes qu'ils ont déjà évalués, dans les situations d'urgence majeures, cet ordre peut être inversé. Une bonne proportion d'ONG commence non pas avec un projet à la recherche de ressources, mais plutôt avec des ressources à la recherche d'un projet. Cela mène tout droit à une programmation médiocre et explique en partie certains des côtés les plus louches de la conduite des organismes d'aide dans les situations d'urgence majeures, comme la concurrence qu'elles se font et la bousculade pour se faire connaître des médias. En Albanie, par exemple, à mesure que de nouveaux sites étaient montés de toutes pièces pour les réfugiés du Kosovo, la concurrence entre les ONG pour qu'on leur affecte un camp ou secteur où travailler semblait souvent tout aussi frénétique et acharnée qu'une concurrence pour un appel d'offres commercial.

Les situations d'urgence très médiatisées peuvent aussi créer des dilemmes inhabituels pour les organismes humanitaires plus établis et plus professionnels. Même les organisations les plus grandes et qui ont le plus d'expérience ont connu des difficultés qui ont fait

la une des journaux pour intensifier leur capacité d'exécution afin de la faire correspondre à la hausse des fonds disponibles. Cet excès de financement rend avant tout la nécessité de dépenser ces fonds durant une période précise le moteur primordial de la conception des programmes, éclipsant un processus d'évaluation participatif ou fondé sur les besoins et, par conséquent,

allant à l'encontre des efforts déployés pour améliorer la réputation et les résultats du secteur humanitaire dans son ensemble.

Au RU, l'appel en faveur du Kosovo du *Disasters Emergency Committee* (DEC) a levé plus d'une cinquantaine de millions de livres sterling auprès du public britannique, ce qui en fait aisément la réponse la plus généreuse du public au cours de ces dernières années. Mais avant qu'une partie quelconque de ces fonds n'ait été déboursée, la majorité des organismes membres du DEC avaient déjà signé des contrats importants avec les donateurs institutionnels, qui couvraient souvent les dépenses courantes de leurs programmes d'urgence pendant plusieurs mois. Par suite, il leur a été difficile, voire impossible, de dépenser l'argent rapidement, problème encore aggravé par le retour soudain et inattendu des réfugiés au Kosovo suite à la fin des hostilités.

Or, ce dilemme n'était pas non plus exceptionnel et uniquement imputable aux célèbres excès de cette

L'écart des données

L'une des principales contraintes qui limitent une action efficace s'agissant de la question des situations d'urgence oubliées est le manque de données claires et fiables pour illustrer les dépenses humanitaires mondiales totales, et leur ventilation par pays. Le système actuel selon lequel les donateurs font rapport sur leurs contributions à l'assistance humanitaire est inadéquat, et il existe aussi des difficultés en ce qui concerne la transparence financière dans le secteur des ONG. Par suite, pratiquement tous ceux qui se livrent à des études sur des situations d'urgence «silencieuses» et «médiatisées» utilisent les réponses aux Appels globaux des Nations unies (CAP).

Or ces données sont de par leur nature même non fiables et ce pour trois raisons principales:

1. Les contributions aux CAP représentent seulement 30 % environ de l'assistance humanitaire globale totale.
2. Un grand nombre de projets inclus dans les CAP ne résistent pas à l'examen minutieux des donateurs et sont par conséquent non financés. C'est pourquoi, il pourrait bien y avoir des raisons valables pour lesquelles il existe un écart entre ce qui a été demandé dans un appel et ce qui est réellement reçu.
3. Les chiffres relatifs au montant moyen reçu par bénéficiaire sont calculés en divisant le montant total reçu pour tous les projets d'un CAP par le nombre estimé le plus élevé de bénéficiaires pour un secteur alors même que ce dernier chiffre est considéré comme étant très peu fiable par la majorité du personnel du BCAH qui s'occupe des CAP.

Il est inéluctable que les progrès en vue d'une distribution plus équitable de l'assistance humanitaire seront limités jusqu'à ce que soient disponibles des données beaucoup plus précises. Les bailleurs de fonds, les gouvernements d'accueil et les ONG doivent faire preuve d'un plus grand empressement à déclarer toute l'assistance fournie et pas seulement les projets inclus dans le CAP. Comme première mesure, il faut procéder à un examen du système, inadéquat à l'heure actuelle, de l'OCDE pour établir des rapports sur l'assistance humanitaire et prévoir son remplacement par un nouveau mécanisme d'information humanitaire mondial global.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Sur les situations d'urgence «silencieuses», voir l'ensemble des articles publiés dans *Échange Humanitaire* n° 20, mai 2002, disponible à www.odihpn.org.

Frances Christie et Joseph Hanlon, *Mozambique and the Great Flood of 2000* [Le Mozambique et les grandes inondations de 2000] (Bloomington, IN: Indiana University Press, 2001).

Nick Leader, 'Proliferating Principles or How to Sup with Devil Without Being Eaten', [La prolifération des principes ou comment dîner avec le diable sans se faire dévorer] papier présenté lors de la conférence d'ECHO/ODI 'Principled Aid in an Unprincipled World: Relief, War, and Humanitarian Assistance' [Une aide éthique dans un monde sans principes: les secours, la guerre et l'assistance humanitaire], Londres, avril 1998.

Thomas Nagel, *Equality and Partiality* [Égalité et partialité] (Oxford: Oxford University Press, 1991).

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

John Borton (éd.), *Évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda: Étude III*, Dossier thématique n° 16 du RRN (Londres: ODI, 1996).

Hugo Slim, 'Positioning Humanitarianism in War: Principles of Neutrality, Impartiality and Solidarity' [Le positionnement de l'humanitaire dans la guerre: Les principes de neutralité, d'impartialité et de solidarité], *Development in Practice*, vol. 7, n° 4, 1997.

Tony Vaux et al., *Independent Evaluation: The DEC Response to Earthquake in Gujarat* [Évaluation indépendante de la réponse du DEC face au tremblement de terre au Gudjarât] (Londres: DEC, 2001), disponible sur le site Internet du DEC à www.disasters.org.uk.

Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* [Les domaines de la justice: défense du pluralisme et de l'égalité] (Oxford: Blackwell, 1983).

opération humanitaire particulière. En fait, les mêmes problèmes ont été associés aux deux principaux appels du DEC depuis lors, à savoir pour le Mozambique et le Gujarât. Dans leur étude intitulée *Le Mozambique et les grandes inondations de 2000*, Frances Christie et Joseph Hanlon remarquent que «les ONG britanniques ont subi des pressions énormes pour qu'elles dépensent l'argent donné par le biais du *Disasters Emergency Committee* ... nous a déclaré un représentant d'un organisme, «les sièges ont dit à leur bureau de Maputo, vous avez 48 heures pour présenter une proposition pour dépenser £ 3 millions». Selon l'évaluation de la réponse du DEC face au tremblement de terre au Gujarât «les membres du DEC n'ont pas tous trouvé un juste milieu entre les fonds disponibles, leur rôle stratégique et leurs capacités locales. Incapables d'assortir les fonds à la capacité, le moteur de la réponse d'un grand nombre de membres du DEC a été les fonds plutôt que les besoins. Acceptant des fonds de nombreuses sources avant que n'aient été établis des plans définis, ils se sont trouvés victimes du succès de leurs organisations à lever des fonds. Les cadres sur le terrain ont commencé à voir leur tâche comme étant de dépenser de l'argent dans le cadre du calendrier imposé par le DEC plutôt que de procéder à la planification de bons programmes».

Vers une réponse éthique

Les bénéficiaires de situations d'urgence très médiatisées reçoivent une assistance humanitaire considérable, que leur situation réclame indubitablement; mais une grande partie des efforts humanitaires font double emploi et sont vains. Les budgets d'aide mondiaux sont limités et il semble qu'il n'y en ait jamais assez pour tous et donc l'argent gaspillé dans les crises très

médiatisées pourrait être mieux dépensé ailleurs et aurait dû l'être. Et pourtant les ONG qui admonestent les donateurs avec le plus de véhémence sur les situations d'urgence oubliées sont souvent celles qui acceptent sans la moindre hésitation des volumes élevés de financement dans des situations très médiatisées et qui ont été critiquées par des évaluateurs indépendants pour n'avoir pas été en mesure de dépenser ces fonds. La majorité des activités de promotion des ONG sur les situations d'urgence oubliées a tendance à parler entièrement dans l'abstrait des inégalités dans les schémas de financement des donateurs, comme si le secteur des ONG n'était en quelque sorte pas concerné. La réalité est, bien sûr, que le plus gros de ce financement excessif de la part des donateurs dans les situations d'urgence médiatisées passe par le biais du secteur des ONG. Pour se livrer à des activités de promotion éthiques sur les crises oubliées, deux choses doivent se produire. D'abord, le secteur des ONG doit grandement améliorer ses résultats dans les situations d'urgence très médiatisées. Et, dans le cadre de cette démarche, certaines ONG ont besoin de devenir aussi expertes à refuser des fonds qu'elles le sont à en lever. Tant que cela ne sera pas le cas, les protestations qu'exprime notre secteur sont de trop.

Toby Porter a travaillé pour Oxfam GB de 1995 à 2002 où il a passé du temps dans toutes les principales crises mentionnées dans cet article. Il est à présent consultant indépendant. Entre février et avril 2002, il a réalisé un Bilan externe des CAP pour le compte du BCAH, bilan qui explore un grand nombre de points que soulève cet article. Le rapport, publié en avril 2002, est disponible au site de ReliefWeb, www.reliefweb.int/library.

Les situations d'urgence tapageuses et les médias

*Ce sont les médias qui génèrent une forte proportion de l'élan qui propulse une crise à l'ordre du jour international. Mais alors que la nouvelle technologie amène plus efficacement que jamais auparavant les guerres, les catastrophes et leurs conséquences humanitaires à l'attention des publics, des gouvernements et des organismes humanitaires, la question qui se pose, pour **Nik Gowing**, n'est pas de savoir quelle est l'importance de cette couverture médiatique mais plutôt de quel genre il s'agit*

Le mythe persiste que la couverture médiatique des situations d'urgence humanitaires diminue de plus en plus. Grâce à la révolution survenue dans le domaine de la technologie de l'information et aux moyens peu onéreux et légers d'enregistrement et de transmission qui existent de nos jours il y a à présent plus de reportages que jamais provenant même des catastrophes naturelles et des théâtres de conflit les plus éloignés et les plus dangereux. La question qui se pose dans les situations d'urgence «tapageuses» d'aujourd'hui est de savoir qui sont ceux qui génèrent ce «battage médiatique»? Ils sont à présent en nombre beaucoup plus grand que l'on ne présume en général.

Faire rapport en temps réel engendre des pressions telles que les reportages créés par la nouvelle technologie ne

sont pas toujours aussi exacts et objectifs que ne le souhaiterait la plupart d'entre nous. La couverture d'événements aussi terrifiants que ceux qui se sont produits au Timor oriental après le référendum de 1999 ou à Goma lors de l'éruption du volcan, ont montré combien l'impact de la couverture médiatique pouvait être immédiat et profond mais qu'il pouvait aussi être faussé dans la précipitation pour faire un constat rapide des faits même basiques. Chose encore plus préoccupante, l'on a la preuve que, dans certaines situations d'urgence, cela peut diviser, radicaliser et déstabiliser.

Tous ces faits contribuent sensiblement à créer l'impression qu'un plus grand nombre de situations d'urgence sont devenues «tapageuses» – si témoigner



© Juan Carlos Tomasi

Janin, 2002: pourquoi les perceptions ont-elles été ainsi déformées?

et faire le constat des événements qui se déroulent sont le point de référence. Elles sont plus tapageuses parce que davantage de monde et de publics de par le monde peuvent à présent en entendre parler. Au cours des scènes de violence qui se sont déroulées récemment au Népal, au Cachemire, au Sri Lanka et aux Philippines, par exemple, nous avons vu beaucoup plus d'événements rapportés de manière opportune, même d'endroits éloignés, que nous n'en avions jamais vu auparavant. De nos jours, il n'existe pratiquement pas de crise qui ne soit signalée d'une façon ou d'une autre.

Les nouvelles technologies et les nouveaux acteurs

Comment ce phénomène s'est-il produit? La nouvelle technologie bon marché que l'on peut transporter partout et qui transmet en temps réel est au cœur de ces changements souvent stupéfiants - en particulier le téléphone portable et les téléphones satellites portables. Il en est de même de la présence d'un nouveau noyau d'«acteurs de l'information» ou de «porteurs de témoignage», souvent autodidactes. Ils ont montré qu'ils créaient toute une nouvelle matrice de médias dans ces situations d'urgence. Il n'est pas nécessaire que ce soit des journalistes accrédités auprès d'organisations de presse connues ou ayant reçu une formation professionnelle. Mais le pouvoir de ce qu'ils notent

et transmettent à un nombre sans cesse croissant de publications ou de plates-formes radio ou télévision peut être tout aussi puissant.

Pensons, par exemple, à l'impact et au pouvoir des rapports anonymes transmis par téléphones satellites par la résistance au Timor oriental depuis les collines qui surplombent Dili, en septembre 1999, au cours de la campagne de violence menée, au lendemain du référendum, par les milices soutenues par l'Indonésie. Les messages retransmis via un bureau situé à Darwin en Australie parlaient de montagnes de cadavres entassés dans le poste de police et de murs tâchés de sang. Les images télévisées des premières heures qui ont suivi le référendum confirmaient un niveau épouvantable de violence - un homme a même été taillé en pièces devant une caméra vidéo. Personne ne nie aujourd'hui qu'il y a eu un nombre considérable de morts, en particulier parmi les Timorais orientaux qui ont disparu alors qu'ils étaient embarqués de force. Et pourtant, que la raison en soit malveillante ou émotionnelle, les affirmations relatives aux cadavres et au poste de police étaient exagérées et les forces de l'Onu, sous la direction de l'Australie, qui sont finalement arrivées à Dili n'ont trouvé aucun élément de preuve susceptible d'appuyer ces dires.

Ceci n'était que battage médiatique. Et s'il est vrai que ce battage peut contribuer à réaliser le dessein politique qui vise à mobiliser l'opinion internationale, il n'en reste pas moins préoccupant. D'autre part, la présence de liaisons télévisées par satellite à Dili pendant les deux premiers jours de la violence qui a suivi le référendum a exercé un impact alarmant mais positif. Que les Indonésiens et/ou les commandants de la milice n'aient pas pensé à fermer ces liaisons alors que commençait leur règne de terreur a permis au monde entier d'assister pratiquement en temps réel au déroulement de ces scènes d'horreur. Deux correspondants de la BBC ont décrit en direct comment ils avaient manqué être assassinés par des miliciens brandissant des machettes. Les risques pris par quatre journalistes femmes de rester et de faire rapport par téléphone satellite à partir de l'enceinte assiégée de l'Onu a mis en relief les dangers et les menaces qui pesaient sur de vastes nombres de Timorais orientaux terrifiés. Les images et reportages crus ont eu un effet profond pour pousser le Conseil de sécurité de l'Onu à agir et c'est ce qu'il a fait en quelques jours. Par contre, les mois de mises en garde, avant le référendum, par la Minuto sur la violence qui, en toute probabilité, allait se déclencher n'avaient pas réussi à provoquer une réaction.

Depuis 1999, bien des choses ont changé. A présent, il n'est plus nécessaire que les porteurs de témoignage soient des personnalités très connues ou des noms de marque de par le monde pour exercer un impact. Mais eux aussi sont des médias - les nouveaux médias, moins reconnus, mais de plus en plus puissants, même si d'aucuns seraient tenter de les classer davantage comme étant des défenseurs plutôt que des journalistes.

Ce nouvel échantillon d'«acteurs de l'information» est très différent de l'idée traditionnelle à une dimension que l'on se faisait des médias en tant que bulletin d'information télévisé passant à des heures de grande écoute ou histoire dans un grand journal plein format. Alors que le monde des médias se fragmente en d'innombrables publics spécialisés, avec des pressions intenses sur les revenus commerciaux, de nouvelles plates-formes bon marché telles que les sites Internet, le courrier électronique, les téléphones portables et les SMS ont rapidement créé de nouveaux défis pour les médias établis de plus longue date. La recherche récente de BBC News a confirmé que l'âge moyen des consommateurs des formes traditionnelles d'information augmente sensiblement: il y a vingt ans, l'âge maximal était de 25 ans; il y a dix ans, il était de 35 ans; or il est à présent de 45 ans. La génération avidement consommatrice d'informations est la même mais elle vieillit. Si la tendance se maintient, se sera sous peu une espèce en voie de disparition. En attendant les générations plus jeunes obtiennent l'information qu'elles souhaitent avoir (si elles le veulent) auprès d'une prolifération de sources médiatiques différentes.

La tyrannie du temps réel

Quel est alors le nouveau défi que les médias doivent relever dans les situations d'urgence humanitaire? Des sites Internet sur la zone de conflit à l'instar d'«Electronic Intifada» au Moyen-Orient constituent une nouvelle partie de la matrice médiatique, offrant de nouvelles perspectives et idées ainsi que de nouvelles façons d'apporter l'information. Comme l'annonce le site de l'E-Intifada sur sa page d'accueil, ils vous «donneront les moyens de remettre en question, de manière fondée, les mythes, distorsions et inventions contenus dans les médias, vous permettant d'effectuer des changements positifs dans la couverture médiatique des Palestiniens et du conflit israélo-palestinien».

L'on pourrait mettre en doute l'objectivité et la retenue de ces sites. À des moments «de grand battage médiatique» dans les situations d'urgence, ces plates-formes médiatiques nouvelles peuvent offrir des perspectives alternatives mais aussi, parfois, des interprétations incendiaires, contestant la couverture et les perspectives des organisations médiatiques traditionnelles.

Le pouvoir de cette information nouvelle en temps réel dans les situations d'urgence a été démontré d'une manière terrible. L'*International Press Institute* (IPI) confirme que, plus que jamais, ceux qui portent témoignage sont activement ciblés par les factions belligérantes, les groupes de guérilleros et les armées nationales. Ceux qui enregistrent des images sur leurs tout petits appareils numériques et envoient des rapports sur les téléphones portables sont considérés comme étant une menace immédiate à la sécurité opérationnelle dans une zone de conflit. Les parties au combat essaient de neutraliser et d'arrêter les «acteurs de l'information» à cause de leur pouvoir d'observer et de faire rapport. Le prix à payer pour avoir sorti un

appareil numérique d'une poche ou d'un sac à dos peut être très élevé, voire parfois fatidique. L'assassinat par les soldats israéliens du journaliste-photographe indépendant italien Raffaele Ciriello à Ramallah en mars 2002 en est précisément un exemple. Il a été abattu alors qu'il prenait des photos dans une rue avec un petit appareil pour enregistrer une opération militaire. Dans les zones de conflit de par le monde, il y a bien d'autres exemples avec, pour le prouver, des nombres de blessés en rapide expansion.

Comme je l'ai souvent écrit et prévu depuis le milieu des années 1990, le problème fondamental pour les médias, l'armée, les gouvernements et les agents de l'humanitaire, dans ces environnements trop tendus que sont les crises immédiates et tapageuses, demeure la nécessité de faire preuve de compétence, d'autodiscipline, de prudence et de retenue publique dans le traitement de l'information. Un langage et des suppositions impulsifs et émotionnels risquent de coûter très cher du point de vue de la crédibilité et de l'intégrité.

Par contre, la maîtrise de soi signifie que les rumeurs, les insinuations, les accusations et les pires suppositions ne parviendront pas à germer dans le tourbillon du battage médiatique immédiat d'une situation d'urgence. Mais dans l'émotion et la passion que suscitent des événements terribles et au milieu de la tyrannie du temps réel, la maîtrise de soi fait souvent défaut.

La Cisjordanie au printemps 2002

Un exemple du nouveau tourbillon que suscitent les reportages en temps réel a été fourni par les événements qui se sont produits à Janin, à Ramallah et à Bethlehem, en Cisjordanie, en mars et avril 2002 pendant l'opération israélienne destinée à neutraliser les Palestiniens qui avaient ourdi la vague d'attentats suicide contre des cibles israéliennes. Cet article n'a *nullement* pour dessein de défendre les arguments pour ou contre les orientations de politique et les actions des Israéliens ou des Palestiniens concernant la violence et les bombardements. Mais plutôt de faire ressortir comment l'information, les rumeurs et les exagérations se sont rapidement fait jour dans une crise qui a fait l'objet d'un très grand battage médiatique, puis ont créé la conviction généralisée que les forces israéliennes avaient exécuté un «massacre». La question qui se pose est la suivante: pourquoi les perceptions ont-elles été ainsi déformées et pourquoi tout sens raisonnable de la réalité a-t-il été détruit?

Même au moment où la chronologie et l'échelle des événements qui se sont déroulés en Cisjordanie continuent à être examinées, des enseignements profonds sont à tirer pour tous du battage médiatique de cette situation d'urgence. En excluant les journalistes de la radio, de la télévision et de la presse écrite à l'aide de moyens hostiles (dont des grenades paralysantes, de la fumée et même le feu ciblé des mitrailleuses), les Forces de défense israéliennes (FDI) se sont aliéné à la fois les médias et le personnel humanitaire. Qui plus est,

ceci a encouragé les journalistes et agents humanitaires à supposer que le pire était en train de se dérouler dans l'opération militaire israélienne.

Lorsque l'on associe cela aux dires initiaux des FDI selon lesquels des «centaines» de Palestiniens seraient morts (une affirmation retirée en quelques heures), les médias se sont sentis justifiés de présumer que les affirmations émotionnelles émanant de voix officielles de l'Autorité palestinienne faisant état de centaines de blessés devaient être correctes. Il n'y avait pas d'éléments de preuve et il n'y avait pas non plus de rapports indépendants, mais pratiquement personne ne s'est retenu de présumer le pire et d'en faire état.

Les suppositions quant à l'ampleur de la violence infligée par les FDI étaient en outre avivées par le flot de «reportages» en temps réel détaillés et souvent non corroborés envoyés par courrier électronique et sur les sites Internet. Les sources, les détails et le timing de ses nombreux «rapports» étaient souvent incertains, discutables, voire inexistantes. Il n'y avait aucun moyen de vérifier les affirmations quant au nombre de morts, ni les histoires de bulldozers et de tanks qui seraient passés sur des corps ou encore l'assassinat de familles entières dans leur maison.

Mais heure après heure, un tableau à l'évidence terrifiant s'est dégagé. La rumeur et les insinuations ont pris la place de l'information d'une manière que les FDI n'ont pu réfuter. Leur tâche a été rendue encore plus difficile par les vidéos et images numériques ponctuelles montrant des Palestiniens apparemment en train d'être assassinés de sang froid par les soldats des FDI. L'impact a été affreux mais, dans la précipitation pour fournir l'information, la question essentielle est restée sans réponse: était-il possible que ces images et reportages soient fabriqués de toutes pièces ou qu'ils proviennent d'un tout autre incident?

Dans cette atmosphère très tendue, le prix à payer par quiconque essaierait de faire une observation objective ou une analyse prudente a été crûment illustré par l'expérience de Terje Roed-Larsen, l'envoyé spécial norvégien de l'Onu au Moyen-Orient. Ses impressions détachées et horrifiées lorsqu'il a vu pour la première fois la destruction du camp de réfugiés de Janin ont créé un «battage» médiatique immédiat et négatif. Les responsables israéliens ont interprété les observations humanitaires de Larsen comme étant politiques et ont promptement réagi par un quasi dénigrement de l'envoyé. Il a même été comparé à Quisling, le ministre norvégien de la Défense sous les Nazis.

Le journalisme en crise?

Au moment où je rédige cet article, nous possédons un tableau beaucoup plus précis, sans toutefois comprendre pleinement ce qui s'est produit à Janin. Human Rights Watch a conclu que 52 Palestiniens et 23 soldats israéliens avaient trouvé la mort. Il n'y a pas eu de massacre, mais la conduite de quelques soldats des FDI a soulevé la possibilité que des crimes de guerre avaient

été commis. HRW a conclu qu'un grand nombre des 22 civils palestiniens qui étaient morts avaient été tués «délibérément ou de façon criminelle». Plusieurs soldats israéliens ont depuis été arrêtés.

Bien que le nombre des blessés de part et d'autre ait été important, il est difficile tout compte fait de dire que le battage médiatique pendant l'opération israélienne à Janin ait traduit une réalité réfléchie et mitigée. Maintes affirmations faites sous le coup de l'émotion dans le feu de l'action n'ont pas tenu la route ultérieurement.

Fin mai, le rédacteur en chef du journal israélien *Ha'aretz* a parlé d'une «crise réelle des valeurs pour le journalisme», fondée sur son expérience couvrant vingt mois de l'Intifada. Lors d'une conférence pour les médias qui s'est déroulée à Bruges en Belgique, il a raconté l'histoire d'Abu Ali et de ses neuf enfants qui habitaient dans le camp de réfugiés de Janin. Quelques semaines auparavant, M. Ali aurait dit à un magazine européen «très distingué et très écouté»: «mes neuf enfants sont tous enterrés sous ces ruines.» Sa photographie avait couvert une double page sous le titre: «Les survivants racontent leur histoire». Mais la réalité était bien différente. Comme cela a été dit à la conférence: «Tout d'abord, les nombres définitifs indiquent que trois enfants et quatre femmes ont été tués au cours des combats dans le camp de réfugiés de Janin. Ensuite, les enfants d'Abu Ali n'étaient pas parmi ceux-ci. Et enfin, le magazine n'a pas pris la peine d'informer ses lecteurs de cette conclusion relativement heureuse de l'histoire.»

