

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 29
janvier 2008

Réforme humanitaire: une promesse réalisable?



Inclut aussi des articles sur :
l'Irak, le Darfour, la Colombie,
le Bulgarie, les réfugiés
bhoutanais, la responsabilité,
la protection, le profilage des
populations de PDI et le rôle
du secteur privé

*Ainsi que les
contributions régulières :*

RSC, NRC, IDMC,
Brookings-Bern,
RAISE Initiative



Centre
d'études
sur les
réfugiés

Publiée par le Centre d'études sur les réfugiés à l'Université d'Oxford

Revue des Migrations Forcées

Migrations Forcées offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idée entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe en association avec le Conseil norvégien pour les réfugiés.

Rédactrice en chef

Marion Couldrey

Assistant à la rédaction

Musab Hayatli

Coordinatrice

Heidi El-Megrisi

Revue Migrations Forcées

Centre d'Études sur les Réfugiés,
Département du Développement
International, 3 Mansfield
Road, Oxford OX1 3TB, UK.
Courriel : rmf@qeh.ox.ac.uk
Téléphone : +44 (0)1865 280700
Skype : fmreview
Télécopie : +44 (0)1865 270721

Droits d'auteur et avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'études sur les réfugiés. Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés. Nous recevons volontiers tout commentaire sur le contenu et la présentation de la revue – veuillez nous envoyer un courriel ou un courrier.

Site internet

www.migrationforcee.org

Conception/design

Art24 (www.art-24.co.uk)

Imprimerie

Image Production
www.imageproduction.co.uk

ISSN 1460-9819

Photo de page de couverture :

Une réfugiée soudanaise du Darfour ramène du bois à sa tente situé au camp d'Ouré Cassoni au Tchad. UNHCR/J Clark



Steve Elliott

Message de la Rédaction

Dans son article en page 4, John Holmes, Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies, affirme que dans toutes les réformes "il existe des croyants, des sceptiques et des opposants". Les perspectives des trois camps sont représentées dans la section-titre de ce numéro sur les réformes humanitaires – et nous espérons que les articles contribueront à un débat constructif et fructueux dans le monde.

Nous exprimons notre gratitude envers les Affaires étrangères et Commerce international Canada, Concern Worldwide, le Bureau pour la Prévention des Crises et pour le Relèvement du PNUD, le Groupe de soutien des réformes humanitaires du BCAH, Save the Children UK, UNFPA, UNICEF et PAM pour leur soutien financier de ce numéro. Nos remerciements vont aussi vers Tim Morris, ancien Rédacteur adjoint de RMF, pour son aide précieuse à la rédaction.

J'ai grand plaisir à annoncer la nomination du nouveau Rédacteur adjoint de RMF, Maurice Herson, qui se joindra à l'équipe de RMF en janvier. Maurice a été un membre actif du Conseil consultatif de RMF durant de nombreuses années et il est bien connu parmi vous pour ses années de travail avec OXFAM GB et plus récemment avec ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in humanitarian action / Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire).

Veillez noter que les dates prévues pour les deux prochains numéros de RMF ont changé. Au vu des événements actuels, nous avons avancé le thème principal sur la Birmanie. RMF 30 – à paraître en avril 2008 – se concentrera sur la Birmanie. La date-butoir des soumissions est le 3 janvier 2008 ; les détails se trouvent sur www.migrationforcee.org/birmanie.htm. Le numéro suivant, RMF 31, contiendra une section importante sur les changements climatiques et les déplacements dus à l'environnement : la date-butoir des soumissions est le 1er avril (www.migrationforcee.org/changementsclimatiques.htm). Si vous avez l'intention de soumettre des articles pour l'un ou l'autre de ces numéros, veuillez contacter fmr@qeh.ox.ac.uk dès que possible.

Comme toujours, de la place sera réservée dans ces deux numéros pour un certain nombre d'articles 'hors-thème'. Nous recevons avec plaisir les articles sur tous les sujets touchant aux migrations forcées et nous souhaitons particulièrement publier plus d'articles réfléchissant les perspectives de personnes et de communautés directement affectées par les déplacements.

Tous les numéros précédents de RMF se trouvent en ligne sur www.migrationforcee.org/publications.htm.

De temps à autre, nous envoyons des courriels à des lecteurs pour demander conseil sur des questions touchant à RMF ; si votre adresse e-mail a changé durant les trois dernières années, nous vous serions reconnaissants de nous le faire savoir par e-mail. Merci beaucoup.

Si vous souhaitez recevoir notice par e-mail de la mise en ligne d'un nouveau numéro de RMF, et de nos appels d'articles, veuillez vous inscrire en ligne pour recevoir les alertes : www.fmreview.org/alerts.htm.

Tous nos meilleurs souhaits pour votre travail.