Cet exemple, loin d'être isolé, a souligné la tension qui existe entre la réalité et le reportage en temps réel. Ce type de reportage peut créer beaucoup de battage médiatique de cet ordre au cours d'une crise et peut même être responsable d'occulter des reportages présentant un meilleur équilibre et une plus grande exactitude des faits.

Ceux qui s'attendent à mieux devront continuer à rêver. Ceux d'entre nous qui ont la chance de travailler pour une énorme machine médiatique, disposant de vastes ressources, comme la BBC, qui s'efforce à tout moment de faire rapport avec exactitude, en toute objectivité et en toute impartialité, en vérifiant et contre vérifiant les faits, et sans se précipiter pour exprimer un jugement, doivent relever un défi majeur, alors que d'autres acteurs se précipitent pour faire rapport plutôt que de vérifier les faits dont ils font état. Il importe que ceux qui offrent des réponses humanitaires comprennent également la nouvelle réalité journalistique du temps réel de plus en plus imparfaite. Le battage va se faire plus bruyant et toujours plus dérangeant. La priorité pour tous est de prendre conscience que c'est ce qui est en train de se produire, et qu'une nouvelle dynamique déconcertante est en train de se créer.

Nik Gowing est l'un des principaux présentateurs de BBC World, la chaîne télévisée mondiale d'information de la BBC.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Nik Gowing, 'Outfoxed in the Information War' [Plus malin dans la guerre de l'information], TIME Europe, 12 novembre 2001. Se trouve à <http://www.time.com/time/europe/me/magazine/0,9868,182845,00.html>.

Nik Gowing, *New Challenges and Problems for Information Management in Complex Emergencies: Ominous Lessons from the Great Lakes and Eastern Zaire in Late 1996 and Early 1997* [Nouveaux défis et problèmes pour la gestion de l'information dans les situations d'urgence complexes: enseignements inquiétants tirés des Grands Lacs et du Zaïre oriental vers la fin de 1996 et le début de 1997]. Papier pour la conférence intitulée «Dépêches des zones de catastrophes», Londres, les 27–28 mai 1998. Disponible à <http://www.usip.org/oc/events/gowing.pdf>.

Nik Gowing, 'Media Coverage: Help or Hindrance in Conflict Prevention' [La couverture médiatique: aide ou gêne dans la prévention des conflits]. Disponible sur le site Internet de la Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: <http://www.ccpdc.org/pubs/media/mediaframe.htm>

Gordon Adam, 'The Media and Complex Humanitarian Emergencies' [Les médias et les situations d'urgence humanitaires complexes], International Centre for Humanitarian Reporting, Genève. <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=1066>

Colin Scott, Larry Minear et Thomas G. Weiss, *The News Media, Civil War, and Humanitarian Action* [Les médias de l'information, la guerre civile et l'action humanitaire] (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996).

Robert I. Rotberg et Thomas G. Weiss (éds), *From Massacres to Genocide: The Media, Public Policy, and Humanitarian Crises* [Des massacres au génocide: les médias, la politique gouvernementale et les crises humanitaires] (Washington DC: Brookings Institution Press, 1996).

Le site internet de l'Electronic Intifada est à www.electronicintifada.net.

La couverture médiatique des inondations au Mozambique: une arme à double tranchant

De la mi-janvier à mars 2000, le Mozambique a été frappé par une série d'inondations dévastatrices. Des images spectaculaires montrant en direct à la TV les opérations de sauvetage hélitreuillées ont été transmises dans le monde entier. L'afflux ultérieur de matériel et d'aide financière, culminant dans des promesses de dons s'élevant à 470 millions de dollars américains pour reconstruire le Mozambique a, du moins en partie, été dû à cette couverture médiatique internationale.

En 2001, le Mozambique a été affecté par de nouvelles inondations. Durant ces inondations, il se pourrait que la couverture médiatique négative ait été en partie responsable d'une réponse internationale moins généreuse. Les inondations ont frappé la vallée du Zambèze – aux pentes plus raides et moins peuplées que la plaine plate inondable du Limpopo qui avait été envahie par les eaux en 2000. Le long du Zambèze, de nombreux fermiers vivent au-dessus du niveau de l'inondation mais leurs fermes se trouvent au dessous. Ceci a mené à ce phénomène inattendu où les populations ont refusé d'être secourues. Bien que leurs champs aient été sous l'eau, leurs maisons étaient hors du danger, ils avaient amené leur cheptel près de leurs maisons et avaient des réserves alimentaires et, par conséquent, ils ont choisi de ne pas bouger.

Les caméras de TV sont arrivées par hélicoptère mais elles sont ensuite reparties quand il n'y a pas eu de sauvetages dramatiques. Cela s'est soldé par une couverture télévisée inférieure à celle qui avait été faite pendant les inondations de l'année précédente, par un intérêt moindre de la part des donateurs et, par conséquent, moins d'avions et moins de vivres. Dès la fin mars, la presse étant partie depuis longtemps, les populations ont commencé à manquer de vivres – et les eaux du fleuve ne baissaient toujours pas. Plus de 500 personnes par jour arrivaient, à pied et en bateaux, aux centres d'hébergement. Les routes de terre de la vallée du Zambèze s'étaient transformées en boue. Les ponts aériens étaient le seul moyen d'amener des vivres aux populations, mais il n'y avait que vingt aéronefs pour remplir cette mission. En mai, il y avait 220 000 personnes réparties dans 65 centres. Bénéficiant d'une aide étrangère réduite et, en particulier, de moins d'avions, les conditions dans les centres n'étaient pas aussi bonnes que pendant les inondations de 2000. Le ministère de la Santé a fait état de «graves problèmes nutritionnels» dans certains centres et l'on a même parlé de cas de choléra.

Quels enseignements peut-on tirer de cette expérience de couverture médiatique positive une année et négative l'année suivante? Peut-être que, dans le cadre de la préparation à une catastrophe, les organisations humanitaires pourraient envisager de tisser des liens plus étroits avec les journalistes. Expliquer aux médias à l'avance quels sont les contextes spécifiques et uniques de chaque catastrophe pourrait se révéler positif à la fois pour les organismes humanitaires et, chose plus importante encore, pour les bénéficiaires de l'aide.

Source: *World Disasters Report 2002: Focusing on Reducing Risk* [Rapport de 2002 sur les catastrophes dans le monde: accent sur la réduction des risques] (Genève: FICR, 2002).

L'intervention d'urgence au Timor oriental

La crise au Timor oriental suite au vote en août 1999 en faveur de l'indépendance, a été rapide et dramatique. Et pourtant, la réponse massive des donateurs a surpris tout le monde. **Janet Hunt** explique pourquoi, après deux décennies d'occupation indonésienne brutale, la communauté internationale a soudain été si disposée à prêter assistance

En janvier 1999, l'Indonésie a surpris le monde entier en annonçant que la population du Timor oriental serait autorisée à voter par plébiscite pour décider de l'avenir du territoire. En mai 1999, l'Indonésie, le Portugal (ancienne puissance coloniale) et les Nations unies ont signé l'Accord tripartite qui rendait Jakarta responsable de la paix et de la sécurité dans la période qui précédait le vote fin août. En dépit d'un environnement médiocre en matière de sécurité, de l'activité persistante de la milice et du déplacement interne de 40 000 à 60 000 personnes, le plébiscite lui-même s'est bien déroulé.

Le résultat, un vote à 78 % en faveur de l'indépendance, a déclenché une violence généralisée de la part des forces indonésiennes et de la milice favorable à l'Indonésie. Les actes de destruction, les incendies et le pillage ont laissé pour morts un nombre inconnu d'habitants du Timor oriental et contraint plus de 230 000 à se réfugier au Timor occidental indonésien. Le reste de la population, soit environ 600 000, a pris la fuite dans les collines et les montagnes. Tous, à l'exception de onze membres du personnel des Nations unies ainsi que des réfugiés qui avaient demandé la protection de l'Onu, ont été évacués vers Darwin dans le nord de l'Australie.

Le 19 septembre, Jakarta a renoncé à sa souveraineté sur le Timor oriental. Le lendemain, une coalition militaire internationale, INTERFET, menée par l'Australie et autorisée par les Nations unies, est arrivée à Dili et a commencé la tâche délicate de rendre le territoire sûr.

Les acteurs humanitaires ont rapidement suivi. Le 25 octobre, la Résolution 1272 du Conseil de sécurité a mis en place l'ATNUTO, une administration transitoire chargée à l'origine d'instaurer un gouvernement civil. Ceci était la première fois que les Nations unies avait réellement administré un pays. Le 23 février 2000, l'Onu a pris la relève d'INTERFET sur le plan de la sécurité. La réponse humanitaire internationale, coordonnée par le BCAH, assumait la responsabilité des deux Timor, oriental et occidental. S'il est vrai que la dévastation au Timor oriental était immense, la situation au Timor occidental était plus complexe, avec une milice très active et une sécurité extrêmement médiocre. La réponse face à cet aspect de l'urgence a été mise en place par le gouvernement provincial du Timor occidental lui-même et par les organismes humanitaires à Jakarta.

De crise «silencieuse» à situation d'urgence «médiatisée»

La réponse des donateurs face à la situation au Timor oriental, minuscule nation comptant 800 000 personnes, a été remarquablement généreuse et exceptionnellement rapide. Lors de la conférence des donateurs qui s'est déroulée à Tokyo en décembre 1999, 522 millions de dollars US ont été promis sur trois ans, en plus des 149 millions de dollars promis pour l'intervention d'urgence. Plusieurs facteurs expliquent la promptitude et l'ampleur de la réponse militaire et humanitaire internationale rapide, mais ils peuvent se

Le calendrier: du statut de colonie à celui d'État indépendant

décembre 1975	l'Indonésie envahit le Timor oriental
12 novembre 1991	les troupes indonésiennes tuent environ 200 manifestants à Dili
mai 1998	le Président indonésien Suharto démissionne suite à des manifestations massives en faveur de la démocratie
janvier 1999	B. J. Habibie, successeur de Suharto, annonce le projet d'organiser un référendum au Timor oriental sur l'autodétermination sous l'égide des Nations unies
30 août 1999	le référendum se déroule dans la paix; 78 % votent pour l'indépendance
septembre 1999	les soldats indonésiens et la milice en faveur de Jakarta tuent des centaines de Timorais et forcent 250 000 personnes à se réfugier au Timor occidental. La force internationale de maintien de la paix arrive
octobre 1999	l'Onu assume l'administration du Timor oriental
30 août 2001	le parti Fretilin, en faveur de l'indépendance, remporte les élections pour l'assemblée de 88 sièges
22 mars 2002	le corps législatif adopte une nouvelle constitution
14 avril 2002	l'ancien chef de file des guérilleros, Xanana Gusmao, est élu président
20 mai 2002	le Timor oriental devient un État indépendant

résumer à une pression politique intense à laquelle s'ajoutait la capacité à réagir.

La crise a été soudaine et dramatique et la destruction totale. Une couverture médiatique généralisée montrant Dili en flammes a encouragé un débordement énorme de protestations publiques, notamment en Australie. Des milliers de personnes sont descendues dans les rues de Sydney, de Melbourne et d'autres cités australiennes pour réclamer une intervention, exerçant des pressions intenses sur le gouvernement australien, en particulier, pour qu'il fasse quelque chose. Mais surtout, le peuple timorais lui-même jouissait d'un appui international généralisé, résultat d'une solidarité internationale efficace et d'un réseau diplomatique forgé au cours des 25 années précédentes. Les dirigeants timorais ont mis à profit toute l'influence diplomatique qu'ils pouvaient rallier au fur et à mesure de l'évolution de la crise. Une réunion des dirigeants du forum de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en Nouvelle Zélande, le 8 septembre, a été le point de mire d'un lobbying actif de la part du gouvernement australien, des Timorais et de nombreuses ONG. Ceci a mené à la création de la coalition INTERFET, avec vingt pays engagés au 18 septembre.

Qui plus est, il est indubitable que cet élan de réponse était aussi en partie dû à un sentiment de culpabilité. L'Onu avait accepté l'accord de mai qui était vicié, et les pires craintes de ses critiques s'étaient avérées justifiées, probablement avec une plus grande férocité que ce qu'ils avaient eux-mêmes imaginé. Les demandes de placement précoce de casques bleus de l'Onu avaient été systématiquement ignorées, alors que la nécessité de maintenir de bonnes relations avec le gouvernement indonésien avait entravé le dispositif d'intervention de l'Onu, malgré les fortes chances de violence dans le cas où le plébiscite serait en faveur de l'indépendance.

Du point de vue de la capacité de réponse, le gouvernement australien avait des dispositifs d'intervention militaire de grande envergure, avec des soldats déjà sur place dans le nord du pays. Il a été révélé ultérieurement que Canberra possédait des renseignements détaillés sur les événements imminents, et elle avait certainement la capacité militaire voulue pour réagir promptement. En outre, le personnel de l'Onu tenait à revenir vers des populations qu'il estimait avoir été contraint d'abandonner, tandis que Darwin fournissait une base excellente pour que les agences humanitaires organisent leur logistique.

Réponse internationale ...

À bien des égards, la réponse au Timor oriental a été un grand succès. Cela ne fait aucun doute que de nombreuses vies ont été sauvées par la rapidité et le professionnalisme avec lesquels l'assistance humanitaire a été apportée. Bien qu'il y ait eu des problèmes avec le programme d'abris, les distributions alimentaires ont été rapidement ciblées, les ONG ont pourvu aux besoins de santé immédiats et de nombreux réfugiés ont été réintégré avec succès dans leur communauté.



©UN/DPI photo, Eskinder Debebe

À bien des égards, la réponse au Timor oriental a été un grand succès

Le bilan externe de la période allant jusqu'à mai 2000 a conclu que «les réalisations globales de la réponse humanitaire au Timor oriental avaient été très positives et opportunes». Ce bilan remarquait que, dès avril 2000, les distributions alimentaires de même que les distributions de maïs et de semences de riz avaient été considérables; 734 sur les 788 écoles qui existaient précédemment avaient été rouvertes, avec une inscription totale à l'école primaire qui comptait seulement 4000 élèves de moins que le chiffre précédent de 167 000. Environ 250 000 bâches servant d'abris d'urgence avaient été distribuées et 161 000 personnes étaient revenues du Timor occidental, dont la plupart avait bénéficié d'une aide pour le transport de la part des organismes internationaux. Le BCAH a établi une forte coordination avec tous les intervenants humanitaires dès le commencement et a également joui d'une bonne coordination avec la Banque mondiale pour faire ressortir les domaines qui se chevauchaient et rationaliser les demandes de financement, permettant qu'une réhabilitation à plus long terme commence relativement rapidement. Enfin, les relations entre les composantes humanitaire et militaire de l'intervention, bien que délicates à l'origine, ont en général été aussi bonnes que dans n'importe quelle situation d'urgence médiatisée précédente, ce qui est un témoignage du professionnalisme et du respect des deux côtés.

... exclusion au plan local

À d'autres égards, toutefois, il y avait de graves défaillances. Nombre d'habitants du Timor oriental se sont sentis submergés et exclus par la présence internationale massive. Ils venaient de voter en faveur de l'indépendance – mais ils se sont tout à coup trouvés totalement dépendants d'organisations étrangères. Aucun cadre convenu n'a été mis en place au départ entre les acteurs humanitaires et les dirigeants timorais et les institutions locales. Il y avait des contraintes, spécialement au début, car les dirigeants politiques timorais n'étaient pas à Dili, et le personnel des ONG locales continuait pour la plupart à se cacher ou était au Timor occidental. Cependant, ces problèmes ont perduré même lorsque les gens ont commencé à sortir et que la direction du Conseil national de la Résistance timoraise (CNRT) s'est regroupée et est revenue à Dili. Il semble qu'il y ait eu plusieurs raisons pour cela. De

toute évidence, les organismes humanitaires n'avaient qu'une connaissance médiocre du Timor oriental et ils craignaient de s'associer avec le CNRT par peur de s'aligner sur une organisation politique. Et pourtant le CNRT n'était pas un parti politique, mais un groupement large d'intérêts timorais qui avait mené la campagne pour l'indépendance. Il jouissait d'une autorité morale, même s'il ne bénéficiait pas d'une position légale et, malgré cela, il a dû se battre pendant des mois pour avoir un bâtiment à Dili, pour obtenir des moyens de transport et pour faire opérer les ressources de base. L'église catholique était une institution majeure au Timor oriental, mais peu d'étrangers ont reconnu l'importance de son rôle et de sa portée.

Qui plus est, les problèmes linguistiques constituaient une autre difficulté. Peu de Timorais parlaient anglais, peu d'agents humanitaires parlaient indonésien ou tétun et les interprètes étaient chose rare. Toutes les réunions se déroulaient en anglais et, en général, les documents essentiels existaient seulement en anglais. La Banque mondiale en particulier montrait une grande lenteur à faire traduire son bulletin mensuel et, souvent, elle n'a pas fourni d'interprètes pour les réunions. Peu de Timorais avaient accès à l'enceinte humanitaire et les Timorais participaient rarement aux réunions de coordination.

Le Centre d'information des ONG s'est efforcé très tôt de restaurer les institutions timoraises locales. Il a obtenu des fonds et du matériel pour permettre à quelques ONG timoraises de commencer à travailler. Et pourtant, un an plus tard, les ONG locales ont prétendu que, même là où existaient des partenariats avec les ONG internationales, ceux-ci avaient tendance à être inégaux – il s'agissait d'un modèle «donateur–exécutant» et non d'un véritable partenariat. Il a fallu des mois avant que les structures ne soient créées pour que les Timorais aient droit à la parole à un niveau gouvernemental. Les Timorais estimaient, non sans raison, que leurs connaissances d'experts du Timor oriental n'étaient pas reconnues ni mises à profit par la communauté internationale.

Les tensions concernant le manque de participation des Timorais ont été aggravées par des déséquilibres sérieux dans les moyens. Le personnel des Nations unies jouissait d'une indemnité journalière de plus de 100 dollars. Le Timorais moyen, avant même les ravages de septembre 1999, gagnait de 300 à 400 dollars *par an*. Un hôtel flottant dans le port de Dili, dont l'accès était interdit aux Timorais, symbolisait ces disparités et a suscité un énorme ressentiment, en particulier parmi les jeunes timorais. S'il est vrai que l'on manquait d'hébergement, il n'en reste pas moins que cette solution n'a aucunement contribué à l'économie locale. Une double économie a rapidement vu le jour où hôtels, cafés, restaurants et supermarchés pourvoyaient aux besoins des employés expatriés à des prix au moins égaux à ceux demandés à Darwin. Pour la population locale, ces prix étaient exorbitants et cet étalage d'affluence parmi la pauvreté, la destruction et le chômage qui caractérisaient l'économie locale était un affront. D'autres décisions, telles que la politique initiale de la Banque mondiale visant à acheter hors du territoire

des tables et des chaises pour les écoles, plutôt que de demander aux charpentiers du pays de les faire, n'ont fait qu'aggraver l'ire des Timorais. Finalement, la Banque a été contrainte de changer de tactique et de faire réaliser localement une partie au moins du mobilier scolaire.

Les enseignements

L'un des enseignements clefs qui ressortent de l'intervention au Timor oriental est que nous avons besoin de mettre au point des stratégies qui incluent la population locale et lui permettent de se prendre en charge. Au Timor oriental, comme dans d'autres situations d'urgence très médiatisées, il est très aisé pour les acteurs et institutions locaux d'être mis sur la touche au milieu de la présence étrangère écrasante que de telles crises tendent à attirer. Il est très important de parler et de communiquer avec la population au sujet de ce qui se passe. Nous devons consacrer davantage de moyens à cet effet, en particulier pour des traducteurs et des interprètes, et prévoir la présence d'interprètes dans la planification des interventions d'urgence. Le renforcement des capacités locales devrait faire partie de la réponse, mais c'est une démarche à double sens. Il est possible que les acteurs locaux ne connaissent pas bien les procédures et exigences de la communauté de l'aide humanitaire, mais celle-ci ne connaît pas bien en général la communauté, la culture et les systèmes locaux. Un apprentissage en collaboration est essentiel. Nous devons également admettre qu'une présence étrangère sur une large échelle aura un effet inflationniste et peut fausser l'économie locale de façon dommageable. Il ne faut ménager aucun effort pour se procurer les approvisionnements sur place afin de stimuler l'économie locale. Il est impératif que l'Onu mette au point des moyens de redresser les économies sans générer le genre de vastes disparités entre les revenus qui ont engendré un tel ressentiment au Timor oriental.

Dans le cadre de la réponse même, il faut attacher davantage d'attention à la coordination entre la planification militaire et humanitaire, et nous ne devrions pas permettre aux sensibilités politiques de nous détourner de la planification essentielle des interventions d'urgence. Pour rendre efficace la planification de ces interventions, nous devons faire des recherches plus approfondies sur la politique des crises imminentes, connaître les intervenants et les enjeux, et être prêts à travailler en partenariat avec les dirigeants locaux crédibles. L'enseignement plus général est que nous devons nous intéresser davantage à la prévention. Il y avait de nombreux signes alarmants que l'armée indonésienne serait prête à prendre sa revanche si le vote de 1999 penchait en faveur de l'indépendance. Qu'aucune stratégie de prévention n'ait été conçue est la tragédie la plus grande de toutes.

Janet Hunt est professeur adjoint de développement international à la Deakin University, en Australie. Elle a été conseillère pour le Forum des ONG sur le Timor oriental et est anciennement directrice exécutive de l'Australian Council for Overseas Aid, collectif de coordination des ONG australiennes.

Le Tadjikistan: le voisin immédiat

Pendant des années après la fin de la guerre civile en 1992, le Tadjikistan n'a guère attiré l'attention de l'étranger malgré l'insécurité, l'effondrement économique, les conflits ethniques et les besoins humanitaires. Tout ceci a changé avec la guerre menée par les États-Unis contre les Taliban dans l'Afghanistan voisin. Penny Harrison décrit ce qui s'est passé lorsque le cirque a débarqué en ville

Il y a tout juste un an, le Tadjikistan était confronté à une autre sécheresse grave et à une nouvelle insécurité alimentaire, le système de santé s'était effondré et l'économie était en ruine. Pourtant le pays était jugé trop peu sûr pour que nombre d'organismes humanitaires y exercent leurs activités et il n'existait pas de stratégie régionale cohérente pour s'occuper des déclarations de maladies contagieuses et du déficit alimentaire. Le financement consacré aux programmes humanitaires et de développement était loin de répondre aux besoins et, invariablement, seule une poignée de donateurs engagés finançait les ONG internationales dans le pays. Tout ceci a changé à la suite des événements du 11 septembre. Pendant plusieurs mois, entre l'arrivée des forces étrangères dans l'Afghanistan voisin et le renversement du régime taliban, le Tadjikistan a été catapulté au centre de la scène. Des journalistes venus de tous les coins du globe ont déferlé en masse, cherchant le scoop sur les réfugiés, se postant à l'avance pour la bataille finale tant attendue pour le contrôle de l'Afghanistan, cherchant à dénicher des histoires de catastrophes humaines et demandant en toile de fond des entrepôts pleins à craquer de fournitures d'urgence. Tous les regards étant tournés vers l'Afghanistan, le Tadjikistan voisin est soudain devenu important.

D'une crise silencieuse à une urgence tapageuse

Avant le 11 septembre et le conflit afghan, même les donateurs admettaient que le Tadjikistan était une crise oubliée. Le pays a des ressources naturelles limitées, une infrastructure médiocre, une administration publique fragile et, suite à la guerre civile de 1992-97, un passé de violences entre ethnies et d'insécurité. Le 8 septembre, quelques jours seulement avant les attaques perpétrées aux États-Unis, le ministre de la Culture a été assassiné. Au mois d'avril précédent, le vice ministre de l'Intérieur a été abattu à Dushanbe; deux mois plus tard, un groupe d'agents humanitaires a été enlevé dans le district de Tavildara par des hommes que l'on soupçonne d'être des militants, apparemment pour forcer la libération de ses tueurs présumés. Seule une poignée d'organisations internationales, de donateurs et de gouvernements s'est intéressée au Tadjikistan, et il y avait peu de soutien de la part des donateurs pour des activités humanitaires. Les besoins n'en étaient pas moins grands pour autant. Le Tadjikistan, ainsi qu'une grande partie de la région, a dû faire face à une autre année de sécheresse et d'insécurité alimentaire. La structure sociale et les systèmes de santé étaient en état d'effondrement. La Banque mondiale estimait les taux de pauvreté à 80 % de la population, en grande partie rurale. Les régions vulnérables isolées et marginalisées, à l'instar de la Vallée du Rasht/Karategin, ont reçu très peu d'aide directe. Les chiffres officiels favorables concernant la santé occultaient une

réalité beaucoup plus dure; l'Organisation mondiale de la Santé a reconnu qu'à la fin de 2001 il y avait un demi million de cas homologués de paludisme, par exemple. Toutefois les obstacles bureaucratiques rendaient difficile toute information précise.

En septembre, du jour au lendemain, le Tadjikistan a subitement fait la une de tous les journaux. Les journalistes se sont bousculés sur les marches du ministère des Affaires étrangères, sollicitant des documents et formulant des requêtes et ils ont envahi les bars et les hôtels de Dushanbe, serrant contre eux des téléphones par satellite et attendant d'avoir la liaison. Le prix de la place pour le «saut» de dix minutes en hélicoptère militaire de l'autre côté de la frontière avec l'Afghanistan est monté en flèche et les véhicules ont encombré Farkhor-Kokul, le principal point de passage officieux. Les supermarchés se sont vidés de leurs réserves d'eau en bouteilles, de ketchup, de bière et de denrées sous vide. Parmi toute cette activité, les enjeux humanitaires ont été mis sur la touche. Les efforts que nous avons déployés pour discuter de la situation au Tadjikistan avec les journalistes qui recherchaient une exclusivité se heurtaient souvent aux bâillements des jeunes tireurs attendant désespérément d'être sur la ligne de front en Afghanistan et demandant «y a-t-il une image de quelqu'un en train de mourir?». Les organismes humanitaires se sont retrouvés à la fin de la queue pour les visas et les permis, derrière les journalistes prêts à payer n'importe quoi pour faire accélérer la paperasserie. La population bloquée dans le territoire contesté sur les îles Pyanj est devenue un site recherché et accessible pour les photographes et organismes de presse pleins d'enthousiasme. Près de 12 000 personnes étaient bloquées dans cette région, territoire contesté entre le Tadjikistan et l'Afghanistan. Et pourtant les enjeux importants soulevés l'année précédente, à savoir que les sites étaient mal commodes et d'accès difficile, ont été à peine mentionnés; au contraire, les donateurs ont soudain prodigué sur ces populations des approvisionnements de denrées alimentaires et autres plus que généreux. Merlin, l'organisme britannique, qui travaillait avec les personnes déplacées offrant des soins de santé de base, a éprouvé des difficultés à maintenir l'accès au beau milieu de cette attention toute nouvelle.

Les aspects positifs

Il n'empêche, les effets de cette attention massive n'étaient pas tous nuisibles. Bien que cela puisse sembler cynique, la dernière crise qui se soit infligée à la population d'Afghanistan a suscité une reconnaissance et une compréhension plus générales des besoins des populations d'Asie centrale, y compris le Tadjikistan. Les journalistes qui sont restés plus d'une semaine



© Benrice Veezant/MSF

Une infrastructure médiocre pose de graves problèmes aux agences

ont commencé à s'éloigner de Dushanbe et ils se sont trouvés confrontés à des images crues de dévastation, d'effondrement du tissu social et de besoins dus à la guerre civile. Les journalistes les plus sérieux ont écouté ce que le personnel humanitaire avait à dire et certains ont même écrit des histoires excellentes sur le pays. Kenzo Oshima, le coordonnateur humanitaire des Nations unies, a effectué une visite décisive pour voir et passer en revue le contexte et la situation dans le pays. L'étude nutritionnelle au plan national menée sous l'égide d'Action contre la Faim et de CARE en octobre 2001 a fait ressortir le déficit alimentaire, a sensibilisé l'opinion sur les pratiques médiocres en matière de sevrage et a souligné une nouvelle détérioration dans les niveaux de malnutrition chronique. Les organisations internationales ont commencé à s'installer, certaines avec la claire intention de gérer l'activité transfrontalière à l'entrée en Afghanistan et d'autres motivées par les besoins au Tadjikistan (sanitaires, alimentaires et autres) ainsi que les organisations médiatiques se sont depuis établies. Loin du bar de l'hôtel de Dushanbe, les populations rurales essaient de survivre, subissant les manques quotidiens d'électricité, une pression du gaz si faible qu'il est impossible de faire la cuisine et des récoltes qui n'ont pas permis aux familles de se nourrir plus de quelques mois. On les a vues et il y a eu une réponse.

Il est possible que l'on ait du mal à accepter l'intensité des efforts requis pour sensibiliser l'opinion à la situation au Tadjikistan mais cela s'est soldé par une attention et une reconnaissance plus consistantes des crises auxquelles le pays se trouve confronté. Au début de 2001, suite à une déclaration de fièvre hémorragique dans la région de Khatlon, le ministère de la Santé a refusé de reconnaître les protocoles permanents de l'OMS pour la déclaration obligatoire des maladies transmissibles et les interventions nécessaires; ces protocoles sont à présent pleinement adoptés. Il y a davantage d'intérêt et d'inquiétude authentiques pour les besoins dont MSF s'est occupé, à savoir les malades hospitalisés en établissements psychiatriques (où il existait auparavant des taux élevés de mortalité) et la population de la Vallée du Rasht/Karategin, qui a besoin de soins de santé de base, y compris un accès aux médicaments essentiels, les soins de santé reproductive et la capacité de répondre à des

déclarations de maladies susceptibles de déclencher une épidémie, dont la brucellose, la typhoïde et le paludisme. Ces deux populations demeurent exclues et vulnérables. Si le contexte social a changé et si le besoin en soins psychosociaux n'est plus pour des stress et traumatismes liés à la guerre, le traitement à plus long terme pour la violence domestique, ainsi que pour la toxicomanie et l'alcoolisme, a besoin d'un soutien international plus important. Les menaces les plus grandes qui pèsent sur la santé publique dans la région – à savoir le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme – font à présent l'objet de forums et de processus de consultation régionaux menés par les ONG, les agences des Nations unies, la Banque mondiale et la Banque asiatique pour le développement.

Le défi humanitaire

Ce qu'il faut à présent c'est un financement pour des initiatives de programmes à plus long terme au niveau structurel. Un financement intensif à court terme n'allègera pas les problèmes les plus chroniques mais seulement les besoins humanitaires les plus aigus. S'il n'est pas apporté de solution au déficit alimentaire, aux niveaux central et régional, en changeant d'orientation de politique pour faire passer en priorité les récoltes vivrières plutôt que le coton, ce déficit deviendra pérenne, tout comme le feront les risques de détérioration de la santé. Il faut également avoir le soutien des institutions pour s'attaquer à la corruption. S'il est vrai qu'il y a eu bien des changements, il n'en demeure pas moins que la stabilité politique n'est toujours pas assurée et que les inquiétudes quant à la sécurité empêchent encore de nombreuses organisations humanitaires d'établir des projets dans la Vallée du Rasht/Karategin.

À l'évidence, il est impératif de consacrer une attention et une assistance accrues au Tadjikistan et à la région, il faut toutefois étudier soigneusement comment le faire. La réaction immédiate de certains donateurs et, notamment des États-Unis, à savoir fournir une assistance militaire et au développement pour remercier le Tadjikistan de son soutien pendant la guerre en Afghanistan, signifie que l'on court le risque que cette source ne se tarisse tout aussi promptement si ce soutien venait à être retiré. Les organismes humanitaires doivent s'opposer à cet état de fait et se battre pour qu'il n'y ait pas confusion entre assistance humanitaire et au développement d'une part et politique du soutien bilatéral et inquiétudes en matière de politique étrangère de l'autre. L'action indépendante et impartiale, qui a été cruciale pour protéger la présence des organismes au Tadjikistan, doit se maintenir. Le financement de l'assistance humanitaire ne devrait pas dépendre de l'appui politique mais plutôt être fourni, de manière impartiale, sur la base des seuls besoins. Ceci est peut-être un vieil adage, mais il a été remis en doute dans cette toute dernière crise.

Penny Harrison est chef de mission pour MSF-Holland au Tadjikistan. Elle a travaillé avec MSF-Holland au Pakistan et en Afghanistan en 2000 et en Ouzbékistan en 1998-99.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

'Politics of Compromise: The Tajikistan Peace Process' [La politique du compromis: le processus de paix au Tadjikistan], ACCORD, Numéro 10, 2001.

Mohammad Reza Djalili, Frederic Grare et Shirin Akiner (éds), *Tajikistan: The Trials of Independence* [Le Tadjikistan: les difficultés de l'indépendance] (New York: St. Martin's Press, 1998).

'Tajikistan: An Uncertain Peace' [Le Tadjikistan: une paix incertaine], International Crisis Group, décembre 2001.

MSF-Holland, 'Mother's Health Survey: Rasht/Karategin Valley, Tajikistan' [Enquête sur la santé de la mère: vallée du Rasht/Karategin, au Tadjikistan], avril 2000.

Action contre la Faim (UK), 'Representative National Nutritional Survey Tajikistan [Enquête nutritionnelle nationale représentative au Tadjikistan] (Régions de Sughd, RRS, Kouliab et Kurgan Tepe)', Rapport définitif, octobre–novembre 2001.

Abduvakhid Baibabayev, Deborah Cunningham et Kaz de Jong, 'Update on the State of Mental Health Care in Tajikistan' [Mise à jour sur l'état des soins de santé mentale au Tadjikistan], *Journal of Mental Health Reforms*, Troisième trimestre 2000.

Les statistiques officielles du ministère de la Santé de la République du Tadjikistan sont disponibles à www.medinfo.tojikiston.com (en russe).

L'organisation caritative Mother Teresa et la guerre au Kosovo

Gani Demolli

L'organisation caritative Mother Teresa a été fondée en 1990 dans le cadre de la «société parallèle» qui s'est instaurée au Kosovo face à la répression par la Serbie de la majorité albanaise de la province. Les Albanais ont été licenciés de leurs emplois et expulsés de leurs maisons, leurs institutions ont été fermées définitivement dans cet effort véritable qui visait à les rayer de la vie sociale et politique de la province. En 1998, l'organisation caritative Mother Teresa comptait plus de 7 000 bénévoles et 1700 docteurs, avec 92 dispensaires répartis dans toute la province. L'organisation opérait également une maternité à Pristina, elle offrait des services spécialement adaptés aux handicapés et aux personnes âgées et distribuait des denrées alimentaires et des vêtements à plus de 30 000 familles nécessiteuses par an. Des antennes ont été établies en Suisse, en Allemagne, en Suède et aux États-Unis. En 1999, tout a basculé avec la campagne de bombardements de l'OTAN et le retrait des forces serbes du Kosovo. Suite à l'action de l'OTAN, les agences internationales de secours ont afflué au Kosovo, amenant dans leur sillage un personnel humanitaire innombrable et de vastes quantités de fonds. Nous ne saurons jamais combien d'organisations sont venues ni combien d'argent est arrivé au Kosovo.

Nous avons accueilli ces organisations comme nos sauveteurs, comme des héros d'humanité et de charité, et nous leur avons apporté notre soutien de notre mieux. Elles ont contribué de façon extraordinaire à la vie au Kosovo et nous leur seront éternellement reconnaissants ainsi qu'à leur pays. Et pourtant, en même temps, la présence de tant d'organismes internationaux et de tant de personnel humanitaire a changé le mode de penser et d'agir des Kosovars et il est inévitable que nous ayons des sentiments mitigés. Dans le chaos qui a suivi le départ des forces serbes, quelqu'un quelque part a décidé que les approvisionnements en électricité et en eau, ainsi que les autres services publics, seraient fournis

gratuitement et qu'il serait donné à tous sans exception des denrées alimentaires, des vêtements et des appareils électroménagers. Les agents humanitaires internationaux ont distribué des vivres, des vêtements et d'autres articles dans la rue sans faire de distinction, sans aucune preuve et sans aucun critère de besoins. Les agents humanitaires ont loué les habitations les plus agréables, faisant ainsi monter les loyers, et ont acheté des véhicules chers (ils ont même acheté des véhicules blindés malgré la cessation des hostilités). Les organismes rivalisaient à celui qui pourrait embaucher le plus de personnel local, qu'il en ait ou non la nécessité. La majorité des effectifs n'étaient pas qualifiés et n'avaient aucune expérience des tâches qu'on leur demandait de remplir et pourtant ils étaient payés dix à quinze fois plus que les universitaires, les docteurs ou les ingénieurs travaillant au sein d'institutions kosovars. Grâce à leurs efforts, des «associations» locales ont pu se faire enregistrer, dont beaucoup avaient été «montées» par des proches espérant s'attirer des fonds de l'étranger mais sans aucune intention d'utiliser cet argent pour des activités de secours.

A présent que la phase de l'urgence est achevée, les organisations humanitaires internationales se sont retirées du Kosovo, laissant l'organisation caritative Mother Teresa et d'autres ONG locales sans moyens et sans locaux. Les niveaux de chômage sont élevés (jusqu'à 80 %) et la corruption, la toxicomanie et la prostitution sont très répandus. Qui plus est, le dommage psychologique est peut-être encore plus considérable; cette présence massive des secours d'urgence a laissé les Kosovars dans un état de passivité et de confusion assorti de la nostalgie d'une abondance passée mais avec très peu de projets ou d'idées pour l'avenir.

Gani Demolli est docteur à l'organisation caritative Mother Theresa.

L'ultime sacrifice: analyse du nombre de décès parmi les agents humanitaires

Des nombres de plus en plus grands d'agents humanitaires trouvent la mort dans l'exercice de leurs fonctions. Et si cette tendance préoccupe de plus en plus la communauté de l'aide humanitaire, elle provient en grande partie de sources non confirmées et l'on dispose de très peu de données réelles sur lesquelles fonder les orientations de politique. **Dennis King** décrit un projet de recherche qui a essayé de combler ce vide

Les statistiques et la documentation concernant le nombre de décès parmi les employés des organismes humanitaires sont déplorablement incomplètes. En plus des efforts de chercheurs individuels, le Bureau du Coordinateur des Nations unies en matière de sécurité conserve des archives et compile des statistiques sur les victimes parmi le personnel civil de l'Onu, et le Département des Opérations de maintien de la paix des Nations unies tient le compte des décès parmi les casques bleus, les observateurs militaires et le reste du personnel qui participe aux missions de maintien de la paix des Nations unies. De même, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge conservent des données sur les incidents en matière de sécurité qui impliquent des délégués, des bénévoles et le personnel local de la Croix-Rouge. Toutefois, afin d'analyser les tendances et d'évaluer quelles sont les menaces sur le plan de la sécurité auxquelles est confronté le personnel humanitaire, il nous faut suivre la trace des incidents qui impliquent toutes les organisations offrant une assistance humanitaire quelconque, et non seulement les agences de l'Onu.

La chronologie des incidents

L'analyse visée dans cet article provient essentiellement de rapports figurant dans la base de données de documents de ReliefWeb pour les années 1997–2001. ReliefWeb recueille et publie des documents tirés de plus de 600 sources. Les données suivent la norme promue par l'approche dite '*Structured Humanitarian*

Assistance Reporting' (SHARE), selon laquelle les données sont présentées avec leur source, la date de l'information et la zone géographique de l'incident signalé. La recherche s'est soldée par la compilation d'une chronologie détaillée des cas de décès, que l'on peut consulter sur le site Internet de ReliefWeb à <http://www.reliefweb.int/symposium/NewChron1997-2001.html>.

Pour être inclus dans la chronologie, les incidents devaient remplir un certain nombre de critères:

- l'incident a eu lieu dans un pays pendant une situation d'urgence ou au cours d'une période de transition au lendemain de l'urgence.
- la mort était le résultat d'une violence intentionnelle ou d'un accident de transport lié au travail dans un aéronef ou un véhicule routier.
- les morts enregistrées se limitaient aux individus travaillant pour des organisations civiles liées à l'humanitaire, tant personnel local qu'expatrié, et à tous les passagers et équipage d'une mission d'assistance humanitaire, comme par exemple les chauffeurs, le personnel de sécurité et les pilotes. Les incidents impliquant le personnel chargé du maintien de la paix étaient inclus seulement si ce personnel était tué lorsqu'il assurait une assistance en matière de sécurité pour une mission ou un convoi humanitaire.
- les morts résultant de causes naturelles ou d'un suicide n'ont pas été inclus.

Tableau 1: Nombre d'incidents

Année	Embuscade de véhicule ou de convoi	Attaque stationnaire	Tir antiaérien	Bombardement aérien	Mine terrestre	Accident de transport	Total
2001	10	8	1	4	4	12	39
2000	29	12	–	2	5	–	48
1999	15	12	9	1	–	27	64
1998	13	11	14	3	1	8	50
1997	14	12	–	–	–	22	48

Morts par pays (dix premiers)	
Angola	46
Soudan	26
Rwanda	17
Afghanistan	17
République démocratique du Congo	11
Somalie	11
Burundi	6
Bosnie-Herzégovine	5
Indonésie et Timor oriental	5
République fédérale de Yougoslavie, y compris Kosovo	3

Analyse

L'analyse de l'information recueillie dans la chronologie indique qu'un plus grand nombre d'employés civils d'organismes humanitaires ont été tués par des actes de violence qu'il n'en est morts dans des accidents de véhicules et d'avions. Près de la moitié (47 %) des morts non accidentelles de personnel humanitaire étaient le résultat d'embuscades sur des véhicules ou des convois, perpétrées par des bandits ou des groupes rebelles.

La recherche a également donné la liste des dix pays où le plus grand nombre de morts non accidentelles sont survenues. Comme l'on pouvait s'y attendre, ces pays sont en conflit ou l'ont récemment été.

Parmi les incidents de violence intentionnelle, 74 % des victimes faisaient partie du personnel local et 26 % étaient des expatriés. Plus de la moitié (59 %) de ces victimes travaillaient pour des organisations non gouvernementales ou pour leur compte, tandis que 41 % étaient employées par des agences des Nations unies ou sous contrat avec celles-ci. Le nombre de victimes locales et/ou d'ONG est probablement plus élevé, car il y a des chances que ces incidents sont moins signalés dans des sources publiques que le décès de membres du personnel de l'Onu et/ou expatrié.

Renforcer la sécurité des employés des organismes d'aide humanitaire

Les données montrent que les dangers auxquels sont confrontés les employés civils des organismes d'aide humanitaire sont sérieux. Les Nations unies, ainsi que de nombreux ONG et collectifs d'ONG se sont penchés sur la question d'assurer une meilleure protection et une formation en matière de sécurité. Les agences des Nations unies et les organisations internationales ont amélioré le suivi de la sécurité du personnel et les mécanismes de réponse, et ont incorporé une sensibilisation à la sécurité à leurs programmes de formation. Les agences, tant des Nations unies qu'autres, ont embauché davantage de «responsables de la sécurité» formés spécialement à cet effet. Les organisations telles qu'InterAction, VOICE, RedR et l'International Rescue Committee ont mis au point des programmes de formation et des systèmes de coordination en matière de sécurité.

Les rapports de 1999 et 2001 du Secrétaire général des Nations unies devant l'Assemblée générale sur la sûreté et la sécurité du personnel de l'Onu ont recommandé

de nouvelles procédures et structures de coordination. Le Secrétaire général a proposé de nouvelles mesures pour améliorer la sécurité - y compris la nomination d'un Secrétaire Coordinateur au niveau de Secrétaire général adjoint -, l'affectation de nouvelles ressources pour embaucher des responsables de la sécurité sur le terrain et aux sièges ainsi qu'une formation et des conseils plus approfondis à l'intention du personnel en général. De nouveaux moyens ont aussi été proposés pour garantir un financement régulier pour le Coordinateur de l'Onu en matière de sécurité. Toutefois, ces mécanismes, tels que le Fonds d'affectation spéciale pour la sécurité du Personnel de l'Onu et les programmes spéciaux sur la sécurité du personnel inclus dans les appels globaux annuels d'urgence de l'Onu manquent sérieusement de fonds.

Le droit international humanitaire a aussi cherché à apporter une solution au problème de la sécurité du personnel humanitaire. En vertu du Statut de Rome de la Cour pénale internationale le meurtre de membres du personnel humanitaire devient un crime de guerre, mais celle-ci n'est pas encore en vigueur et très peu de cas ont fait l'objet de poursuites au niveau national. En 1999, l'Onu a adopté la Convention de 1994 sur la Sécurité du personnel des Nations unies et associé. Or, la convention ne s'applique pas aux ONG humanitaires qui ne disposent pas d'accords d'exécution ou de partenariat avec l'Onu et ses institutions spécialisées; elle ne s'applique pas non plus au personnel recruté sur place. Dans le numéro de juillet 2001 d'*Échange humanitaire*, Randolph Martin, Directeur en chef des opérations à l'International Rescue Committee, a étudié comment renforcer le Mémoire d'accord de 1996 entre le Coordinateur de la sécurité des Nations unies et les ONG pour essayer d'instaurer un cadre de rapport en matière de sécurité entre les organisations de l'Onu et les ONG qui sont leurs partenaires d'exécution. L'une des façons d'améliorer ce rapport est de mettre en place un système de traçabilité de tous les incidents ayant trait à la sécurité et de partager cette information parmi tous les intervenants concernés.

Les données et les prises de décisions

La recherche sur laquelle se fonde cet article a été menée pour montrer comment la collecte et le signalement systématiques et globaux des données peuvent servir à l'analyse. Cette analyse fournit des statistiques représentatives pour décider combien d'employés d'organismes humanitaires ont été tués, où se sont déroulés ces incidents, ainsi que les causes de ces décès. Cette information peut alors servir de base à la prise de décision et à améliorer la sensibilisation et les procédures en matière de sécurité.

Dennis King est directeur adjoint de la *Humanitarian Information Unit* du gouvernement américain, nouvellement créée. Il a participé à plusieurs initiatives d'information humanitaire, dont le projet de ReliefWeb de l'Onu et le Centre d'opérations d'urgence de l'UNICEF. En outre, il était le coordinateur du Colloque sur les meilleures pratiques en matière d'information humanitaire, qui s'est déroulé à Genève en février 2002. Son adresse de courriel est: dking@usaid.gov.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Dennis King et Max Dilley, 'How To Share Information in a Complex Emergency' [Comment partager l'information dans une situation d'urgence complexe], *Humanitarian Affairs Review*, été 2001.

Randolph Martin, «Un rôle plus proactif de l'Onu dans la sécurité du personnel des ONG?», *Échange humanitaire* n° 18, juillet 2001.

Le calcul des risques dans les activités humanitaires

L'humanitaire peut être une occupation dangereuse. Dans cet article, Mike Gent examine comment le personnel humanitaire calcule les risques auxquels il se trouve confronté et suggère comment ces jugements pourraient être améliorés

Le personnel humanitaire doit faire face à des risques divers, y compris des actes délibérés de violence, des accidents de la circulation, la maladie et le stress. Nombre de catastrophes humanitaires impliquent le conflit, et la majorité des conflits surviennent dans un contexte d'effondrement de l'État où les traités et les Chartes de l'Onu ne sont pas respectés. Dans ces conditions, les populations civiles et le personnel humanitaire ne sont guère protégés. Un certain degré d'exposition aux risques est inévitable et pourrait même être nécessaire à l'accomplissement de notre mission. Toutefois l'impératif qui motive la majorité du personnel humanitaire – à savoir aider les gens dans le besoin – pourrait bien les encourager à se mettre dans des situations dangereuses à l'excès.

Les taux de mortalité parmi le personnel humanitaire

Dans un article publié en 2000 dans le *British Medical Journal*, Mani Sheik et ses collègues de la *Johns Hopkins School of Hygiene and Public Health* signalaient 375 morts parmi le personnel civil de l'Onu et des ONG et les casques bleus de l'Onu de 1985 à 1999. Leurs conclusions sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Le nombre de morts a augmenté à partir de 1985 et a culminé en 1994 au moment de la crise du Rwanda. Le nombre élevé de morts infligées délibérément en comparaison avec les morts dues à des accidents de la route reflète les conditions de plus en plus violentes auxquelles le personnel humanitaire doit faire face.

Dans ce contexte, cet article décrit une recherche qui examine les risques auxquels le personnel humanitaire est habituellement exposé et comment il les perçoit. L'article est fondé sur des entrevues réalisées en juin 2001 avec un personnel humanitaire chevronné.

Quelles sont les inquiétudes du personnel humanitaire?

La majorité du personnel humanitaire interrogé était essentiellement préoccupé par deux questions, à savoir la qualité de l'aide qu'il pouvait apporter et sa propre sécurité. Ce qui le motivait c'était d'établir un contact «réel» avec les populations et de les aider. La sécurité était un enjeu majeur – spécialement si elle était assurée par l'armée, car ceci pouvait compromettre l'impartialité du personnel (et faire de lui encore plus une cible). Un autre problème parfois rencontré était une hostilité de

Nombre des morts (classés par cause)

Organisation	Violence délibérée	Violence involontaire	Accident de la route	Divers*	Total
Programme de l'Onu	145	3	23	6	177
Casques bleus de l'Onu	45	13	24	6	88
Organisation non gouvernementale	23	6	10	19	58
Croix-Rouge/Croissant-Rouge	40	5	7	NA	52
Total	253	27	64	31	375

NA = not available

* Includes disease

la part des bénéficiaires eux-mêmes. Cette hostilité était particulièrement difficile pour le personnel humanitaire parce que, dans une certaine mesure, elle était due à son incapacité à fournir aux bénéficiaires des approvisionnements de secours adaptés à la situation.

L'évaluation des risques

Parmi les premières personnes qui se sont intéressées à la façon dont nous percevons les risques citons les psychologues Amos Tversky et Daniel Kahneman, dans les années 1970. Ils ont suggéré que, en vue de gérer l'information et de simplifier la prise de décision, nous avons tendance à employer trois «principes de base» lorsque nous procédons à l'analyse des risques.

Les souvenirs et images vivides

Nos souvenirs personnels pourraient fortement affecter notre évaluation des risques dans une situation donnée. Les événements dramatiques et médiatisés avec lesquels nous nous identifions nous sont plus aisément accessibles et nous estimons donc que les risques qui y sont associés sont plus importants. Ce phénomène était présent dans toutes les entrevues que j'ai eues avec les employés des organismes humanitaires. Les événements qu'eux-mêmes ou que leurs collègues avaient vécus évoquaient des images saisissantes et aisément récupérables. L'une des personnes interrogées m'a expliqué comment le souvenir de la mort de ses frères avait affecté son comportement par rapport au risque de VIH: «Je connais les conséquences. Je viens d'une famille nombreuse. Nous étions onze et trois de mes frères sont décédés des suites du sida».

Une image vivide peut aussi affecter le niveau des risques perçus comme tels. Une femme m'a expliqué en ces termes pourquoi elle ne voulait sous aucun prétexte porter de T-shirt rouge dans une mission de terrain: «Je ne porte pas de T-shirt rouge si je vais sur le terrain car si je dois sortir de la voiture en courant et qu'il n'y a rien sur le terrain, si je m'allonge par terre je continue à être une cible». Elle n'a jamais été impliquée dans un incident de cet ordre, mais elle imagine que cela pourrait se produire et elle a donc prévu cette éventualité. Il est fort possible que les briefings et la formation ayant trait à la sécurité aient contribué à la vivacité d'une telle réflexion.

La création de stéréotypes

L'une des personnes interrogées se plaçait elle-même dans la catégorie des personnes courant un risque faible d'infection par le virus du VIH: «Avec les rétrovirus du VIH/sida, je ne suis pas dans un *groupe* particulièrement à risque». Cette image stéréotypée d'elle-même l'amène à ne pas tenir compte du fait que ce n'est pas la catégorie à risques à laquelle elle appartient mais plutôt ce qu'elle fait pour éviter le VIH qui importe. Une autre personne interrogée travaillant dans un camp de réfugiés considérait les réfugiés comme des «ex-combattants» et, en conséquence, elle estimait qu'ils représentaient une menace plus grande. Et donc, bien que les réfugiés ne soient pas armés, ils continuaient à être considérés comme étant plus dangereux que

des gens ordinaires. C'est peut-être une précaution raisonnable – ou une surestimation de la menace qu'ils présentent effectivement.

Ancrage et ajustement

Une fois que nous nous sommes fait une opinion initiale des risques nous nous y attachons et nous risquons de ne pas faire plus tard les ajustements qui s'imposent. Cet ancrage met également en jeu une trop grande confiance dans les jugements de tierces personnes. L'un des interrogés a décrit comment il se fiait aux décisions de l'un des responsables de la sécurité pour savoir quelles étaient les zones dans lesquelles l'on pouvait se rendre sans danger: «Il s'assure de savoir ce qui se passe, où nous pouvons aller, à quels moments nous pouvons y aller et quand nous devons quitter la zone en question. Donc tout est pour le mieux». Les responsables de la sécurité sont peut-être les mieux placés pour juger quels sont les risques, mais trop se fier à leur jugement risque de décourager les gens de remettre en question leurs décisions.

Autres préjugés

Un optimisme déplacé et une trop grande confiance en soi
L'optimisme déplacé est un préjugé courant: nous tendons à croire que des choses positives vont nous arriver et que ce qui est négatif arrive aux autres. Un autre préjugé est une trop grande confiance dans nos propres jugements. L'une des personnes interrogées a déclaré «à présent que je vis ici depuis deux ans, rien ne s'est jamais passé dans l'enceinte où je vis ou dans mon quartier. C'est sans danger». Ce jugement peut être trop confiant et trop optimiste car l'implication est que les choses n'arrivent que chez les autres.

L'escalade

L'escalade se produit lorsque nous persévérons avec une action particulière en dépit de résultats médiocres. Il se peut que nous le fassions parce que nous estimons que nous devons justifier les décisions que nous avons prises précédemment et les investissements que nous avons faits. Ainsi, mes travaux de recherche ont déniché un incident où des agents de l'humanitaire ont décidé de poursuivre la visite qu'ils avaient entreprise dans une région dangereuse en dépit du fait qu'ils ne pouvaient pas trouver leurs gilets pare-balles et leurs casques qu'ils auraient normalement portés pour visiter cette région. Ceci est peut-être parce qu'ils avaient beaucoup travaillé pour préparer la visite et qu'ils y avaient investi du temps et une énergie considérables. Une analyse plus approfondie de l'incident a révélé une autre raison pour ne pas revenir en arrière: «nous admettons que si quelqu'un ne se sent pas à l'aise pour y aller, cette personne ne devrait pas être contrainte de le faire. Or, il est bien évident que c'est une décision un peu bizarre à prendre car l'on ne veut pas se faire passer pour une poule mouillée aux yeux du reste de ses collègues». Et donc l'on pourrait bien prendre des risques plus grands pour essayer de protéger sa réputation ou pour sauvegarder les efforts déployés pour tisser des liens d'amitié et développer la confiance et le respect. De nombreux agents d'organismes humanitaires opèrent

au sein d'équipes de taille modeste où peuvent se forger des amitiés solides comme de féroces rivalités. Cette situation pourrait bien être le foyer idéal d'escalade au sein du groupe.

Se baser sur des données incomplètes

Lorsqu'un individu procède à l'évaluation des risques, il peut disposer de données incomplètes ou il peut ne pas étudier toutes les données qui sont disponibles. L'un des interrogés ne connaissait que deux personnes qui étaient mortes du sida et mettait donc en doute les chiffres officiels de mortalité. Cette idée est fondée seulement sur la connaissance d'un petit nombre de personnes; par ailleurs, beaucoup d'autres connaissances encore de cette personne interrogée, tout en n'étant pas mortes du sida, pourraient fort bien être séropositives. A cause de cette erreur, le risque tel que perçu de VIH est réduit.

La force de l'habitude

S'endurcir aux risques peut parfois nous faire perdre conscience des dangers potentiels. Par suite, la façon dont nous percevons les risques évolue au fil du temps à mesure que nous nous familiarisons avec eux. Ainsi, si les agents humanitaires arrivent sains et saufs à leur destination bien qu'ayant traversé une zone dangereuse un certain nombre de fois, ils risquent de devenir blasés.

Cette faculté à se désensibiliser peut servir de mécanisme de défense pour éviter de trop s'inquiéter. Au cours de ces entrevues, nombre de risques étaient mentionnés comme «faisant partie des risques du métier», «quelque chose que l'on accepte», «il faut faire avec», le risque devient «partie intégrante de la vie». Le danger de s'habituer aux risques et de devenir «un peu trop relax sur ce point» a également été noté par les personnes interrogées. L'une a parlé des interrogatoires de l'armée: «lorsque cela se produit plusieurs fois, cela devient une routine pour vous. C'est comme si l'on pensait: je sais ce qui va se passer. Mais je pense que cela ne devrait pas être traité ainsi car à tout moment ils peuvent en décider autrement. Cela peut devenir plus dangereux». Un autre a reconnu le problème et a parfois délibérément empêché son équipe de se rendre dans certaines régions simplement pour essayer de maintenir leur sensibilisation aux risques.

Conclusion

Nous ne pouvons que faire des spéculations sur le degré d'erreur de ces jugements quant aux risques. Les préjugés peuvent pousser les gens à être excessivement prudents ou au contraire imprudents. En réalité, il faut prendre des décisions et la question qui se pose est de savoir comment les gens peuvent prendre de meilleures décisions quant aux risques auxquels ils doivent faire face. Est-il possible d'arriver à un concept de «risque optimal» où les actions des gens ne sont ni excessivement prudentes ni imprudentes?

Si l'évaluation des risques est une question complexe et personnelle, il pourrait cependant être possible d'améliorer les compétences des gens en matière de prise de décision. L'un des problèmes qui se pose est

que, sur le terrain, l'information que nous recevons en retour est habituellement fautive, ou inexistante, ou elle arrive trop tard ou encore elle est sujette à caution. Nous avons besoin d'examiner le processus de prise de décision pour prendre conscience des préjugés et des erreurs dont nous sommes passibles.

Des modèles statistiques ont été mis au point qui peuvent être utilisés pour analyser les risques et prédire l'issue. Ces modèles dépassent de loin les experts dans la cohérence des résultats qu'ils donnent. Ceci est dû au fait que les gens savent mieux recueillir l'information qu'ils ne savent la traiter. La majorité des modèles ont été utilisés dans des situations statiques, comme la décision de proposer un prêt bancaire à un tiers; il reste à voir s'ils peuvent être adaptés à des conditions de terrain.

Si la perception des risques à titre individuel est importante, l'organisation humanitaire et sa stratégie de gestion des risques peut aussi avoir un effet sur le niveau de risques auxquels s'expose son personnel. Les organisations devraient récompenser les bonnes décisions même si l'issue n'était pas ce qui était voulu. Ceci pourrait encourager une meilleure prise de décision, une plus grande appréciation des risques et une réduction de l'exposition aux risques.

Les risques ne peuvent jamais être éliminés, mais voici quelques points qui méritent réflexion lorsque nous procédons à l'évaluation des risques:

- 1) Est-ce que j'ai tous les *éléments* en ma possession?:
 - a) ai-je assez de connaissance des faits pour pouvoir juger de la situation?
 - b) ai-je besoin de *repenser* les décisions prises précédemment et d'*ajuster* mon estimation des risques?
- 2) Suis-je en train d'*exagérer* les risques à cause des expériences passées (les miennes ou celles de tiers)?
- 3) Suis-je en train de *sous-estimer* les risques?:
 - a) parce que j'ai eu de la chance jusqu'ici?
 - b) parce que je me suis trop habitué à la situation?
 - c) parce que je ne veux pas passer pour une poule mouillée?
 - d) parce que je pense qu'il ne peut rien m'arriver de mal?
- 4) Dois-je me *retirer* malgré tous les efforts que j'ai déployés?

Le personnel humanitaire devrait avoir davantage conscience des préjugés susceptibles d'affecter la prise de décision et être encouragé à analyser son jugement. Une information plus détaillée est nécessaire sur les risques auxquels est confronté le personnel humanitaire. Les incidents pourraient alors être analysés pour dégager les erreurs éventuelles de jugement et les enseignements à tirer. Une recherche plus approfondie est nécessaire afin de savoir si former le personnel humanitaire en matière

de perception des risques mène à une meilleure prise de décision et si des modèles statistiques pourraient être mis au point pour faciliter la prise de décision sur le terrain.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

'Thought for the Safety of Aid Workers in Dangerous Places'[Réflexions sur la sécurité du personnel humanitaire dans les endroits dangereux], *The Lancet*, vol. 354, n° 9179, 1999.

Mani Sheik, et al., 'Deaths Among Humanitarian Workers' [Les morts parmi le personnel humanitaire], *British Medical Journal*, vol. 321, le 15 juillet 2000.

Amos Tversky et Daniel Kahneman, 'Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases' [Les jugements dans l'incertitude: heuristique et préjugés], *Science*, 185: 1124–1131, 1974.

Max Bazerman, *Judgement in Managerial Decision-Making* [Le jugement dans la prise de décision au niveau de la direction] (New York: John Wiley, 1986).

Koenraad Van Brabant, *Gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents*, Revue sur l'état des connaissances n°

Obligation de rendre compte et qualité: un tandem gênant?

L'obligation de rendre compte» et la «qualité» ont fait l'objet d'initiatives variées au sein de la communauté de l'aide humanitaire et il y a eu des débats animés entre les partisans des différentes approches. Pourtant, selon les affirmations de Laurent Larose et John Adams, l'obligation de rendre compte peut, en fait, entraver les efforts déployés pour améliorer la qualité du fait du fonctionnement même du système humanitaire

Qu'entend-on par qualité et obligation de rendre compte lorsque ces notions s'appliquent à l'action humanitaire? Si l'on emprunte au monde des affaires, avec ses clients et ses fournisseurs, l'on pourrait définir la qualité comme étant «la conformité du service humanitaire aux besoins explicites et implicites de ses clients». Par conséquent, la qualité des programmes devrait être évaluée par des études qualitatives et quantitatives de la «satisfaction du client», en plus des indicateurs techniques qui mesurent les éléments du service et la procédure. Selon le Professeur Rob Gray, l'obligation de rendre compte est «le devoir de fournir un compte-rendu ... ou une estimation des actions pour lesquelles l'on est tenu responsable. Par conséquent l'obligation de rendre compte implique ... la responsabilité d'entreprendre certaines actions (ou de s'abstenir d'entreprendre des actions) et la responsabilité de fournir un compte-rendu de ces actions». Selon le Code de conduite de la Croix-Rouge et des ONG, les agents humanitaires qui s'occupent des secours en cas de catastrophes sont responsables «tant à l'égard des bénéficiaires potentiels de [nos] activités que vis-à-vis de nos donateurs».

Il y a donc deux clients: les «payeurs» et les «utilisateurs». Les clients-payeurs du service humanitaire sont les bailleurs de fonds privés et institutionnels. Les clients-utilisateurs – la raison d'être de toutes les activités d'aide – sont ce que l'on appelle les «bénéficiaires». Ce terme implique une certaine passivité et que les gens bénéficient invariablement des services humanitaires offerts. Or, les bénéfices de l'action humanitaire ne peuvent être considérés comme allant de soi et devraient

plutôt être prouvés grâce au suivi des résultats et aux évaluations de l'impact. Nous pourrions employer le mot 'rights-bearers' [porteurs des droits], qui traduit une idée de respect de la dignité humaine et reconnaît que les populations sinistrées par des catastrophes naturelles ou d'origine anthropique ont droit à l'assistance pour restaurer leurs capacités à survivre.

Le Kosovo en 1999: les contraintes imposées à la qualité

Dans la majorité des situations d'urgence, l'impératif d'empêcher les épidémies peut amener les agences humanitaires à contourner la bonne pratique et les codes de conduite en ce qui concerne, notamment, la participation des réfugiés à l'évaluation des besoins et à la conception des programmes. En Albanie en 1999, il est rapidement devenu évident qu'il n'y avait pas de risques à court terme d'épidémie, grâce au bon état de santé de la population de réfugiés avant la crise et à l'ampleur de la réponse internationale. Ceci a permis de mettre en œuvre les normes Sphere et de les tester sur le terrain. Et pourtant, les évaluations de la réponse dénotent un manque général de professionnalisme et suggèrent que les normes ont rarement été atteintes, y compris dans des domaines essentiels comme l'assainissement. Pourquoi les organisations mêmes qui ont tant œuvré pour définir les normes et les bonnes pratiques négligent-elles alors ces instruments?

Le bilan du *Disasters Emergency Committee* (DEC) du RU sur le Kosovo déclare qu'en raison de l'attention internationale tournée vers le Kosovo, des pressions énormes s'exerçaient sur les agences humanitaires pour

qu'elles dépensent les fonds, entraînant des problèmes de contrôle de la qualité et de gaspillage».¹ Nous pouvons ainsi voir les liens pernecieux qui existent entre le profil médiatique d'une situation d'urgence et la disponibilité des fonds. Le financement est en grande partie tributaire du niveau d'attention médiatique consacrée à une situation d'urgence et, de là, découle l'ampleur de l'intérêt public qu'elle attire. Les conséquences négatives de cet état de fait incluent un financement revu à la baisse lorsque la phase d'urgence immédiate cède le pas aux activités moins dramatiques de réhabilitation.

Les ONG humanitaires ont mis en place des instances de coordination des collectes de fonds tels que le DEC afin que «les fonds levés soient utilisés de manière efficace, opportune et pleinement comptable», et pour relever les «normes d'exécution des interventions humanitaires». Afin d'être efficaces, les appels du DEC ne sont lancés que lorsqu'il existe «une solidarité et une sensibilisation publique suffisantes de la situation humanitaire. Donc, une attention du public plus grande est attirée vers les situations sur lesquelles l'attention des médias s'est déjà focalisée, et nous aboutissons à un financement excessif des situations d'urgence très médiatisées. Comme au niveau mondial les ressources sont limitées, ce mécanisme de collecte de fonds est préjudiciable à une réponse impartiale face aux situations d'urgence, sans tenir compte de l'endroit où elles se trouvent, de leur ampleur et du volume d'attention qu'elles attirent. Ceci est un exemple de l'antagonisme qui existe entre les principes et les objectifs humanitaires d'une part, et la logique organisationnelle du système humanitaire de l'autre.

Un autre enjeu concerne l'affectation des moyens. La première phase d'une urgence se caractérise par une situation en rapide évolution. Comme une réponse rapide est indispensable, les programmes d'importance vitale sont exécutés pendant que les bilans sont encore en cours d'achèvement. Les programmes sont planifiés selon le premier bilan sommaire. Entre-temps, pour que les appels soient efficaces ils sont lancés dès que possible, avant même que l'on ne possède une image claire de la situation. Les fonds sont affectés en fonction des besoins tels que présumés et de leur évolution présumée. Mais que se passe-t-il si les besoins identifiés par un bilan plus approfondi sont moins graves que cela n'avait été estimé au départ? En raison de l'obligation de rendre compte vis-à-vis des donateurs, la souplesse est limitée et les fonds levés pour une situation d'urgence ne peuvent être utilisés pour une autre. Au Kosovo, à titre indicatif, les fonds étaient si abondants que les agences ont distribué aux réfugiés des rasoirs jetables dans des

¹ Le DEC est une organisation faitière qui lance et coordonne l'appel britannique en réponse aux catastrophes majeures à l'étranger. Ses membres actuels comprennent ActionAid, la Croix-Rouge britannique, CAFOD, CARE International UK, Children's Aid Direct, Christian Aid, Christian Children's Fund of GB, Concern, Help the Aged, Merlin, Oxfam, Save the Children, Tearfund et World Vision UK.

kits stériles. Mais l'argent utilisé pour offrir un peu plus de confort dans une catastrophe pourrait fort bien être utilisé pour sauver des vies dans une autre. Voici donc comment l'obligation de rendre compte vers le haut (envers les donateurs) peut empêcher une obligation de rendre compte vers le bas (envers les 'rights-bearers' à un niveau mondial) et peut, à terme, contester le principe fondamental de l'impartialité. Déclarer que l'intention des donateurs est souveraine déjoue les efforts déployés pour affecter équitablement les ressources humanitaires mondiales. Comme Sphere ne définit pas de normes *maximum* en matière d'aide, le projet ne fournit aucune garantie contre le gaspillage d'argent dans des programmes qui sont principalement poussés par les moyens plutôt que par les besoins. Et, par conséquent, l'obligation de rendre compte peut ne pas nous donner la qualité.

Que se passe-t-il si un responsable de l'urgence ne s'occupe que des besoins réels et n'utilise pas tout l'argent disponible? La majorité des systèmes de financement reposent sur la capacité de l'ONG à répondre à la «catastrophe». Or celle-ci est estimée en fonction des dépenses à l'étranger de l'ONG en question au cours des dernières années. Par conséquent, la capacité est estimée en fonction de la taille des programmes exécutés au cours des situations d'urgence précédentes. Il est tout à fait possible qu'un responsable, exécutant des programmes qui répondent aux besoins réels plutôt qu'aux fonds disponibles, réduise les dépenses et qu'il diminue ainsi la capacité apparente de l'organisation pour laquelle il travaille. A son tour, ceci réduira le volume des fonds mis à la disposition de l'organisation pour l'urgence suivante. En bref, être professionnel aura un effet négatif sur «la part du marché humanitaire» de l'organisation. La logique institutionnelle du système de financement humanitaire encourage des programmes importants et médiatisés et contraint les responsables à dépenser le budget attribué sans tenir compte du niveau réel des besoins.

Les contraintes qui pèsent sur la qualité

Certaines restrictions pourraient être réduites en reformulant les orientations de politique. Pour refléter la réalité de cette démarche, la politique d'instances telles que le DEC pourrait être que les appels soient motivés par les besoins tels qu'estimés et qu'ils ne soient pas *seulement* une réponse à un média ou à une occasion de lever des fonds. Les appels pourraient dire clairement que, si trop de fonds sont levés, l'excédent sera utilisé pour la phase de lendemain de l'urgence, ou encore pour soulager d'autres souffrances humaines aiguës dans d'autres parties du monde. Ceci continuerait à respecter l'esprit dans lequel les fonds ont été donnés. La principale inquiétude des donateurs est que leurs dons atteignent des gens dans le besoin et qu'ils ne soient pas gaspillés.

Les contraintes peuvent aussi être réduites en informant et en éduquant les donateurs sur la réalité du terrain et, surtout, en formant le personnel humanitaire. Si nous souhaitons réellement améliorer la qualité de l'action

FICHE D'abonnement **HPN**

VEILLEZ REMPLIR LES **DEUX** PAGES

Titre (Dr/M./Mme etc) Prénoms Nom

Occupation actuelle

Organisation

Dans quelle Pays êtes-vous à présent?

Adresse

..... Code postale Pays

Tel Fax E-mail

..... Website

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

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

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

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

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

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

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

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

Les membres à part entière du HPN ont droit à une réduction de 15% sur l'abonnement annuel à Disasters. Un abonnement conjoint coûte £50.

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

www.blackwellpublishers.co.uk

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

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

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

Comment avez-vous découvert le HPN?

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

Veillez indiquer pour quelle type d'organisation vous travaillez

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

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

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

MODLITES DE PAIEMENT

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

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

date d'expirationSignature

adresse de facturation de la carte

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

Adresse de facturation

..... référence

Veillez retourner cette fiche à :

L'administratrice du HPN
Réseau des pratiques et politiques humanitaires
Overseas Development Institute,
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD, RU
Tel: +44 (0)20 7922 0331 Fax: +44 (0)20 7393 0399
Email: hpn@odi.org.uk

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

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

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

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

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

VEILLEZ INDIQUER LE NOMBRE D'EXEMPLAIRES DE VOTRE COMMANDE :

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

- | | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| <input type="checkbox"/> DT 1 | <input type="checkbox"/> DT 6 | <input type="checkbox"/> DT 11 | <input type="checkbox"/> DT 16 | <input type="checkbox"/> DT 21 | <input type="checkbox"/> DT 26 | <input type="checkbox"/> DT 31 | <input type="checkbox"/> DT 36 |
| <input type="checkbox"/> DT 2 | <input type="checkbox"/> DT 7 | <input type="checkbox"/> DT 12 | <input type="checkbox"/> DT 17 | <input type="checkbox"/> DT 22 | <input type="checkbox"/> DT 27 | <input type="checkbox"/> DT 32 | <input type="checkbox"/> DT 37 |
| <input type="checkbox"/> DT 3 | <input type="checkbox"/> DT 8 | <input type="checkbox"/> DT 13 | <input type="checkbox"/> DT 18 | <input type="checkbox"/> DT 23 | <input type="checkbox"/> DT 28 | <input type="checkbox"/> DT 33 | <input type="checkbox"/> DT 38 |
| <input type="checkbox"/> DT 4 | <input type="checkbox"/> DT 9 | <input type="checkbox"/> DT 14 | <input type="checkbox"/> DT 19 | <input type="checkbox"/> DT 24 | <input type="checkbox"/> DT 29 | <input type="checkbox"/> DT 34 | <input type="checkbox"/> DT 39 |
| <input type="checkbox"/> DT 5 | <input type="checkbox"/> DT 10 | <input type="checkbox"/> DT 15 | <input type="checkbox"/> DT 20 | <input type="checkbox"/> DT 25 | <input type="checkbox"/> DT 30 | <input type="checkbox"/> DT 35 | |

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

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

*£14,95 chacun. £10
membres du HPN

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

VALEUR TOTALE DE LA COMMANDE £

DETAILS DE LA LIVRAISON

Titre (Dr/M./Mme etc) Nom Prénoms

Adresse de la livraison

..... Code postale Pays

tél fax e-mail

commandes de publications MODALITES DE PAIEMENT

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

veuillez débiter ma carte Mastercard/Visa/Access card no.

date d'expiration de la carte signature

adresse de facturation de la carte

- veuillez m'envoyer une **facture**

adresse de facturation

..... référence de la commande

humanitaire, il nous faut commencer par convaincre les acteurs humanitaires de l'importance cruciale de la mise en œuvre de bonnes pratiques sur le terrain ainsi que du suivi et de l'évaluation des programmes à l'aide d'indicateurs objectifs. Les principales restrictions des processus de qualité sont qu'il n'y a pas de liens entre le financement et la satisfaction des *rights-bearers* et que ces derniers n'ont aucun pouvoir sur les prestataires de service. Même les évaluateurs indépendants sont payés par les organisations qu'ils évaluent, ce qui rend inéluctablement difficile toute objectivité. Cette ambiguïté peut expliquer pourquoi l'évaluation par le DEC de l'intervention humanitaire au Kosovo exprime «des inquiétudes quant à la qualité du programme, en particulier dans des domaines tels que l'appréciation, le suivi et l'évaluation», tout en déclarant en outre que l'assistance «était globalement pertinente et appropriée aux besoins des populations». L'on pourrait questionner comment il est possible d'apprécier la pertinence et l'à-propos des programmes lorsque le suivi et l'évaluation ont été négligés.

Tous les agents de terrain devraient être formés aux techniques des enquêtes qualitatives et quantitatives utilisées dans les sciences telles que la sociologie et le marketing, ce qui leur permettrait ainsi d'évaluer leurs propres activités. Cette formation aiderait aussi les intervenants à intérioriser la recherche de la qualité, ce qui serait plus efficace qu'une approche du haut vers le bas où l'enjeu est le souci des sièges et des consultants mais pas réellement celui du personnel de terrain. Dans la majorité des situations d'urgence, l'envie de répondre aux besoins immédiats sur le terrain peut amener les agents d'exécution à contourner précisément ces codes et normes mis au point et préconisés par les sièges.

Rester attentifs

Aucune des restrictions des processus de qualité ne provient d'un manque d'*engagement* vis-à-vis de la qualité, au niveau individuel ou de l'organisation. Chaque système produit sa propre logique institutionnelle interne qui peut de quelque façon être en contradiction avec son objectif global. Ceci arrive dans toutes les organisations, même dans le monde du commerce. Les instances collectrices de fonds, à l'instar du DEC, sont indubitablement des mécanismes efficaces de collecte de fonds et les efforts que le secteur humanitaire déploie pour améliorer tant l'obligation de rendre compte que la qualité du service qu'il fournit sont manifestement sincères. Mais les restrictions révélées ici réclament des objectifs plus réalistes pour le

processus de qualité. Ce réalisme nous aidera à éviter la déception et à empêcher que les acteurs humanitaires ne perdent du temps ou ne gaspillent leurs efforts et ressources en vain pour un débat stérile sur les approches et évaluations de la qualité.

Laurent Larose a travaillé pour MSF et pour Oxfam. Il est à présent consultant, chercheur et formateur, et membre fondateur de Trinôme, un réseau d'agents humanitaires qui mettent leurs idées en commun et inspectent mutuellement leurs travaux afin d'améliorer leurs résultats. Son adresse de courriel est: laurent.larose@trinome.org. **John Adams** est aussi membre de Trinôme. Il travaille en tant que formateur et chercheur à Bioforce à Lyon.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Une évaluation de Sphere est en cours à l'heure actuelle et nous en ferons rapport dans *Échange humanitaire* à une date ultérieure cette année. En attendant, voir le numéro de novembre 2001 d'*Échange humanitaire* qui contient un article sur l'institutionnalisation de Sphere et la Charte humanitaire.

Voir également:

V. Laboucheix, *Traité de la qualité totale* (Paris: Bordas, 1990).

Astri Suhrke, et al., *The Kosovo Crisis* [La crise au Kosovo] (Genève: HCR, 2000), disponible à www.unhcr.ch.

Peter Wiles, et al., *Independent Evaluation of DEC Kosovo Appeal Funds* [Évaluation indépendante de l'appel de fonds du DEC pour le Kosovo] (Londres: ODI, 2000), disponible à www.disasters.org.uk/dec_standard/upload/kosovo.zip.

DEC, *DEC Policy Handbook* [Manuel de la politique du DEC], www.disasters.org.uk.

UNHCR, *Handbook for Emergencies* [Manuel pour les situations d'urgence], www.unhcr.

Peter Raynard, *Mapping Accountability in Humanitarian Assistance* [L'obligation de rendre compte dans l'assistance humanitaire] (Londres: ALNAP/ODI, 2000).

Anna Jefferys, «Donner une voix aux situations d'urgence silencieuses»; et David Verboom, «Medair et la norme de qualité ISO 9001», tous deux dans *Échange humanitaire* n° 20, mai 2002.

Pourquoi un fonds commun ne réussira pas en Afghanistan

Le terme «reconstruction» remplace déjà «réhabilitation» dans le lexique de l'aide à l'Afghanistan. Dans cet article, **Valéry Ridde** signifie son désaccord sur les propositions de création d'un fonds commun pour gérer les fonds de reconstruction

La capture de Kaboul par l'Alliance du Nord en novembre 2001 et le retour de l'ancien Roi Zahir Shah en avril 2002 ont soulevé l'espoir que la paix pourrait enfin être envisageable en Afghanistan. Au milieu d'une énorme publicité et d'une attention internationale soudaine, les offres financières pour le pays ont atteint plus de 4,5 milliards de dollars US pour les 30 premiers mois. Cet article examine un mécanisme pour gérer ces moyens – le Fonds commun pour la reconstruction de l'Afghanistan – et évalue son caractère adéquat dans la reconstruction du système de santé afghan décimé.

Le déficit de l'Afghanistan dans le domaine de l'aide

Pendant des années avant le 11 septembre, les ONG ont tenu à bout de bras les services sociaux de l'Afghanistan et ce, non sans difficultés pour trouver les fonds nécessaires pour le faire. En 2000 et 2001, les appels de fonds internationaux pour l'Afghanistan ont engendré tout juste 50 % du budget demandé. Et ceci malgré le niveau sévère des besoins: en 2001, le Programme de développement des Nations unies classait l'Afghanistan quatre-vingt-neuvième sur quatre-vingt-dix pays en développement selon les indices de pauvreté humaine. Entre 1996 et 2000, ce niveau de l'aide a réellement chuté, de 8 \$US *per capita* à 5,5 \$US.

Le Fonds commun pour la reconstruction de l'Afghanistan

Le Fonds commun pour la reconstruction de l'Afghanistan (FCRA) a été lancé en mai 2002. Proposition conjointe de la Banque mondiale, du Programme de développement des Nations unies (PNUD), de la Banque asiatique pour le développement et de la Banque islamique pour le développement, le Fonds commun pour la reconstruction de l'Afghanistan (FCRA) est conçu pour «rationaliser» le soutien international à l'Afghanistan en organisant les offres financières au sein d'un mécanisme unique. Les contributions annoncées au FCRA devraient, selon la Banque mondiale, atteindre plus de 60 millions \$US au cours de la première année et 380 millions \$US sur quatre ans. Ces fonds sont destinés à aider l'Administration provisoire de l'Afghanistan à financer des projets de reconstruction physique, y compris dans le secteur de la santé, de même que les dépenses courantes telles que les salaires des employés de l'Etat (dont les agents sanitaires).

Pourquoi un fond commun?

Le FCRA est un fond alimenté par tous les bailleurs de fonds et géré par la Banque mondiale et les autres institutions financières qui y participent, et où le PNUD fait partie de son comité de gestion. Selon James Wolfensohn, président de la Banque mondiale, un fonds commun présente de nombreux avantages:

- il améliore la cohérence et la reddition de compte de l'aide internationale;
- il est plus aisé pour les Afghans de comprendre et d'interagir avec un programme d'aide international apporté par le biais d'un mécanisme unique, plutôt qu'avec de multiples programmes différents;
- il pallie la faible capacité de taxation d'un État en reconstruction et, en même temps, permet de renforcer les capacités du gouvernement de cet État;
- il facilite les démarches des ONG dans la recherche de fonds;
- et il favorise le renforcement de l'unité nationale en s'assurant de répondre aux besoins des différents groupes en présence.

Arguments contre un fonds commun

Il y a trois arguments contre l'emploi d'un fonds commun pour gérer les fonds destinés à la reconstruction de l'Afghanistan.

Cela risque de mettre les ONG à l'écart

Le premier argument est la possibilité que l'aide soit organisée de telle manière que les principaux acteurs – les ONG – seront mis à l'écart. Par exemple, parmi les multiples ONG françaises présentes de longue date en Afghanistan, une seule a été invitée à une réunion de la Banque mondiale organisée en novembre 2001 sur le programme de reconstruction. La tendance à écarter les ONG semble être une constante du système onusien selon un rapport récent préparé pour le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires (BCAH) de l'Onu. Au Timor oriental, par exemple, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) n'a pas bien accueilli les efforts déployés par l'ONG britannique Merlin pour contrôler la malaria, doutant des capacités de cette ONG et affirmant qu'il était impossible qu'une ONG fournisse des services d'une qualité égale à celle d'un programme des Nations unies. Et pourtant, dans une évaluation de ses activités, l'OMS reconnaît elle-même qu'elle «a mieux réussi à étendre la portée des systèmes de prestations de services de santé qu'à améliorer la qualité et l'efficacité des services».

Si certains services essentiels ont été maintenus en Afghanistan, c'est bien grâce à la présence de quelques ONG. Certaines organisations y sont depuis plus de 20 ans, elles connaissent parfaitement la culture et les us et coutumes du pays, elles ont depuis toujours donné des responsabilités au personnel local et elles ont développé une expertise particulière. Des ONG ont construit des dispensaires. Au début des années 1990, par exemple, l'ONG française Aide Médicale Internationale (AMI) a construit un hôpital pour un coût de 400 000 \$US. Le *Swedish Committee for Afghanistan* est responsable de plus de 168 dispensaires dans 18 provinces du pays. Dans l'ensemble, 70 % de l'offre actuelle de services de santé en Afghanistan est dépendante de l'aide internationale, et donc principalement des ONG.

La reconstruction de l'Afghanistan ne pourra se faire qu'avec la contribution des ONG. Cependant, la Banque mondiale semble résolue à reléguer les ONG au statut de «prestataires de services». Que les ONG soient simplement perçues comme des contractants répondant à des appels d'offre compromet à la fois les valeurs qui inspirent ces organisations et ignore la contribution capitale qu'elles peuvent faire pour reconstruire l'Afghanistan. Si la question de savoir si les ONG sont plus efficaces que les agences des NU est délicate, il est certain que les ONG sont moins bureaucratiques et que leurs travaux sont davantage fondés sur une participation des communautés. Ces deux caractéristiques seules devraient garantir un certain niveau d'efficacité.

Cela complique la coordination

La deuxième raison contre le FCRA est liée à la coordination de l'aide par des institutions bureaucratiques. Il faut, bien entendu, un mécanisme de coordination étant donné les centaines d'organisations qui vont vouloir intervenir en Afghanistan. Il est moins clair que la Banque mondiale et les Nations unies représentent le meilleur moyen de faire cela. Au Timor oriental, où les NU avaient la responsabilité de la reconstruction, les ONG ne pouvaient pratiquement rien faire sans l'aval des NU et devaient participer à des réunions quotidiennes interminables. Pendant ce temps, les maisons des Timorais n'étaient toujours pas réparées tandis que les véhicules tout-terrains et tous neufs de l'Onu pullulaient dans Dili, amenant certains politiciens timorais à parler même de «nouveau colonialisme». Le projet d'une ONG visant à former des agents sanitaires jusqu'à un niveau intermédiaire pour les rendre disponibles en quelques mois pour soigner la population plutôt que la décennie nécessaire à la formation de médecins timorais, a été bloqué par les NU. Nous savons que les agences onusiennes sont hermétiques au changement et que, selon le rapport d'évaluation réalisé pour le compte du BCAH «les structures de gouvernance, les sources de financement, la gestion médiocre et les cultures institutionnelles constituent toutes des obstacles à une coordination efficace».

En Afghanistan, il faut trouver un mécanisme de coordination efficace et efficient, où la voix des afghanes

et des afghans sera prépondérante, tout en donnant une large place aux ONG expérimentées. Il faudrait notamment apporter un appui financier et en matière de développement des capacités à l'Agence de coordination des ONG en Afghanistan (ACBAR) et au Bureau de coordination des ONG afghanes (ANCB), qui coordonne les ONG internationales et locales sur le territoire afghan.

Privatiser le système de santé

La troisième et dernière raison pour faire opposition au FCRA est en lien avec la nature même du système de santé qui sera proposé aux populations. La reconstruction du système de santé doit reposer sur le principe que la santé est un droit et non une marchandise. Le paiement direct de la part des patients n'est pas équitable, et ne fonctionnera pas: à l'été 2001, j'ai réalisé une enquête en Afghanistan qui a démontré que le produit de la tarification correspondait seulement à 4 % des dépenses d'un hôpital régional et à environ 10 % des dépenses de deux dispensaires ruraux. De plus, dans la province que j'ai étudiée, le ratio moyen des dépenses de santé par rapport à la richesse des ménages était quatre fois plus élevé pour les plus pauvres qu'il n'était pour les plus riches (environ 30 %, à comparer à 7 %). L'on a également constaté une réduction de l'utilisation des services à la suite de l'introduction du paiement direct. Au Zaïre, sur la période 1987-1991, l'utilisation des services de santé a baissé de 40 %. Une baisse surtout imputable au coût du service.

La gestion d'un fonds commun et la coordination des programmes par la Banque mondiale et d'autres institutions bancaires risquent de contraindre les Afghans de faire l'expérience de la privatisation, l'État étant soupçonné d'une tendance bureaucratique et «non comptable». En effet, c'est ce qu'a avancé la Banque mondiale, déclarant que son approche pour la reconstruction repose sur un redémarrage du secteur privé. Au Timor oriental, malgré la volonté explicite des Timorais de conserver des services de santé universellement accessibles, la Banque mondiale et l'OMS envisagent d'instaurer rapidement des mécanismes de paiement direct pour les utilisateurs de services. En Afghanistan, nous avons la possibilité d'organiser un nouveau système de santé et de mettre sur pied des modalités de financement, à caractère public, fondées sur le partage des risques au niveau national voire régional par le biais d'une assurance ou taxe. Un financement public est encore le seul moyen efficace et efficient pour offrir un accès universel et équitable aux soins de santé. De surcroît, ce financement public pourrait avoir l'avantage, d'une part, de favoriser la réconciliation nationale, et d'autre part, de redonner une certaine crédibilité de l'appareil étatique de la part des populations afghanes.

Valéry Ridde est étudiant au doctorat en santé communautaire et assistant de recherche à l'Université Laval, Québec, au Canada. De 1993 à 1999, il a été responsable de programmes humanitaires de développement et d'urgence pour des organisations françaises au Mali, au Niger, en Afghanistan, en Irak et en Haïti.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Banque mondiale, *Transitional Support Strategy Afghanistan* [Afghanistan: Stratégie de soutien de transition] (Washington: World Bank Group, 2002).

James D. Wolfensohn, 'Launching the Reconstruction of Afghanistan' [Lancer la reconstruction de l'Afghanistan], texte officiel de remarques prononcées lors d'une séance de travail au US State Department, le 20 novembre 2001, accessible au site Internet de la Banque mondiale: www.worldbank.org.

Nicola Reindorp et Peter Wiles, *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience* [La coordination humanitaire: enseignements tirés de récentes expériences de terrain] (Londres: ODI pour le BCAH, 2001).

Valéry Ridde, «L'aide humanitaire et la santé de la population afghane sous le régime des Tâlebân», dans Y. Conoir et G. Vera (éds), *L'aide humanitaire internationale canadienne* (Québec: Presses de l'Université Laval, 2002).

S. Haddad et P. Fournier, 'Quality, Cost and Utilization of Health Services in Developing Countries: A Longitudinal Study in Zaïre' [Qualité, coûts et utilisation des services de santé dans les pays en développement: étude longitudinale au Zaïre], *Social Science and Medicine*, vol. 40, n° 6, 1995.

OMS, *East Timor Health Sector Situation Report: January-December 2000* [Rapport de situation sur le secteur de la santé au Timor oriental: janvier-décembre 2000] (Dili: OMS, 2000)

La programmation du développement au beau milieu de la guerre: étude de cas tirée du Sud-Soudan

La question du rapport, dans les situations d'urgence, entre les approches liées au développement et les approches liées à l'aide d'urgence continue à faire l'objet de vifs débats. Et pourtant, selon Mark Adams, un grand nombre de dilemmes auxquels sont confrontées les ONG qui œuvrent dans des zones de conflit ne sont que des versions plus extrêmes de ceux que l'on rencontre dans de nombreux programmes dits de «développement» et ils peuvent être traités avec bien des techniques similaires

Cet article montre comment l'ONG britannique ACORD utilise les techniques participatives de programmation et le renforcement des capacités dans le contexte de la guerre au Sud-Soudan. ACORD œuvre au Soudan depuis le milieu des années 1970 et, à l'heure actuelle, elle gère des programmes dans des régions sous le contrôle du gouvernement et des deux groupes rebelles principaux. Dans les régions qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement, ACORD participe à l'Opération Survie au Soudan (OLS) que coordonne l'ONU. Les principes d'impartialité (à savoir traiter les gens en fonction de leurs seuls besoins et sans distinction de leur statut politique, religieux ou ethnique) et de neutralité (refuser de soutenir des groupes ou situations politiques) font partie intégrante de la programmation d'ACORD au Sud-Soudan. Dans le contexte d'une guerre en cours et d'une autorité politique contestée, cette approche est essentielle.

Au Sud-Soudan, ACORD a dû faire face à de nombreux problèmes délicats, comme identifier et atteindre les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, obtenir accès à ces populations et préparer le terrain avec l'élite locale afin que ces interventions soient rendues possibles. Ces problèmes peuvent être considérés comme des versions extrêmes des dilemmes que rencontre la majorité des programmes de développement. Les responsables de ces programmes doivent en outre identifier les pauvres et les plus vulnérables, obtenir accès à ceux-ci et obtenir des accords d'intervention

en faveur des pauvres auprès de l'élite locale, des structures étatiques et des groupes d'intérêt. Les activités liées au développement ont mis au point toute une gamme de techniques en vue d'apporter une solution à ces problèmes, y compris l'analyse participative en milieu rural [*participatory rural appraisal* ou PRA] et ses conséquences, le dialogue avec les communautés et le renforcement des capacités locales.

S'il est vrai que certaines méthodologies liées au développement peuvent offrir un moyen de résoudre les dilemmes qui interpellent les organismes de secours, il n'en reste pas moins que, même dans les situations de conflit, chercher à renforcer les capacités et à appliquer des stratégies similaires au Sud-Soudan pose des dilemmes éthiques et pratiques. Les organismes d'aide ne sont pas tous d'accord avec cette approche et il leur paraît peu séant de tisser des liens avec les organisations humanitaires des mouvements rebelles. Certaines agences se sont opposées pour des raisons d'autonomie et de neutralité aux efforts déployés par ces «ailes» humanitaires en vue de mettre au point des orientations de politique dans des domaines comme la santé. Quelques organisations se sont efforcées de maintenir la situation sur la base plus classique de l'«aide d'urgence», où les interventions sont conçues, mises en œuvre et passées en revue par l'organisme d'exécution et ses donateurs. Chose plus dramatique, un certain nombre d'ONG se sont vu contraintes de cesser toute activité dans les régions entre les mains du Mouvement

populaire de libération du Soudan (MPLS) en 2000 après avoir refusé de signer le Mémoire d'accord du MPLS. S'il est vrai qu'il existe des risques à légitimer et à renforcer le contrôle que des forces armées non élues exercent sur les populations civiles dans certaines régions, les approches liées au développement, bien que présentant un défi, peuvent contribuer de façon importante à la qualité de l'intervention humanitaire.

Avantages que présente la participation

Les méthodologies participatives offrent la possibilité de sonder l'opinion, de débattre des priorités et des inquiétudes de sections différentes des communautés de façon structurée. Elles peuvent être utiles pour découvrir qui sont les pauvres, où ils sont, quels sont les problèmes auxquels ils sont confrontés et quelle est la meilleure façon de leur prêter assistance. Ainsi, par exemple, le programme de sécurité alimentaire d'ACORD à Tali, dans le comté de Juba, a été mis au point suite à un bilan participatif réalisé en 1998. Ce bilan a utilisé les instruments de la PRA pour demander aux hommes et aux femmes de tous les coins de la région quels étaient leurs besoins et leurs soucis prioritaires. Le bilan a été réalisé par une équipe pluridisciplinaire composée d'hommes et de femmes. Suite à ce bilan, ACORD a entamé un programme de sécurité alimentaire axé sur l'agriculture et l'eau. L'accent était sur la formation et l'appui au renforcement des capacités locales.

A chaque stade, son équivalent humanitaire, l'Association soudanaise d'aide d'urgence et de réhabilitation (SRRA), a été consultée quant à la conception et à la mise en œuvre des activités. Les collectivités locales et les chefs traditionnels ont aussi été régulièrement consultés sur les activités proposées et sur la façon dont le programme pourrait opérer avec eux. Par l'intermédiaire de l'antenne locale de l'Union des femmes, les chefs de file des femmes ont été encouragés à former des groupes et à se faire représenter au sein du programme. En outre, un Officier soudanais chargé du développement de la communauté a été embauché pour encourager ce processus.

Vers la fin de l'an 2000, des ateliers ont eu lieu avec des groupes de la communauté pour faire le bilan des travaux effectués jusque-là et proposer des activités futures. Les groupes en question comprenaient des chefs de file des femmes et des membres de groupes féminins, des chefs de tribus et de villages traditionnels, des jeunes et des collectivités locales et leurs homologues. L'information recueillie a été documentée et a servi de base à un atelier conjoint chargé de l'examen et de la planification qui a rassemblé tout le personnel du programme, les responsables locaux de la SRRA, le directeur de terrain d'ACORD et le personnel régional et national de la SRRA, ainsi que l'administrateur politique général du district.

Cette démarche a été inappréciable, tout en étant très délicate. Les ateliers individuels ont fourni des observations importantes sur le succès et la pertinence des activités. Ils ont également fourni une information

en retour sur les défaillances du programme et sur les causes de ces défaillances. Les critiques s'adressaient à ACORD et aux collectivités locales, à leurs homologues et aux chefs de file traditionnels. Nous avons tous dû faire notre mea culpa.

Ces ateliers ont mis en lumière des informations sur le détournement des moyens de secours tels que semences et outils, et les membres de la communauté se sont plaints que certains villages aient été exclus des distributions. Des plaintes ont également été formulées sur ce qui était considéré comme un choix tendancieux pour l'emplacement des trous de forage. Des détails considérables sur les personnes qui avaient pris part au détournement des marchandises et sur ce qu'elles en avaient fait sont ressortis. L'équipe chargée du programme était déjà en grande partie au courant de cet état de fait ou en avait des soupçons, mais comme ces informations provenaient de la population locale lors de réunions publiques auxquelles assistait le personnel d'ACORD et de ses homologues il était beaucoup plus difficile aux autorités de passer dessus et il a été décidé qu'il était nécessaire de trouver une solution. Les autorités ont pris des mesures contre certains individus et les méthodes de travail ont été modifiées. Qui plus est, ces informations ont contribué à identifier quels étaient les groupes marginalisés et les régions négligées.

Il n'a pas été possible de s'occuper immédiatement de tous les enjeux soulevés et la démarche d'information en retour n'a pas été une expérience aisée. Certains des désaccords survenus au sein du mouvement de rebelles sont devenus apparents et ACORD a aussi été interpellé quant à ce qu'il avait ou n'avait pas fait. L'espoir est toutefois que cette étape initiale a été importante comme point de départ d'une démarche génératrice d'une meilleure transparence et d'une plus grande obligation de rendre compte de part et d'autre.

Tout en étant prudents de ne pas exagérer l'impact qu'une ONG pourrait exercer, à titre individuel, sur les questions de démocratisation et de gouvernance, nous nous sommes inquiétés du fait que le modèle «classique» de l'aide d'urgence où les agences intervenaient selon un mode vertical du haut vers le bas menaçait de priver de leurs droits les populations à qui s'adressaient ces secours, tout en donnant éventuellement, ironie du sort, à ceux qui détenaient le pouvoir dans la région encore plus de possibilités de détourner les marchandises à des fins politiques, militaires ou personnelles. L'atelier avait vocation à déclencher un processus d'après lequel un groupe plus vaste d'habitants et de groupes d'intérêt locaux auraient conscience des interventions et y participeraient que cela n'avait été le cas jusque-là. De cette façon, les possibilités de mauvaise utilisation de l'assistance humanitaire pourraient être réduites. L'idéal aurait été que l'atelier chargé de l'examen et de la planification ait lieu dans la région du programme, ce qui aurait permis la participation d'un plus grand nombre de membres de la communauté. Mais, suite à la reprise des bombardements par les forces gouvernementales, l'atelier s'est déroulé de l'autre côté de la frontière,

en Ouganda, pour des raisons de sécurité. Une étape importante pour l'avenir serait d'organiser les réunions chargées de l'examen dans la région concernée.

Le renforcement des capacités locales

Les agences qui œuvrent dans le Sud-Soudan débattent de plus en plus des avantages et des inconvénients du renforcement des capacités locales. Au sein d'ACORD, nous avons estimé que la formation et l'appui visant à augmenter les capacités de la population locale à subvenir à ses besoins vitaux était une façon valable de répondre aux besoins humanitaires. Le renforcement des capacités peut être plus rentable et semble constituer une approche plus durable que les interventions exécutées par les ONG internationales. Et cela semble particulièrement adapté dans un contexte où en raison de l'insécurité il n'est pas rare que le personnel des ONG soit dans l'impossibilité matérielle de se rendre sur le lieu même du projet, ou encore où le financement est variable et à court terme, où la création de biens physiques génère des cibles pour les bombardements et les attaques et où les populations vivent au beau milieu d'une situation d'urgence chronique et à long terme qui ne montre aucun signe de prendre fin.

Un exemple évident du renforcement des capacités entrepris par ACORD a été de former des réparateurs locaux pour les pompes à eau et de leur fournir les outils et l'équipement nécessaires. Avant l'intervention à Tali, seules deux des onze pompes à main existantes étaient en état de marche, desservant une population d'environ 55 000 personnes. La majorité des gens survivaient grâce aux marécages et aux trous de forage, et les maladies d'origine hydrique et la dracunculose étaient endémiques. C'étaient des mécaniciens venus d'autres régions qui effectuaient les réparations, ce qui pouvait prendre des mois à cause du manque de transport et de la médiocrité des réseaux routiers et de communications.

ACORD a commencé à former et à équiper des réparateurs locaux pour entretenir les trous de forage existants et mettre en place de nouvelles sources d'approvisionnement en eau. Dix-huit mois plus tard, l'évolution était dramatique: les onze trous de forage étaient en marche pratiquement constamment et sept autres avaient été percés. Le nombre de foyers par trou de forage est tombé de près de 4578 à 504. Cette amélioration était en majeure partie due au développement de la capacité locale. Percer de nouveaux trous est difficile et cher au Sud-Soudan – ainsi, en raison des bombardements, deux des nouveaux trous de forage ont dû être percés de nuit – et s'ils ne peuvent être entretenus au plan local il y a de fortes chances qu'ils tomberont en panne et qu'ils ne seront pas réparés.

Une approche analogue a été utilisée par le programme pour le bétail dans le Sud-Soudan, auquel ACORD s'est associé en 2000. Ce programme, mis en œuvre par un certain nombre d'ONG internationales et soudanaises, forme des agents sanitaires dans la communauté spécialistes des animaux chargés d'assurer des soins vétérinaires de base. Ils travaillent sous la supervision de

zootechniciens sanitaires, ayant reçu une formation plus poussée, et d'un comité local. L'objectif est que, à terme, le comité gère un fond auto-renouvelable de médicaments et que les droits prélevés pour les médicaments assurent les gages des travailleurs impliqués. Si la viabilité sur le plan financier est quelque peu lointaine, la méthodologie s'est déjà révélée apte à assurer des soins vétérinaires au cheptel dans un environnement précaire, qui contraint souvent les agences à évacuer leur personnel. Comme le cheptel est essentiel à l'existence de nombreuses tribus du Sud-Soudan, ceci contribue grandement à aider les populations qui vivent en pleine situation d'urgence chronique à préserver leurs moyens d'existence et, par conséquent, à prévenir la famine. Le renforcement des capacités locales ne consiste pas seulement à renforcer les compétences, mais encore à contribuer directement à couvrir les besoins humanitaires de base.

L'importance du dialogue

Dialoguer, assurer une présence, rechercher continuellement ceux de la communauté qui ont pu souffrir d'exclusion: tels peuvent être des instruments précieux pour contribuer à subvenir aux besoins humanitaires dans une «situation d'urgence chronique» telle qu'au Sud-Soudan. Les techniques participatives, qui se sont fait jour dans le secteur du développement pour trouver une solution à des problèmes qui ne sont pas sans rappeler ceux qui se présentent aux organismes humanitaires dans les zones de conflit, se sont avérées précieuses pour la conception et la mise en œuvre d'interventions adaptées et pour faire ressortir qui étaient les pauvres et les marginalisés. Elles ont aussi été utiles pour dénoncer le détournement plus ou moins grave des moyens de secours. Le renforcement des capacités locales a permis de répondre dans une certaine mesure aux besoins d'urgence et il se peut qu'il ait même contesté les façons de penser et les intérêts qui alimentent les situations d'urgence. Pendant que se poursuit le débat pour savoir s'il existe une distinction entre l'humanitaire et les activités de développement (ou s'il devrait y en avoir une) et qu'il est évident que les décisions concernant le type d'interventions à mener doivent être prises en parallèle à une analyse politique, il semble patent que certaines des techniques du développement sont applicables dans les programmes humanitaires et qu'elles peuvent être efficaces pour pourvoir aux besoins humanitaires.

Mark Adams était directeur de terrain pour ACORD au Sud-Soudan de juillet 1998 à février 2001. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas forcément celles d'ACORD.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

John Mande, «Équilibrer les principes et les besoins: le renforcement des capacités au Sud-Soudan», *Échange humanitaire* n° 19, novembre 2001.

Le Groupe de travail sur le renforcement des capacités, «Le renforcement des capacités au Sud-Soudan», *Échange Humanitaire* n° 18, juillet 2001.

Les interventions nutritionnelles dans les situations dites «ouvertes»: les enseignements tirés du nord-ouest du Soudan

De plus en plus, les organisations humanitaires se trouvent confrontées à des situations dites «ouvertes», où il est difficile d'avoir accès aux populations bénéficiaires et de les atteindre toutes. Pour Aranka Anema ces situations exigent une approche plus souple

Les organismes humanitaires ont progressivement normalisé la planification et la gestion des programmes et des interventions d'urgence. Dans le domaine de la nutrition, cette normalisation a fait progresser les accords interorganisations sur les protocoles relatifs aux bilans nutritionnels, à l'alimentation, à la surveillance et au suivi. Ces normes ont été inappréciables pour la mise en œuvre des programmes nutritionnels dans les contextes d'urgence «fermés» traditionnels, où les populations sont regroupées dans des zones centralisées comme des camps de réfugiés. Il n'empêche, il existe certaines inquiétudes quant à l'efficacité et à la rationalité de certains protocoles dans les situations dites «ouvertes», où les populations résidentes et déplacées sont dispersées sur le plan géographique.

Les organisations humanitaires non satisfaites des procédures standard utilisées dans les contextes peu conventionnels ont été poussées à essayer des approches alternatives sur le terrain. En janvier 2002, Médecins Sans Frontières (MSF) a organisé un atelier pour faire le bilan des enseignements tirés de l'intervention nutritionnelle qu'il a réalisée en 2001 dans le Darfour Ouest, au Soudan. Cette évaluation avait pour but de décider quelle stratégie nutritionnelle était la plus efficace et la mieux adaptée étant donné le contexte «ouvert», et d'instaurer des stratégies opérationnelles adaptées à chaque contexte pour les interventions futures dans le nord-ouest du Soudan.

Choisir une stratégie nutritionnelle adaptée à la situation

L'un des défis les plus importants que les organisations humanitaires doivent relever au Soudan est de mettre en œuvre des stratégies d'intervention qui empêchent une détérioration nutritionnelle sans toutefois affecter les mécanismes locaux de survie des populations ou l'économie alimentaire des familles des patients en créant une dépendance. Il n'existe pas de méthode universelle pour les interventions nutritionnelles. Fixer une intervention nutritionnelle adaptée exige que l'on étudie les facteurs spécifiques à chaque contexte, dont:

- le stade d'insécurité alimentaire;
- le statut nutritionnel et médical de la population;
- l'environnement socio-politique (guerre, déplacement de population, camps, environnement sanitaire ou présence d'ONG dans la région);
- la taille de la population et son accès au programme;
- l'évolution anticipée de la crise;

- la faisabilité de l'exécution (ressources humaines et logistiques, par exemple);
- et les effets secondaires potentiels des diverses interventions.

Comme il est difficile d'obtenir une opinion couvrant tous les aspects d'une situation nutritionnelle (c'est-à-dire comprenant une analyse de tous les points qui précèdent), les organisations humanitaires se fient également aux expériences de terrain qu'elles ont pour fixer des stratégies adaptées. MSF organise des programmes sanitaires et alimentaires au Soudan depuis 1978, époque à laquelle l'organisation a répondu à une crise de réfugiés à la frontière éthiopienne. Elle travaille dans le Darfour par intermittence depuis 1984. Au cours des dernières années, une insécurité alimentaire et une famine généralisées à travers le nord-ouest du Soudan ont demandé la mise en œuvre de divers programmes: distribution alimentaire générale à des populations entières, programmes d'alimentation généralisés ciblés vers les groupes vulnérables (tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées et les exclus), programmes d'alimentation complémentaire à l'intention de ceux qui souffraient modérément de malnutrition et programmes d'alimentation thérapeutique pour ceux gravement atteints de malnutrition.

L'intervention de MSF en 2001 dans le Darfour Ouest

Le Darfour Ouest compte une population de 1,6 million d'habitants dont 90 % vivent dans des zones rurales isolées. La région connaît des luttes tribales sporadiques et un niveau de précipitations médiocre, ce qui entraîne des fluctuations soudaines du marché, des changements dans les moyens de subsistance et le déplacement des populations. Le système national de santé est tout juste opérationnel. Les soins de santé primaire sont limités et inaccessibles, l'approvisionnement en médicaments et la couverture en vaccins sont médiocres et le nombre et le niveau de formation du personnel médical n'atteignent pas les niveaux requis. L'isolement géographique, les précipitations irrégulières, l'instabilité socio-politique, auxquels s'ajoute un système de santé inefficace, rendent les habitants particulièrement vulnérables aux problèmes médicaux et nutritionnels.

En décembre 2000, l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA) et Save the Children (SC)-UK ont fait état de pénuries alimentaires alarmantes dans l'ouest du Soudan. Les prix du cheptel s'effondraient tandis que ceux des céréales augmentaient



Enquête nutritionnelle sur le rapport poids/taille au Soudan

en conséquence des mauvaises récoltes. Les populations locales travaillaient de plus en plus fréquemment pour des gages inférieurs à ce qu'ils étaient auparavant, vendant des biens producteurs et exerçant des activités alternatives génératrices de revenus. Une aide humanitaire a été jugée urgente pour éviter de vastes pertes en vie humaine. MSF devait décider s'il fallait lancer une distribution alimentaire générale afin de couvrir l'ensemble de la population ainsi qu'un programme alimentaire généralisé ciblé vers les groupes vulnérables, ou bien adopter une approche alternative. En théorie, une distribution générale devait garantir que l'ensemble de la population ait accès à des vivres. Elle couvrirait les besoins alimentaires vitaux immédiats de la population, empêcherait la détérioration du statut nutritionnel, maintiendrait et restaurerait les moyens d'existence habituels, assurerait une sécurité alimentaire et éviterait la mortalité. Un programme généralisé à court terme garantirait un soutien aux familles en ciblant les enfants de moins de cinq ans et soutiendrait les autres groupes vulnérables comme, par exemple, les femmes enceintes et allaitant, les personnes âgées et les handicapés, au cas où l'accessibilité aux vivres seraient insuffisante ou la distribution alimentaire incomplète.

Finalement, il a été jugé qu'une distribution alimentaire générale serait trop compliquée pour que MSF puisse la réaliser de manière efficace dans le contexte «ouvert» du Darfour Ouest, à cause de la capacité limitée du point de vue logistique et des ressources humaines, du manque d'appui politique de la part du gouvernement soudanais et d'un accès difficile à un terrain accidenté. MSF ne disposait d'aucune filière alimentaire déjà en place dans la région et comptait un nombre limité d'agents pour remettre les rations. Les liens institutionnels entre MSF et les autres organisations qui opéraient au Darfour Ouest étaient limités. Le gouvernement soudanais ne reconnaissant pas l'imminence de la crise, il n'était par conséquent pas prêt à appuyer l'exécution du programme. La capacité logistique était entravée par la complexité géographique et le manque de routes dans certaines régions. En outre, pendant la saison des

pluies, l'accès aux populations bénéficiaires ne pouvait s'effectuer qu'à dos de chameau.

Ces difficultés opérationnelles étaient encore aggravées car l'on ne savait pas exactement quelles étaient l'étendue et la sévérité de la crise nutritionnelle dans le Darfour. Ceci était la conséquence des conclusions divergentes de l'évaluation interorganisations. Des variations sur le plan de la méthodologie et des limites (Circonférence du milieu de l'humérus par opposition au poids par rapport à la taille) et des différences géographiques dans le statut nutritionnel (entre le Darfour Nord et le Darfour Ouest) ont poussé SC-UK à faire état de taux élevés de malnutrition, alors que MSF n'en signalait que de modérés. Partant de la logique selon laquelle la malnutrition suscite une réduction de l'immunité et un risque accru d'infection, MSF-Holland a exécuté une campagne de vaccination contre la rougeole associée à des mesures de préparation préalable en cas d'urgence, comme l'acheminement de denrées alimentaires et de matériel avant la saison des pluies. Ces initiatives étaient étayées par une surveillance nutritionnelle permettant de vérifier l'efficacité de la campagne et de dégager les tendances du point de vue du statut nutritionnel, des déplacements à l'intérieur du pays et de la capacité à faire face des populations. MSF-H a vacciné 18 000 enfants et, dès août 2001, a décidé que la situation était suffisamment stable pour clore le programme.

Les enseignements tirés

La situation nutritionnelle dans le Darfour Ouest en 2001 s'est révélée relativement stable. Il n'empêche, étant donné les dix années de pénurie alimentaire et de famine qu'a connues le Darfour, il y a de fortes chances qu'une situation nutritionnelle analogue, voire pire, se reproduira à l'avenir. Les famines précédentes dans le Darfour révèlent que la mortalité est causée davantage par les conséquences du déplacement sur la santé (maladies contagieuses par exemple), que par le seul manque de nourriture. MSF-H est convenu qu'il peut être nécessaire d'intervenir de façon dynamique ou préventive sur le plan nutritionnel dans certaines régions du Soudan afin d'éviter une migration due à la détresse et la détérioration des moyens d'existence et, par là même, éviter la morbidité et la mortalité.

Les participants à l'atelier d'évaluation de MSF-H sur le Darfour sont convenus qu'à l'avenir les interventions nutritionnelles dans le Darfour devraient inclure trois mesures préventives:

1) les interventions nutritionnelles dans le Darfour seront accompagnées de soins de santé préventifs et curatifs de base. Les évaluations de la circonférence du milieu de l'humérus seront accompagnées de la fourniture de vitamine A, de vaccinations contre la rougeole et d'une campagne de déparasitage.

2) Une fois que les conclusions des évaluations de la circonférence du milieu de l'humérus confirment l'information d'alerte précoce émanant d'organisations fiables (à l'instar du PAM, de l'OAA et de SC-UK), la planification préalable en cas d'urgence sera déclenchée.

Celle-ci peut inclure le stockage de denrées alimentaires thérapeutiques de longue conservation, comme BP100 et UNIMIX ou BP5, et un lobbying afin d'obtenir des institutions pertinentes, telles que le PAM et le gouvernement soudanais, une distribution alimentaire.

3) Si la situation réclame une intervention, MSF-H mettra en place un «Centre d'alimentation complémentaire amélioré» (SFC). Un SFC amélioré se situe à mi-chemin entre un Centre d'alimentation thérapeutique décentralisé (TFC) et un SFC ordinaire. Il assure les fonctions d'un SFC normal, à savoir des soins médicaux et des compléments alimentaires fortifiés pour des populations souffrant modérément de malnutrition. De surcroît, il assure des soins médicaux et nutritionnels intensifs de Phase 1 (à savoir diagnostic, traitement, contrôle et suivi) à ceux qui souffrent de malnutrition grave et traite les complications spécifiques et les maladies associées à une malnutrition avancée. Une semaine plus tard, lorsque la situation des patients souffrant de malnutrition grave est stable d'un point de vue clinique, le SFC amélioré coordonne un programme de Phase 2 «décentralisé» de retour à la maison. Ce programme inclut la fourniture de quantités modestes de rations à emporter, des 'plumpynut' par exemple ou des denrées alimentaires thérapeutiques prêtes à l'emploi, ainsi qu'un suivi hebdomadaire en hôpital.

Conclusion

Les situations dites «ouvertes» rendent difficile l'accès aux populations bénéficiaires et compliqué de les atteindre toutes. S'il est vrai que les normes et références officielles sont utiles pour guider les organismes humanitaires, il n'en demeure pas moins qu'il faut aller au-delà des connaissances que nous avons acquises et mettre au point des stratégies souples pour compléter les procédures et protocoles nutritionnels standardisés. L'atelier

d'évaluation de MSF-H offre la possibilité d'entamer une réflexion sur les enseignements opérationnels appris et de mettre en place des stratégies efficaces spécifiques à chaque contexte pour les interventions futures.

Aranka Anema est anthropologue médicale à MSF-Holland.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

MSF Nutrition Guidelines [Consignes nutritionnelles de MSF] (Paris: MSF, 2002).

The Management of Nutrition in Major Emergencies [La gestion de la nutrition dans les situations d'urgence majeures] (Genève: OMS, 2000).

Alex De Waal, 'Famine Early Warning Systems and the Use of Socio-Economic Data' [Les systèmes d'alerte précoce en cas de famine et l'utilisation des données socioéconomiques], *Disasters*, vol. 12, n° 1, 1988.

Minimum Standards for Food Security in Disaster Response: Report of an Inter-Agency Workshop [Normes minimales en matière de Sécurité alimentaire dans les interventions en cas de catastrophe: rapport d'un atelier interorganisations] (Oxford: Oxfam, 2001).

Brian Thompson, *Coping with Chronic Complex Emergencies, Bahr al-Ghazal, Southern Sudan* [Faire face aux situations d'urgence complexes chroniques: Bahr al-Ghazal, Sud-Soudan (Rome: FAO, sans date); disponible auprès du site Internet de l'OAA à www.fao.org/docrep/X4390t/x4390t05.htm].

Steve Collins, 'Changing the Way We Address Severe Malnutrition during Famines' [Changer la façon dont nous traitons la malnutrition pendant les famines]. *The Lancet*, vol. 358, 2001.

Dossier thématique 39 Réexaminer les moyens de combat: les armes légères et l'action humanitaire par Robert Muggah avec la collaboration de Martin Griffiths octobre 2002

Les armes légères et de petit calibre font un très grand nombre de victimes parmi les civils et les agents humanitaires qu'elles menacent, mutilent ou tuent. Bien que la présence des armes légères ne soit pas, en elle-même, une cause de conflit, la facilité d'accès et l'usage excessif de celles-ci sont étroitement liés aux incapacités physiques et psychologiques, aux déplacements forcés et aux difficultés croissantes que connaissent les civils pour accéder aux services de base dans les situations de conflit et de violence.

Ce dossier a pour but d'orienter les organisations humanitaires sur le chemin d'une approche plus proactive de la problématique des armes légères et de petit calibre. Il examine les dimensions du problème sous l'angle à la fois du désarmement et de l'action humanitaire, proposant un cadre conceptuel pour comprendre et mesurer l'impact de l'utilisation abusive des armes légères sur le plan humain. Les auteurs soulignent surtout le besoin urgent de fournir des preuves de l'importance et de l'ampleur des conséquences humanitaires des armes légères. Les politiques sensées, les interventions valables doivent reposer sur des preuves solides - et les organisations humanitaires doivent donner l'exemple.

Face à la menace des armes légères, des réponses humanitaires prometteuses commencent à voir le jour. Elles se concentrent sur la réduction des fournitures d'armes aux régimes qui violent systématiquement les droits de l'homme, sur la mise en application du droit humanitaire dans les sociétés frappées par la violence, sur les réformes opérationnelles permettant d'améliorer la sécurité sur le terrain. Faire mieux connaître l'impact des armes légères sur le plan humain est un moyen de sensibiliser les acteurs et guider les interventions visant à réduire la violence armée.

Nouvelles technologies, nouveaux défis: gestion de l'information, coordination et indépendance des agences

Pour **Robin Schofield**, alors que les donateurs font pression en faveur d'une plus grande centralisation de la coordination, c'est à leurs risques et péril que les agences de terrain ignorent les ramifications des nouvelles technologies

Les agents de l'humanitaire continuent à considérer la gestion de l'information comme étant secondaire par rapport aux activités de secours. Le colloque de ReliefWeb sur «Les meilleures pratiques dans la gestion et l'échange de l'information dans le domaine de l'humanitaire», qui s'est déroulé à Genève en février 2002, parlait de cette «relégation au second plan» de la

gestion de l'information au sein du secteur de l'aide d'urgence. Bien que ReliefWeb n'ait ménagé aucun effort pour encourager une plus vaste participation, cette réunion de quatre jours a été dominée par les agences de l'Onu et les donateurs du Nord, les délégués comptant presque exclusivement des spécialistes techniques et très peu d'agents de terrain de même qu'une très

Le colloque de ReliefWeb

Quelque 200 délégués des gouvernements donateurs, de l'Onu, des ONG et du secteur privé ont participé au colloque de ReliefWeb sur «Les meilleures pratiques dans la gestion et l'échange de l'information dans le domaine de l'humanitaire» qui s'est déroulé à Genève du 4 au 8 février 2002, organisé par le Bureau des Nations unies pour la Coordination des affaires humanitaires (BCAH).

Au cours des deux premiers jours de la conférence, les délégués ont été répartis en quatre équipes à qui ont été confiées des tâches spécifiques en vue de:

- mettre en commun les meilleures pratiques dans le développement de sites Internet basés sur le terrain et de formuler des recommandations pour renforcer l'échange d'information de terrain parmi les partenaires humanitaires;
- étudier l'utilisation des nouvelles technologies et approches émergentes, à l'instar des moteurs de recherches pour portails informatiques et des passerelles de gestion des connaissances en vue d'améliorer l'échange et la recherche de l'information;
- passer en revue les leçons tirées et évaluer les applications des banques de données pour la coordination de l'information de terrain transsectorielle;
- et passer en revue les leçons tirées et évaluer les centres d'information humanitaire de terrain (au niveau régional et national)

Les conclusions de ces travaux ont été présentées lors des deux derniers jours de la conférence en séance plénière, avec des discussions supplémentaires menées par les groupes d'experts:

- Qu'a-t-il été réalisé dans le domaine de l'information humanitaire au cours des cinq dernières années et quels sont les défis essentiels qui restent à relever?
- Quels avantages et contraintes les organisations ont-elles à recueillir et à partager l'information sur le terrain et que peut-on faire pour encourager les organisations à mettre cette information en commun?
- Comment des normes et pratiques courantes simples peuvent-elles améliorer l'interopérabilité des systèmes et le partage de l'information?
- Comment l'information est-elle utilisée pour la coordination humanitaire et la prise de décision stratégique et opérationnelle?

Pour voir un rapport complet du colloque, consulter le site Internet de ReliefWeb, www.reliefweb.int/symposium.

faible représentation des médias ou de l'armée. S'il est vrai que les délégués ont longuement débattu des ressources en experts, des normes de données et des défis du déploiement, ils n'ont pas abordé les questions plus générales portant sur la technologie et la gestion de l'information. Comme l'a déclaré Dennis King, coordinateur du colloque: «J'attends avec impatience le jour où la gestion de l'information sera intégrée dans les activités de chacun mais, pour le moment, cela est encore considéré comme du ressort des spécialistes».

Cette marginalisation de la gestion de l'information dans le secteur humanitaire a des conséquences importantes mais qui sont pourtant mal comprises. L'information n'est pas une marchandise neutre et la discussion de la place qu'elle occupe et de l'emploi qui en est fait au sein du système humanitaire ne devrait pas se limiter à des questions purement techniques liées aux bases de données, à l'Internet ou aux technologies du Système d'information géographique (GIS). Alors que les donateurs s'intéressent de plus en plus aux systèmes d'information comme moyen d'encourager une coordination interorganisations, la gestion, l'échange et le déploiement de l'information auront des conséquences importantes pour l'évolution du système humanitaire et pour l'indépendance de chaque organisation à titre individuel.

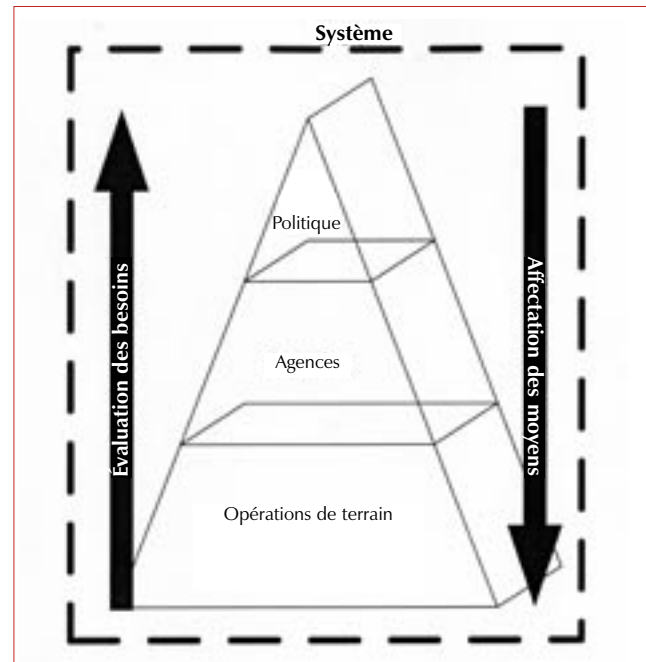
Des modèles contradictoires

Les discussions tenues lors du colloque et au sein d'autres instances donnent cependant à croire que de plus en plus il existe deux «modèles mentaux» très différents pour l'évolution future des systèmes d'information humanitaire. Ces modèles sont rendus possibles par les avancées réalisées dans les capacités des Nations unies.

Le premier modèle est doté d'une structure très rigide, où tous les organismes coopèrent pour atteindre l'objectif commun, à savoir une réponse humanitaire efficace. Ce modèle de «systèmes» découle de structures empruntées aux gouvernements et à l'armée, où l'information est recueillie à la base d'une structure hiérarchique pyramidale et transmise aux décideurs qui se trouvent au sommet de la pyramide. Dans le monde humanitaire, ceci équivaut aux organismes de terrain alimentant un système en information au niveau local de la crise, aux responsables de secteur extrayant cette information au niveau national, régional ou du siège, et enfin aux cadres des donateurs répondant par des décisions stratégiques et un financement au niveau international, comme l'indique la Figure 1. Il est important de prendre note que tous les acteurs sont, du moins conceptuellement, «contenus» dans le système et qu'ils doivent donc souscrire ou «accepter» les règles du système.

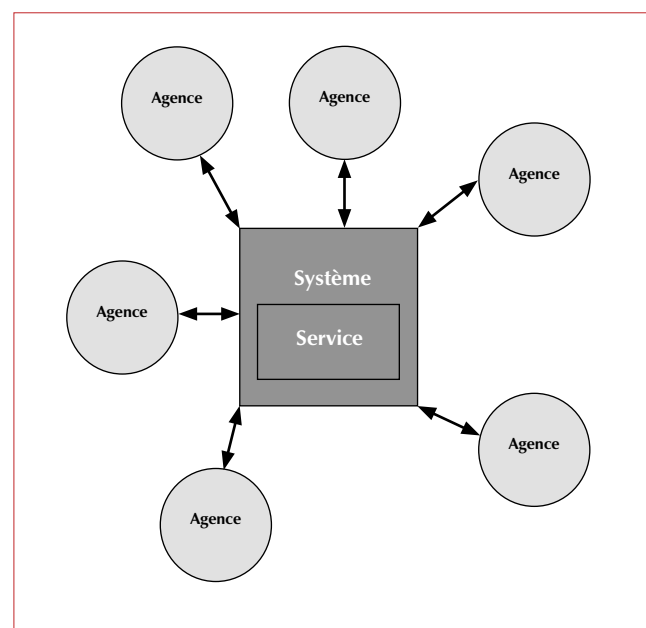
Le second modèle – le modèle dit de «service» – est un arrangement associé de façon beaucoup plus souple. Là, les services d'information individuels remplissent des créneaux particuliers. Chaque organisme ou individu au sein d'un organisme choisit alors d'utiliser ou non ces services et de quelle manière. En fait les prestataires

Figure 1: Modèle de système intégré



de services rivalisent pour atteindre l'objectif commun, à savoir une réponse humanitaire efficace. Ce modèle, qui tient des agences de presse commerciales et des services d'information opérant à titre commercial, tels que Reuters et Bloomberg, se rapproche davantage des services d'information humanitaire qui opèrent à l'heure actuelle, comme ReliefWeb et les réseaux d'information régionaux intégrés (IRIN) du BCAH. Ce modèle permet le niveau élevé d'indépendance opérationnelle que privilégient nombre d'ONG et les agences plus importantes des Nations unies qui souhaitent faire rapport à une charte ou à des comités d'administrateurs, plutôt qu'à des gouvernements nationaux ou directement au système des NU au sens plus large. Dans ce modèle, décrit en Figure 2, les acteurs ne sont pas contenus dans les limites du système et ne doivent pas forcément «accepter» le système de manière spécifique.

Figure 2: Modèle de service indépendant



Coordination et indépendance

Des groupes différents du système humanitaire ont tendance à privilégier un modèle par rapport à l'autre comme étant le bon pour l'évolution ultérieure de meilleurs systèmes d'information humanitaire. L'on pourrait imputer ce phénomène à des différences dans la culture organisationnelle entre les organisations qui penchent vers une conduite collective avec une structure hiérarchique allant du haut vers le bas et les organisations dotées de chartes indépendantes et d'un processus de prise de décision qui remonte plutôt de la base vers le siège. Par conséquent, l'armée, les donateurs et les bureaux du Secrétariat des Nations unies penchent vers un modèle de systèmes intégrés et les ONG penchent vers le modèle de services.

Cette distinction était manifeste lors du colloque de ReliefWeb. Nombre de participants donateurs ont vu dans les technologies mûrissantes l'occasion de mettre au point de meilleurs systèmes d'information humanitaire selon des lignes gouvernementales ou militaires. Cet enthousiasme parmi les donateurs et parmi les professionnels de l'information pourrait aller à l'encontre des intérêts des organismes opérationnels qui, à ce jour, n'ont fait preuve de guère d'enthousiasme pour les innovations survenues dans le domaine de la gestion de l'information. Et, notamment, toute incorporation d'un modèle centralisé dans les systèmes d'information courants risque d'officialiser une hiérarchie des rapports entre les donateurs nationaux, le système onusien et les ONG. Les innovations dans ce domaine pourraient exercer un impact important sur l'approche opérationnelle que privilégient les ONG et les agences de l'Onu et mener potentiellement à une plus grande érosion du caractère distinct de l'ordre du jour humanitaire.

La qualité et la faisabilité

Il existe aussi des inquiétudes d'ordre pratique en ce qui concerne l'approche des systèmes. L'expérience que nous avons du monde commercial permet de douter qu'une plus grande intégration des systèmes pour couvrir une industrie aussi fragmentée que l'assistance humanitaire soit réalisable. Un responsable de l'information du BCAH, doté d'une grande expérience, pense qu'un modèle de services ne veut pas nécessairement dire non plus une diminution de la coordination: «En fait, la facilitation indirecte s'est avérée le moyen le plus productif de loin de faire collaborer les organismes».

La qualité probable de l'information livrée par un modèle complet de systèmes est une autre source de préoccupation. Ceci s'est déjà révélé un enjeu important, même pour les projets de gestion de l'information raisonnablement autonomes et établis de longue date,

tels que les Centres d'information humanitaire (HIC) par pays que le BCAH a déployé au Kosovo, en Sierra Leone et en Afghanistan. Les initiatives, qui surexploitent ces efforts, seront inéluctablement tributaires du plus petit dénominateur commun d'apport et elles risquent donc d'offrir un système de qualité médiocre.

Conclusion

Dans le contexte de l'action humanitaire internationale, l'approche par services, avec ses sources multiples d'information et son caractère déterminé par le marché, a plus de chances qu'une approche par systèmes de promouvoir une meilleure réponse humanitaire par le biais de prestataires de services qui rivalisent sur les prestations et la qualité. Pour que ceci puisse se produire, cependant, les organismes opérationnels devront participer activement à des forums tels que le colloque de ReliefWeb afin de rééquilibrer l'enthousiasme que partagent les spécialistes de l'information et la communauté des donateurs pour une plus grande intégration des systèmes. Les ONG en particulier devront consacrer davantage de moyens à leurs propres efforts pour développer des systèmes d'information, afin d'éviter la dépendance par rapport à une vision centralisée.

Robin Schofield est cadre chez Accenture, une organisation de services de gestion et de technologie. Il a auparavant travaillé à des projets d'information pour l'UE, des ONG et les Nations unies dans les Balkans, au Liberia, en Sierra Leone, en Somalie et dans les Grands lacs d'Afrique. Robin est joignable à robin.schofield@accenture.com.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Pour voir un rapport sur un colloque organisé par le précurseur du BCAH (le Département des Affaires humanitaires), en octobre 1997, consulter le site Internet du HPN: www.odihpn.org/report.asp?ReportID=1695.

Services d'information humanitaire en existence à l'heure actuelle

ReliefWeb: www.reliefweb.int

IRINNews: www.irinnews.org

Projets de centre d'information humanitaire en existence à l'heure actuelle

Afghanistan Information Management System (AIMS): www.hic.org.pk

Occupied Palestinian Territories HIC: www.reliefweb.int/opt-hic

Le système humanitaire français: des réformes, mais a-t-il vraiment changé?

L'assistance humanitaire française a connu une série de réformes depuis les années 1980. François Grünewald demande si ces changements ne sont pas purement cosmétiques

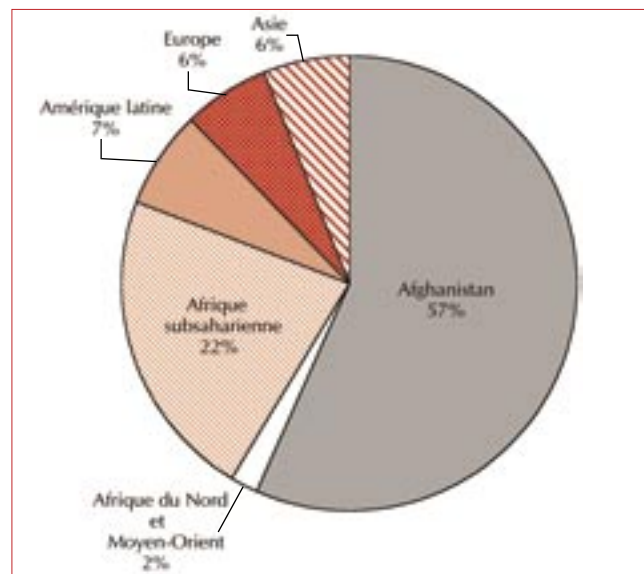
La France n'est pas l'un des principaux donateurs de l'assistance d'urgence. En 2000, l'aide humanitaire bilatérale de la France était inférieure à 200 millions de dollars US. Le donateur d'aide le plus important, à savoir les États-Unis, a donné près de 1,2 milliard de dollars, et les deux suivants, à savoir les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont donné juste un peu moins de 400 millions de dollars chacun. L'assistance d'urgence représente également une proportion relativement modeste de l'aide globale française: soit 6 % en 2000. En comparaison, 40 % de l'aide au développement sont dirigés vers l'éducation et la santé, et plus de 20 % sur l'allègement de la dette. L'affectation globale de l'aide est fortement orientée vers les territoires français d'outremer et les anciennes colonies; les bénéficiaires les plus importants de l'aide au développement en 2000 étaient la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie. Les autres bénéficiaires majeurs comprennent la Côte d'Ivoire, le Maroc, le Sénégal, le Cameroun et Mayotte. Les seuls pays non francophones parmi les dix premiers bénéficiaires d'aide en 2000 étaient la Pologne et l'Égypte.

La position relativement marginale qu'occupe l'aide d'urgence dans l'architecture globale de l'aide en France se reflète dans la façon peu méthodique avec laquelle elle a traditionnellement été organisée au sein du gouvernement. En 1982, certains aspects de l'aide humanitaire ont été confiés à Claude Malhuret, ministre délégué aux Droits de l'Homme et anciennement président de Médecins Sans Frontières (MSF), avec un mécanisme interministériel appelé la Cellule d'Urgence (CELLUR) servant d'instance opérationnelle. Ce système a ultérieurement été remanié et Xavier Emanuelli, également ex-MSF, est devenu ministre d'État pour les Affaires humanitaires, attaché au ministère de la Santé. Ce changement constituait le premier signe réel d'une volonté au sein du gouvernement de participer à l'action humanitaire. Le successeur d'Emanuelli, à savoir Bernard Kouchner, fondateur de MSF, a exercé pendant trois ans, de 1988 à 1991, les fonctions de ministre d'État à l'Action humanitaire et il s'est révélé une personnalité dynamique et à fort profil médiatique. Et, pourtant, il a aussi suscité des tensions au sein de l'administration et avec les ONG. Ces tensions provenaient essentiellement de la confusion grandissante entre la politique et l'aide humanitaire. Kouchner s'est trouvé en conflit avec les principaux ministères: le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération.

Vers la fin des années 1990, la position institutionnelle de l'aide humanitaire a connu un nouveau remaniement. Le ministère de la Coopération a été

incorporé au ministère des Affaires étrangères, avec un vice-ministre en charge de la coopération et des relations avec les pays francophones. Les affaires humanitaires ont été ramenées au sein du ministère des Affaires étrangères, et une double structure a été créée comprenant le discret Service de l'Action humanitaire (SAH) et la CELLUR, toujours interministérielle. Ceci signifiait que la prise de décision était essentiellement décentralisée et répartie entre les divisions du ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères intéressés, tels que la Défense. Il y avait en outre des difficultés administratives, car les procédures standard n'étaient pas adaptées aux exigences particulières des situations d'urgence; les soumissions d'offres étaient retardées, par exemple, et des procédures de recrutement traînant en longueur ne parvenaient pas à pourvoir à temps les postes vacants.

L'affectation de l'aide humanitaire française par région, 2001



Le changement au lendemain de la crise du Kosovo

Au lendemain de la crise du Kosovo, le gouvernement français, à l'instar d'autres gouvernements, a engagé un profond examen de l'architecture de son assistance d'urgence. Un audit réalisé par le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances s'est montré particulièrement critique de la structure actuelle et, après de longues discussions, de nouvelles réformes ont été introduites. Ces changements ont été annoncés en juin 2001 au cours d'une conférence internationale à laquelle participaient des représentants des départements

chargés du développement dans les États de l'Union européenne, de même que des représentants des ONG. Dès le début de 2002, les changements étaient en place. Une nouvelle instance, la Délégation à l'Action humanitaire (DAH), a été établie au sein du ministère des Affaires étrangères, qui amalgamait les fonctions du SAH et de la CELLUR.

Le système administratif et financier en vertu duquel opère la DAH est, d'une façon générale, devenu plus efficace, toutefois seul le temps révélera quel impact ce changement aura réellement. La DAH est, à l'heure actuelle, dirigée par Gildas Lelidec, un diplomate chevronné, qui a travaillé entre autre au Cambodge et au Congo. Pour ce qui est de l'alerte précoce, la DAH reçoit l'appui d'une instance connectée au ministère de la Défense et au réseau de renseignements français, le Secrétariat général à la Défense nationale (SGDN). Cet arrangement est censé faciliter l'analyse des crises en développement. Le SGDN est également chargé de coordonner les actions du ministère des Affaires étrangères et les relations civilo-militaires dans la période de reconstruction de sortie de crise. Les relations civilo-militaires sont prioritaires à l'ordre du jour politique suite à la Bosnie et au Kosovo.

Les réformes de 1999 ont également restructuré l'architecture plus large du développement, instaurant l'Agence française de Développement (AFD) comme organisme français au cœur de l'aide au développement et acteur principal dans la période de sortie de crise. Ce n'est que récemment que l'AFD, qui est cogérée par le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances, a commencé à s'impliquer dans les situations de sortie de crise (et tout dernièrement en Afghanistan). Elle a aussi joué un rôle dans les zones d'instabilité, telles que le Burundi et la Corne de l'Afrique. Elle commence à peine à mettre au point sa stratégie vis-à-vis de ces nouveaux contextes et il lui faudra se colleter avec des questions difficiles ayant trait au rapport entre l'aide humanitaire et la réhabilitation. À l'évidence, la volonté de le faire est bien là mais il reste à voir si ces enjeux peuvent être résolus de manière satisfaisante.

En progrès, mais pourrait mieux faire?

Les réformes de 1999 marquent des progrès réels dans l'organisation de l'aide publique française. Une certaine cohérence a été introduite dans ce qui était un arrangement désordonné avec peu de cohérence entre la diplomatie et l'aide et une contribution très réduite au genre de débat théorique et philosophique

qui caractérise le monde anglo-saxon de l'aide.

La DAH dispose, toutefois, de moyens très limités, tant du point de vue financier que des ressources humaines. Son budget normal est d'environ 10 millions d'euros par an, soit l'équivalent de 9 millions de dollars approximativement, à compléter, le cas échéant, grâce à d'autres fonds de coopération. S'il est vrai que la contribution française aux efforts humanitaires est en grande partie canalisée par le biais de l'ECHO, il n'en reste pas moins que les ONG et les acteurs multilatéraux sont préoccupés par les moyens extrêmement limités dont dispose la DAH et l'on ne sait toujours pas si ces réformes vont marquer un engagement financier plus important de la part du gouvernement français vis-à-vis de l'aide d'urgence.

Qui plus est, l'on ne sait pas non plus comment se positionne la DAH au sein du débat plus général sur l'humanitaire d'État. Par ailleurs, ses relations avec le ministère de la Défense, le SGDN et les forces armées feront l'objet d'un examen minutieux de la part des ONG. Si les ONG françaises reconnaissent combien il est important de jouir d'un soutien politique solide pour instaurer un espace humanitaire indépendant et impartial, il n'empêche qu'elles ne supportent pas une interférence politique négative dans l'action humanitaire. En outre, aucun effort n'a été fait pour essayer de savoir où se place la DAH dans les changements plus généraux en cours actuellement dans l'humanitaire au sein de l'Europe, avec le rôle en évolution de l'ECHO et l'émergence d'une identité européenne en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense.

Il reste à voir si la création de la DAH marque un progrès réel dans l'aide publique française, et sa valeur ne se révélera qu'à travers les résultats qu'elle obtiendra dans les crises réelles. Le directeur de la DAH et son adjoint se sont félicités des débats et des évaluations susceptibles d'améliorer leurs travaux et ils ont réclamé des échanges plus étroits, plus inclusifs et plus réguliers avec les ONG, les universitaires et autres centres d'excellence. Ils ont aussi souligné l'importance de travailler en étroite collaboration avec leurs homologues européens, et ils reconnaissent que leurs meilleurs alliés dans la lutte pour se procurer des moyens sont les ONG et la société civile. Ceci est déjà un bon point de départ.

François Grünewald est président du Groupe URD et membre du Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI).

Une législation pour l'aide humanitaire?

Frances Stevenson et Joanna Macrae soutiennent que l'assistance humanitaire a besoin d'être définie dans le droit national

En février 2002, la Loi sur le développement international a été adoptée dans le droit britannique. Si cette législation vise essentiellement à énoncer le but et les principes de l'assistance au développement, elle couvre également l'aide humanitaire ainsi que d'autres activités telles que la réduction des conflits et la consolidation de la paix. Cette Loi, toutefois, ne tente pas de définir la nature et les principes spécifiques de l'action humanitaire. Selon le Département pour le développement international (DFID), «toute définition de l'assistance humanitaire dans la législation serait inutile et entraverait par ailleurs notre capacité à réagir promptement, à répondre aux besoins, à tirer les enseignements de l'opération des programmes d'assistance humanitaire et à refléter ces enseignements dans les programmes futurs».

Qu'entend-on par aide humanitaire?

Il n'existe pas d'accord au plan international sur ce que constitue l'assistance humanitaire. Les différents gouvernements donateurs affectent des fonds d'aide humanitaire à un vaste éventail d'activités différentes.

Outre les activités d'importance vitale en réponse à un conflit et à une catastrophe, le financement destiné à l'assistance humanitaire est utilisé pour la gestion des conflits et la consolidation de la paix, pour la sécurité, pour le renforcement de la démocratie et de la nation, pour la réhabilitation de l'infrastructure, et pour des activités dites «de cœur et d'esprit» au cours d'opérations militaires. Certains donateurs l'utilisent pour aider les réfugiés sur leur propre sol: en 2000, 38 % de l'assistance humanitaire bilatérale ont été dépensés de cette façon. À titre indicatif, le gouvernement américain a affecté 451 millions \$US sur son budget de 1,2 milliard \$US consacré à l'aide humanitaire en 2000 pour aider les réfugiés aux États-Unis.

La crainte que l'assistance humanitaire officielle ne soit en train de se politiser davantage fait ressortir un grand malaise au sein des organisations et agences humanitaires. La «politisation», dans le contexte humanitaire, veut habituellement dire que les objectifs de politique extérieure influencent l'apport d'une assistance humanitaire ou le manque d'assistance

La législation actuelle

Très peu de pays ont instauré des lois fondamentales pour leur assistance humanitaire. La Suisse, l'un du petit nombre de pays à l'avoir fait, a introduit une loi fédérale en 1997 qui énonce clairement l'engagement du pays à offrir une aide humanitaire et les principes nécessaires à cette fin. Selon cette législation:

L'aide humanitaire est accordée, notamment, dans le cas de catastrophes naturelles ou de conflit armé et, en général, dans les situations d'urgence qui sont d'une telle ampleur que la zone ou le pays concerné n'est pas en mesure de les maîtriser avec ses seuls moyens. Le premier objectif de l'aide humanitaire est, par conséquent, de *sauver des vies* et de *soulager les souffrances* parmi la population sinistrée par les conséquences de l'urgence.

La législation continue en stipulant que *«l'aide humanitaire ne doit pas être utilisée comme produit de substitution pour d'autres instruments»*; les causes d'une situation d'urgence et, en particulier, le conflit armé, devraient par conséquent être résolues non pas avec l'aide humanitaire mais plutôt avec d'autres instruments de politique extérieure. D'autre part, l'aide humanitaire devrait être «neutre, impartiale et sans condition dans son approche, à la différence des engagements pris dans d'autres domaines. Elle a seulement vocation à *répondre aux besoins des victimes de ces situations*». La législation stipule par ailleurs qu'assurer l'aide humanitaire est la responsabilité de «départements civils», et que l'on fait parfois appel à l'armée pour assurer la sécurité sur le terrain.

Les pays de l'Union européenne ont en outre arrêté des idées claires sur les principes et objectifs de l'humanitaire lorsqu'ils ont instauré l'Office européen de l'aide humanitaire (ECHO). Ceux-ci sont expliqués clairement dans le préambule du Règlement 1257/1996 du Conseil des Communautés européennes:

L'aide humanitaire, dont le seul but est d'empêcher ou de soulager les souffrances, est accordée aux victimes sans distinction de race, d'appartenance ethnique, de religion, de sexe, d'âge, de nationalité ou d'affiliation politique et ne doit pas être guidée par des considérations d'ordre politique ni soumises à de telles considérations ... les décisions relatives à l'aide humanitaire doivent être prises de façon impartiale et uniquement en fonction des besoins et intérêts des victimes ... l'indépendance et l'impartialité des organisations non gouvernementales et d'autres institutions humanitaires dans l'application de l'aide humanitaire doivent être préservées, respectées et encouragées.

humanitaire. Le rapport entre assistance humanitaire et politique est depuis toujours complexe. Apporter une aide dans un conflit implique que l'on s'engage avec les acteurs politiques et peut avoir un impact sur le déroulement du conflit. Les réponses internationales ont toujours varié selon les intérêts nationaux et l'importance stratégique du pays ou de la région affecté. Toutefois, il n'y a guère de preuve de l'implication directe d'un ministère des Affaires étrangères dans l'affectation et la gestion de l'assistance humanitaire. La majorité des crises humanitaires tendent à être hors du champ diplomatique principal et ce sont les ministères chargés de l'aide qui assument la responsabilité de la politique humanitaire et qui peuvent solliciter l'avis des ministères des Affaires étrangères sans toutefois habituellement dépendre d'eux.

Au cours des années 1990, les gouvernements et les donateurs ont essayé d'influencer les belligérants en retirant le financement destiné à l'aide humanitaire et en fournissant une assistance à des groupes particuliers. Ces expériences se sont révélées sujettes à controverse au sein des administrations donatrices, des parlements et de la communauté de l'aide humanitaire au sens plus large. Dès la fin de la décennie, il semble que l'on ait renoncé à essayer d'utiliser l'assistance humanitaire pour exercer une influence sur le conflit. Aux États-Unis, par exemple, l'indépendance de l'assistance humanitaire par rapport à une influence directe de la politique extérieure est garantie, du moins au sein du State Department et de l'Agence pour le développement international. En Europe, l'évolution de la Politique étrangère et de sécurité commune a amené ECHO à minimiser l'importance du rôle qu'il joue dans la gestion des conflits et à affirmer son indépendance politique par rapport à l'UE.

Au cours des cinq dernières années, le paysage politique est devenu plus complexe et plus embrouillé et l'assistance humanitaire s'est politisée d'une manière différente. Le rapport entre les réponses humanitaires d'une part et les réponses politiques et militaires de l'autre, face au conflit, a évolué et l'assistance humanitaire est à présent souvent étroitement associée, voire intégrée dans certains cas, à une intervention militaire et politique et à l'ordre du jour en matière de sécurité de la personne humaine. Les gouvernements emploient le terme «humanitaire» pour décrire et justifier les interventions politiques et militaires, et l'assistance humanitaire est considérée par beaucoup comme faisant partie d'un effort intégré visant à gérer ou à régler les conflits et à consolider la paix.

Le rôle des gouvernements donateurs en tant qu'acteurs de la réponse humanitaire internationale est aussi en train de changer. Alors qu'ils avaient l'habitude de s'appuyer essentiellement sur leurs partenaires des NU et des ONG pour que ceux-ci exécutent les programmes humanitaires, ils remplissent à présent un rôle plus visible à part entière. Les gouvernements donateurs qui, parfois, sont également parties aux conflits dans lesquels ils jouent le rôle d'acteurs humanitaires sont à

présent beaucoup plus proches de la prise de décision humanitaire.

Enfin, les ressources humanitaires sont fortement concentrées sur un petit nombre de pays qui ont une grande importance d'ordre stratégique pour ces gouvernements donateurs. Le système actuel d'affectation des ressources humanitaires multilatérales et bilatérales n'est pas en corrélation étroite avec les besoins et est loin d'être impartial. Dans les années 1996–99, les cinq premiers pays bénéficiaires d'aide humanitaire bilatérale (Bosnie, Serbie et Monténégro, ex-Yougoslavie, Israël et Iraq) étaient tous des points chauds politiques d'importance stratégique pour les principaux donateurs. Les cinq suivants (Rwanda, Soudan, Afghanistan, Angola et Indonésie) ont reçu la moitié de la somme totale affectée aux cinq premiers (soit 1,388 milliard \$US à comparer à 2,725 milliards \$US). En 2000, 21 % de toute l'assistance humanitaire bilatérale sont allés vers l'Europe du Sud-Est – soit la même proportion que ce qui est allé vers l'ensemble des 24 autres pays qui ont fait l'objet d'appels globaux.

Une législation serait-elle utile?

Le manque de définition claire de ce que constitue l'aide humanitaire laisse les activités humanitaires sujettes à manipulation pour d'autres objectifs. Dans ce contexte, il existe un certain nombre de raisons pour lesquelles il serait utile (et logique) que le droit national relatif au développement international comporte une définition de cette nature. Cela figerait dans la législation l'engagement d'un pays à faire respecter le droit international humanitaire et les principes d'impartialité et d'humanité qui sont les pierres angulaires du droit international humanitaire et des textes sur les droits de la personne humaine. Un engagement juridique vis-à-vis des principes de l'assistance humanitaire complèterait une politique étrangère éthique, contribuerait à garantir l'indépendance de la politique de l'aide par rapport à la politique étrangère nationale et fournirait une base juridique en fonction de laquelle un gouvernement serait susceptible de rendre compte. Cet engagement correspondrait également à ce que l'opinion publique attend de l'aide humanitaire, à savoir un instrument destiné à soulager les souffrances et non une composante du processus politique.

Travailler dans des situations de conflit très différentes aux quatre coins du globe entraîne des exigences qui rendent impossible et peu souhaitable de définir juridiquement un «forfait» unique pour l'assistance. Ce qui importe ce sont les questions de contexte, d'objectifs et de principe. En ce qui concerne le *contexte*, le Comité d'assistance au développement (DAC) définit l'urgence humanitaire comme étant une situation où la capacité du gouvernement, des autres autorités et de la communauté est submergée, de sorte que la population ne peut pas satisfaire à ses besoins vitaux. L'*objectif* de l'assistance humanitaire, tel que défini dans le droit international humanitaire, est d'empêcher et de soulager les souffrances, de protéger la vie et de garantir le respect de l'être humain. Eu égard aux

principes, pour qu'une intervention des organisations humanitaires soit légitime, il faut que celles-ci soient aptes à agir de façon indépendante par rapport aux intérêts des gouvernements et que cette indépendance soit protégée dans le droit.

Une clause, dans la législation individuelle des pays, relative au développement international, expliquant clairement un engagement vis-à-vis des valeurs d'impartialité, d'humanité et d'indépendance de l'action humanitaire, contribuerait à sauvegarder la place de la

mission humanitaire parmi les exigences complexes et rivales de la politique nationale et internationale et garantirait qu'il soit mieux pourvu aux besoins et aux droits des populations victimes de conflits et de catastrophes naturelles.

Frances Stevenson est coordinateur du Réseau des pratiques et politiques humanitaires et chercheur pour le Groupe de politique humanitaire (Humanitarian Policy Group, ou HPG). **Joanna Macrae** est coordinatrice du HPG.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Cet article est fondé sur une recherche entreprise par le Humanitarian Policy Group à l'ODI, disponible à la fois sous la forme de courts documents d'information et de rapports plus longs:

Joanna Macrae, *International Humanitarian Action: A Review of Policy Trends* [L'action humanitaire internationale: examen des tendances en matière d'orientation de politique], document d'information d'ODI, avril 2002. Disponible à http://www.odi.org.uk/briefing/bp_april02.pdf.

Joanna Macrae (éd.), *The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action* [Les nouveaux humanitarismes: examen des tendances dans l'action humanitaire mondiale], Rapport n° 11 du HPG (Londres: ODI, 2002). Disponible à <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport11.pdf>.

Joanna Macrae et Nick Leader, *The Politics of Coherence: Humanitarianism and Foreign Policy in the Post-Cold War Era* [La politique de la cohérence: l'humanitarisme et la politique étrangère à l'époque de l'après guerre froide], Document d'information n° 1 du HPG, juillet 2000. Disponible à <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgbrief1.pdf>.

Joanna Macrae et Nick Leader, *Shifting Sands: The Search for Coherence between Political and Humanitarian Action* [Sables mouvants: recherche d'une certaine cohérence entre les interventions politiques et humanitaires], Rapport n° 8 du HPG (Londres: ODI, 2000). Disponible à <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport8.pdf>.

Voir également Anna Jefferys, «Donner une voix aux situations d'urgence silencieuses», *Échange humanitaire* n° 20, mai 2002.

La Loi britannique de 2002 sur le développement international se trouve sur <http://www.hmsso.gov.uk/acts/acts2002/20020001.htm>

Aide humanitaire internationale de la Confédération helvétique (y compris Swiss Disaster Relief), Projet de loi au Parlement suisse, 1996/97, Agence suisse pour le Développement et la Coopération, Département fédéral des Affaires étrangères, Suisse.

Le cloisonnement de l'action humanitaire

Nombre de conflits d'aujourd'hui sont dépeints comme étant des «crises liées à la protection des droits de l'homme» et, pourtant, protéger les droits de l'homme est en quelque sorte considéré comme en contradiction directe avec l'apport d'une assistance humanitaire. **Gerald Martone** soutient que cette catégorisation artificielle est à la fois dangereuse et dépassée

Le premier mandat des organismes de secours opérant dans des situations d'urgence humanitaire est d'apporter une assistance d'urgence aux populations sinistrées. Ceci implique habituellement la fourniture de vivres, d'abris, d'eau, de soins médicaux et d'autres services essentiels et d'importance vitale. La protection physique et juridique des civils est considérée comme secondaire par rapport à ces engagements. Et pourtant, il n'est pas rare que les souffrances proviennent de la perte ou du refus de protection physique et juridique pour lesquels l'aide humanitaire n'offre aucun recours. La perspective traditionnelle de la motivation humanitaire doit s'étendre au-delà de l'idée que l'on se fait de la façon dont meurent les gens pour embrasser une évaluation éclairée de la façon dont ils vivent.

Droits de l'homme ou assistance humanitaire?

La protection des droits de l'homme est en quelque sorte considérée comme étant en contradiction avec l'apport d'une assistance humanitaire. La définition consensus de la protection, telle que donnée par le CICR, est «toute activité qui empêche (ou met un terme à) un mode spécifique d'abus et/ou qui soulage ses effets immédiats». Les secours d'urgence ont tendance à se focaliser sur le second aspect de la protection et ne s'attaquent pas directement aux violations des droits de l'homme à leur source: «Nous mourrons l'estomac plein», comme le dit le refrain bosniaque souvent cité. Il existe donc un cloisonnement flagrant, spécifique du domaine de l'action humanitaire, qui considère comme entièrement séparées les activités des associations qui, en fait, dépendent les unes des autres et sont même étroitement liées. Ces sphères d'activité coexistant simultanément s'exécutent parfois dans des parallèles inconscients. Cette catégorisation artificielle va à l'encontre d'un engagement holistique vis-à-vis des crises politiques; il s'agit alors de compassion sans compréhension, ce qui signifie que l'impact cumulatif de ces acteurs hétérogènes n'est pas atteint.

Les organisations qui s'occupent des droits de l'homme et les agences d'assistance humanitaire ne communiquent entre elles que par hasard ou en société malgré les situations innombrables où elles opèrent toutes deux simultanément. Dans l'unique pacte de cohésion qui régit la conduite du personnel humanitaire, à savoir le *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations*

non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, aucun des dix principes n'énonce un engagement vis-à-vis de la protection des populations civiles vulnérables. Les dimensions pratiques des activités de promotion politique, la mobilisation de la communauté et les protestations publiques brillent par leur absence. Cette lacune cruciale dans un code par ailleurs pratique montre combien les agences humanitaires sont réticentes à s'attaquer aux causes profondes de ces abus.

Ceci étant dit, les organisations de secours commencent à envisager l'intégration des questions liées aux droits de l'homme et à la protection. Le HCR, le Comité permanent interorganisations des Nations unies (IASC) et le CICR ont tous publié des guides pratiques de terrain à l'intention du personnel des ONG, et des initiatives telles que le projet de formation de Reach Out sur la protection des réfugiés fournissent une base utile de paramètres en matière de protection particulièrement pertinents au personnel humanitaire. L'International Rescue Committee et quelques autres ONG ont établi des divisions dotées du mandat de s'occuper des activités de promotion, de la politique officielle et de la protection.

Étant donné la fréquence, la durée et la sévérité des violations des droits de l'homme, il ne devrait pas s'agir de savoir *si* les organismes de secours abordent la question de la protection des droits de l'homme, mais plutôt jusqu'à quel point et de quelle façon ils le font. Les réponses vont de la neutralité, de la discrétion et de la non divulgation strictes du CICR jusqu'aux démarches publiques et à la propagande intarissable des organisations qui s'occupent des droits de l'homme. Les interventions répondant à des parties négligentes ou impitoyables peuvent être classées en trois catégories: la persuasion pour essayer de convaincre et de contraindre les autorités, la dénonciation afin de faire pression sur les autorités et de leur faire honte et, enfin, la substitution en vue de remplacer les autorités qui n'ont pas satisfait à leur responsabilités.

La neutralité: un principe obsolète

Les organisations de secours sont fortement inquiètes que la dénonciation publique des violations des droits de l'homme dans un pays d'accueil ne se solde par leur expulsion, qu'elle ne mette en danger la sécurité

de leur personnel et qu'elle ne leur fasse encourir des pénalités bureaucratiques. En général, les organismes humanitaires évitent délibérément toute proximité institutionnelle vis-à-vis des protestations publiques des organismes qui s'occupent des droits de l'homme.

Tel n'a pas toujours été le cas. Les exemples abondent d'organisations déclarant leur profonde indignation devant le mauvais traitement des civils par le gouvernement et devant les restrictions imposées à l'accès humanitaire sans pour autant subir de conséquences punitives. Dans certains cas de figure, comme avec MSF au Burundi, les protestations publiques ont même amené un meilleur accès à des populations auparavant inaccessibles. En Angola, MSF a tenu une série de conférences de presse et publié un rapport vers la fin de l'an 2000 qui était très critique des violations des droits de la population civile par le gouvernement et les rebelles. Cette manœuvre n'a guère suscité de réaction officielle. En fait, elle a eu des avantages imprévus, comme d'inviter une expression plus ouverte de l'opinion publique et l'utilisation des conclusions du rapport pour préconiser une amélioration des conditions.

Ces craintes exagérées d'expulsion et cette adhésion tenace à l'idéal de neutralité peuvent devenir des alibis dans une conspiration du silence. Le dilemme est réduit à un choix trop simplifié: dénonciation publique au risque d'être expulsé ou silence au risque d'être accusé de complicité passive. C'était ce point même de divergence par rapport à la neutralité rigide du CICR qui a inspiré la création de MSF au cours de la guerre du Biafra en 1967. Par opposition à la neutralité réglementaire et à la diplomatie silencieuse du CICR, les fondateurs de MSF ont parlé à haute voix des atrocités dont ils avaient été témoins. Sans une vigoureuse campagne de propagande, sans la mobilisation de l'opinion publique, sans le suivi des droits de l'homme et le partage de l'information, les secours d'urgence n'ont qu'un rôle palliatif et il est impossible de les distinguer de la réponse apportée à une catastrophe naturelle. La neutralité humanitaire – interprétée comme voulant dire ne pas prendre parti dans les hostilités ni se livrer à des controverses politiques, raciales, religieuses ou idéologiques – ne justifie en aucune façon une position neutre vis-à-vis des souffrances ou des violations des droits fondamentaux de la personne humaine: «Il est impossible de rester neutre lors d'une réponse face à des situations d'urgence complexes; il est irresponsable de prétendre qu'il en est autrement ... et, dans certains cas de figure, rester neutre serait même moralement répugnant.»²

Les organismes humanitaires commencent à promouvoir une nouvelle instance sur le principe de l'impartialité, qui renvoie à la stature *non discriminatoire* d'un organisme, alors que la neutralité fait référence à sa stature *non politique*. En revanche, l'impartialité pourrait bien être un principe directeur plus immuable pour l'action humanitaire. L'assistance impartiale est accordée de telle manière qu'elle ne fait pas de distinction en fonction



©Gerald Martone

La protection des droits de l'homme semble être en contradiction avec l'apport d'une assistance humanitaire

de la nationalité, de la race, de l'appartenance ethnique, des convictions religieuses, de la classe ou des opinions politiques. C'est une aide donnée proportionnellement aux besoins et non en tant que facteur de démographie. La disparition progressive du mot neutralité du lexique des organisations de secours menacées est une évolution dont on ne peut que se féliciter. Cette notion honteuse et calculée évoque l'abstention et non l'engagement, l'abandon et non l'implication.

Protester: prendre position contre la tyrannie

«Le silence ne saurait être un préalable à la liberté opérationnelle».³ Un «humanitaire soi-disant rebelle» exige que les organismes aient la responsabilité – et la capacité – d'influencer le contexte politique, militaire et économique dans lequel ils opèrent. La neutralité ne peut plus être une affaire silencieuse en vertu de laquelle les organismes d'assistance acceptent de ne pas s'ingérer dans le conflit en échange de l'accord des combattants de ne pas s'immiscer dans l'effort humanitaire. Le voile du positionnement neutre masque la réticence et la résolution hésitante des organismes d'assistance à défendre les populations *in extremis*. La rhétorique vide de la neutralité est devenue un alibi pour permettre au timide de se dérober aux protestations. À cet égard, elle a été opportunément interprétée comme un devoir de s'abstenir de toute action susceptible de faire progresser ou, au contraire, de désavantager la situation d'une partie au conflit par rapport à l'autre. Par suite, la neutralité humanitaire devient passive.

Or il est cruel de faire taire le tollé public. Seule une perspective extraordinairement distante pourrait

justifier la décision de tourner le dos à la misère humaine. Ce geste inconstant et calculateur est un acte impardonnable de pureté morale feinte. Comme l'a dit un agent humanitaire d'un ton sarcastique: «l'organisme moderne de secours a remplacé le principe de la neutralité par une certaine arrogance».

Lorsqu'une organisation humanitaire est scandalisée face à une situation particulière, le silence justifié est une façon particulièrement cruelle et non créatrice de réagir. Ce qu'il faut au contraire c'est un engagement implacable et tenace de la part des organismes humanitaires susceptible d'exercer des pressions sur les gouvernements négligents. Devant des situations atroces et impitoyables, nous devons forcer les collectivités locales à affronter notre présence irritante. S'il n'est pas accompagné par l'action, le silence des organismes internationaux dans un contexte où sont commis des abus transmet le mauvais message, à savoir que les violations seront supportées ou tolérées. Non seulement une présence passive et résignée n'empêche pas que les droits des civils soient bafoués mais encore

elle habitue les auteurs de ces actes à la présence de témoins internationaux. Les protestations doivent être visibles, vigoureuses et courageuses.

Un nouvel amalgame

Le défi est de pourvoir de manière éthique aux besoins des populations sinistrées par la guerre, c'est-à-dire de gérer les activités des programmes d'une façon qui respecte les valeurs humanitaires tout en défendant les droits de l'homme en même temps. Le «vide en matière de protection» doit être comblé. Les organismes d'assistance qui sont d'accord pour qu'existe cette séparation particulière des tâches – secours contre protection – ne satisfont pas à la charge morale qui est la leur: trouver une solution aux conditions mêmes qui exigent leurs services. Il n'est plus admissible que la protection des droits de l'homme soit un aspect inhabituel ou indésirable des activités des organismes d'assistance.

Tant que l'apport de l'aide est interprété comme étant un impératif humanitaire, tous les autres intérêts sont

Dossier thématique 37

Les organismes de secours et l'armée dans le contexte de l'intervention humanitaire – Du domaine de l'utopie? par Jane Barry avec la collaboration d'Anna Jefferys Mai 2002

Depuis le début des années 1990, les forces militaires jouent un rôle de plus en plus grand dans l'assistance humanitaire. Cet empiètement dans ce que l'on a, traditionnellement, considéré comme constituant «l'espace humanitaire» soulève d'importantes questions de principe de même que des enjeux de politique et opérationnels significatifs, non seulement pour les organismes humanitaires mais encore pour la communauté internationale dans son ensemble. Ces questions sont seulement devenues plus pressantes du fait de la guerre en Afghanistan qui a suivi les attaques du 11 septembre dernier et du rapprochement de plus en plus explicite entre les visées militaires, politiques et humanitaires qui en est résulté.

En dépit de la prolifération de conférences, de rapports et de publications sur le sujet, l'analyse des relations civilo-militaires est limitée et les principes directeurs d'ordre pratique sont relativement peu développés. La majorité des publications conclut qu'un accroissement de l'engagement militaire dans l'assistance humanitaire est inéluctable et, dans une certaine mesure, bienvenu et acceptable. Selon cette opinion, une plus grande coopération entre les groupes est indispensable afin d'améliorer l'efficacité globale de l'opération de soutien de la paix, renforçant par là même les efforts d'assistance humanitaire.

Cependant, d'après ce dossier thématique, ces propositions seraient fondées sur plusieurs prémisses erronées. Tout d'abord, si un engagement militaire accru dans les activités d'assistance humanitaire pouvait s'avérer une tendance future possible, un certain nombre d'analystes militaires, politiques et humanitaires ont, quant à eux, commencé à mettre sérieusement en doute que cela constitue une orientation appropriée pour les opérations de soutien de la paix, ajoutant en conclusion que les divergences d'approches et d'objectifs allaient au-delà du simple malentendu. Ensuite, l'idée qu'une coopération renforcée – et, avec elle, une plus grande coordination – améliorera en soi l'assistance humanitaire est une hypothèse reconnue mais relativement peu contestée. Il n'empêche, il n'y a pas de preuve claire susceptible d'indiquer qu'il existe une corrélation significative entre la coordination militaire et humanitaire sur le terrain et la qualité ou l'efficacité des efforts d'assistance humanitaire. Enfin, l'idée simpliste selon laquelle les obstacles qui existeraient entre les organismes humanitaires et l'armée reposent sur des malentendus et des conflits de cultures occulte des divergences beaucoup plus profondes et intrinsèques entre les objectifs et les principes fondamentaux.

Il existe de profondes différences entre les mandats, les missions et les principes des forces militaires officielles et ceux des organismes humanitaires. L'armée a pour mandat fondamental de promouvoir la sécurité et de protéger les populations civiles en instaurant un environnement sûr et stable et en le faisant respecter. Les organismes humanitaires, par contre, ont le mandat de mettre directement en œuvre les programmes d'aide humanitaire. Il est essentiel que ces deux rôles restent bien distincts.

relégués à un statut inférieur. Cet impératif devient l'absolu moral non négociable et tous les autres droits inaliénables sont considérés comme secondaires.

Il y a des approches pratiques, éprouvées et efficaces que les organisations humanitaires peuvent inclure avec succès dans leurs programmes de terrain pour protéger les droits des populations qu'elles secourent. Parmi celles-ci, citons l'instauration de centres d'information et de services d'aide juridictionnelle, la liaison et «un accompagnement protecteur» ainsi que le renforcement des capacités locales pour les ONG nationales, pour les employés des services de justice et pour les autorités du district. Les organismes humanitaires peuvent aussi mettre leurs ressources en commun pour financer des conseillers techniques en matière de protection, des centres de liaison sur les droits de l'homme et des médiateurs pour les réfugiés. Nous devons aussi nous efforcer de faire participer les populations que nous cherchons à protéger. En sensibilisant les communautés sinistrées, en publiant des bulletins d'information dans

les dialectes locaux et en sensibilisant l'opinion, les populations sinistrées par la guerre peuvent participer à leur propre protection. Une communauté mobilisée est un moyen de dissuasion puissant contre les violateurs des droits de l'homme.

Les organismes de secours travaillent dans des contextes où la portée et l'échelle des violations des droits de l'homme exigent une réponse délibérée. Leurs agents sont en contact direct avec les conséquences du non respect des droits de l'homme. Assurer le suivi des violations des droits de l'homme, alerter le public et les médias, former des représentants officiels aux principes des droits de l'homme et éduquer les populations sinistrées par la guerre quant à leurs droits doit devenir un élément essentiel des interventions de secours d'urgence.

Gerald Martone est directeur des interventions d'urgence à l'International Rescue Committee, à New York. Son adresse de courriel est: gerald@theIRC.org.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

CICR, *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards* [Renforcer la protection pendant la guerre: recherche de normes professionnelles (Genève: CICR, 2001).

Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophes, Dossier thématique n° 7 du RRN (Londres: ODI, 1994).

HCR, *Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs* [La protection des réfugiés: guide de terrain à l'intention des ONG (Genève: Atar SA, 1999).

Diane Paul, *Growing the Sheltering Tree* [Faire pousser l'arbre protecteur], UN IASC Reference Groupe, mars 2001.

Paul Bonard, *Modes of Action Used by Humanitarian Players* [Les modes d'action utilisés par les acteurs humanitaires] (Genève: CICR, 1999).

J. de Milliano, 'The MSF Perspective on the Need for Cooperation between Humanitarian and Human rights Organizations' [La perspective de MSF sur le besoin de coopération entre les organisations humanitaires et des droits de l'homme], tiré des actes de la Conférence sur la Coopération entre les Organisations humanitaires et des droits de l'homme, Amsterdam, Pays-Bas, février 1996.

Marc DuBois, «Au-delà de l'intervention humanitaire classique: les activités de promotion de MSF en Angola», *Échange humanitaire* n° 19, novembre 2001.

Diane Paul, «La protection dans la pratique: stratégies pour le personnel d'exécution conçues pour protéger les civils contre le mal intentionnel» Dossier thématique n° 30 (Londres: ODI, 1999).

Roberta Cohen et James Kunder, *Humanitarian and Human rights Emergencies* [Les situations d'urgence humanitaires et relatives aux droits de l'homme], Document de référence n° 83 (Washington DC: The Brookings Institution, juin 2001).

Réseau des pratiques et politiques humanitaires

Le **Réseau des pratiques et politiques humanitaires (HPN)** est un forum indépendant où les agents de terrain, les cadres et les décideurs du secteur humanitaire mettent en commun information, analyse et expérience.

Le HPN vise à améliorer les résultats de l'action humanitaire en contribuant à l'acquisition des connaissances au niveau des individus comme des institutions.

Parmi **les activités du HPN** citons:

- Une série de publications spécialisées: les Revues sur l'état des connaissances, les Dossiers thématiques et le magazine Échange humanitaire.
- Un site Internet de ressources à www.odihpn.org.
- Des séminaires et ateliers ponctuels pour rapprocher les praticiens, les décideurs et les analystes.

Les membres et le public du HPN comptent des individus et des organisations qui s'occupent activement de l'action humanitaire. Répartis sur 80 pays de par le monde, ils travaillent pour des ONG du Nord et du Sud, pour l'Onu et d'autres agences multilatérales, ou encore pour des gouvernements et des donateurs, des institutions universitaires et des cabinets conseils.

Les publications du HPN sont rédigées par un éventail aussi vaste de contributeurs.

Le soutien financier du HPN est assuré par des donateurs institutionnels (DFID, Ireland Aid, DANIDA, SIDA, MFA Netherlands, OFDA et ECHO), des organisations non gouvernementales (la Croix-Rouge britannique, Save the Children UK, Oxfam GB, Médecins Sans Frontières et CARE International) et par des agences des Nations unies (PAM, PNUD et BCAH).

Humanitarian Practice Network (HPN)

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres, SE1 7JD
Grande-Bretagne

Tél: +44 (0)20 7922 0331/74

Fax: +44 (0)20 7922 0399

Email: hpn@odi.org.uk

Site web: www.odihpn.org

Échange humanitaire est édité par Frances Stevenson et Matthew Foley.
Produit, imprimé et relié au RU par Publish on Demand Ltd.

ISSN: 1472-4847

© Overseas Development Institute 2002