Marion Couldrey

Rédactrice

Cette année
marque les 25 ans
du Centre d'études sur
les réfugiés à l'université
d'Oxford (RSC). Dans son
article à la page 74, le directeur
Roger Zetter réfléchit sur les
derniers 25 ans et souligne
l'engagement du centre
à lier la recherche à
la politique et la
pratique

La Rédaction exprime sa gratitude pour le soutien reçu en 2007 provenant de :

Agence autrichienne
de développement (AAD)

Affaires étrangères et Commerce
international Canada

Association de
bienfaisance Qatar

BCAH

BCAH Humanitarian Reform
Support Unit

Catholic Relief Services

Comité international de secours

Concern Worldwide

Conseil danois pour
les réfugiés

Conseil norvégien pour
les réfugiés

DanChurch Aid

Département fédéral suisse des
affaires étrangères

DHL

Direction suisse du
développement et de la
coopération (DDC)

HCR

L'accès à la santé reproductive,
aux informations et aux services
dans l'urgence (RAISE)

La Fédération Internationale des
Sociétés Nationales de la Croix-
Rouge et du Croissant-Rouge
(FICR)

Le Centre international Feinsein
à l'Université Tufts

Le Ministère des affaires
étrangères norvégien

Le Projet Brookings-Bern sur le
déplacement interne

Ministère britannique du
développement international

OIM Irak

RA International

PAM

PNUD\BCPR

PNUD Soudan, Groupe de la
gouvernance et du renforcement
de l'état de droit

Save the Children RU

Secours Islamique

UNFPA

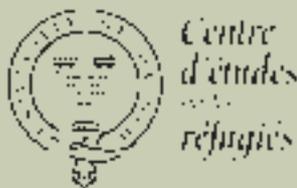
UNICEF

Women's Commission for
Refugee Women and Children

World Vision Australia

World Vision International





Réforme humanitaire: une promesse réalisable?

L'action humanitaire : une entreprise dominée par l'Occident en besoin de changement par John Holmes	4
Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire: une opportunité pour les ONG ? par Elizabeth Ferris	6
Les défis de la réponse humanitaire collective au Sri Lanka par Firzan Hashim	9
L'Unité dans la diversité – le programme One UN, le Haut Commissariat et le Rwanda par Tim Maurer.....	10
Le HCR, les personnes déplacées de l'intérieur et les réformes humanitaires par Jeff Crisp, Esther Kiragu et Vicky Tennant	12
La réforme humanitaire – vers plus de protection et d'assistance pour les PDI? par Anne Davies	15
Cible sur les réformes : la perspective de la FICR par Robert Mister	17
Intégration et réformes humanitaires de l'ONU par Eric Stobbaerts, Sarah Martin et Katharine Derderian	18
Insécurité: la pièce manquante? par Matthew Benson.....	20
Irak: vers une réforme humanitaire visé au niveau local par Cedric Turlan	22
Renforcement du système du Coordinateur Humanitaire par Claire Messina	23
Le renforcement du troisième pilier par Manisha Thomas	24
Les réformes humanitaires : une perspective depuis la RCA par Toby Lanzer	25
Réforme humanitaire: protéger et sauver les vies en RDC par Ross Mountain	28
Comment évaluer l'impact de la réforme humanitaire en RDC par Nicki Bennett	30
Le statut du financement humanitaire par Peter Walker et Kevin Pepper	33
Deux mondes différents? Donateurs musulmans et l'aide internationale par Mohammed R Kroessin	36
L'approche 'cluster' – un instrument opérationnel vital par Allan Jury et Giammichele De Maio	37
Le relèvement initial après le désastre : le tremblement de terre au Pakistan par Andrew MacLeod	38
Le 'cluster' de l'éducation au Pakistan par Brenda Haiplik	40
La réforme et la parité des sexes : comment obtenir des données correctes par Henia Dakkak, Lisa Eklund et Siri Tellier	42

Le 'cluster' CCGC et ses difficultés de financement par Jane Wanjiru Muigai	44
Gestion des questions environnementales: arguments en faveur d'une réforme substantielle par Andrew Morton et David Jensen	46
L'éléphant dans le salon humanitaire par Tim Morris	48
Des questions difficiles pour l'avenir de l'entreprise humanitaire par Antonio Donini	49

Articles généraux

Irak : les besoins grandissants dans les déplacements continuels par Andrew Harper	51
Les réfugiés irakiens en Egypte par Lynn Yoshikawa.....	54
Le débat sur Darfour par Roberta Cohen.....	55
L'année des droits des personnes déplacées en Colombie par Marco Alberto Romero	58
La réinstallation des réfugiés du Bhoutan par Christer Lænkholm	59
Le traitement des demandeurs d'asile en Bulgarie par Valeria Ilareva	60
Le monde de l'assistance internationale a-t-il besoin de surveillance ? par Asmita Naik	62
Au-delà de la simple présence: les interventions de protection sur le terrain par Rosa da Costa.....	64
Conseils pour établir le profil des populations de PDI par Jens-Hagen Eschenbächer et Tom Delrue	66
Le rôle du secteur privé dans la réponse humanitaire par Soraya Narfeldt	67

Contributions régulières

Les défis à la collecte des données de base dans les situations d'urgence par Jennifer Schlecht et Sara Casey	68
Vers un programme de recherche sur les déplacements internes par Elizabeth Ferris	71
L'approche 'cluster' en Ouganda du nord par Jessica Huber et Nina M Birkeland	72
La Procédure de la Région des Grands Lacs : de nouvelles opportunités de protection par Jesse Bernstein et Olivia Bueno	73
Le défi de la réforme humanitaire: lier la recherche universitaire aux politiques et aux pratiques par Roger Zetter	74
La résistance aux déplacements forcés : les personnes déplacées de l'intérieur en Colombie	76

L'action humanitaire : une entreprise dominée par l'Occident en besoin de changement

par John Holmes

'Réforme' est un terme chargé. Peu importe l'aspect de travail, soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, ce terme peut être interpréter de plusieurs façons par des différentes personnes.

Pour ceux qui y croient, la réforme consiste à réparer les choses et à les améliorer. Pour les sceptiques, elle consiste à changer les choses juste pour faire changement, ou à remplacer un système quelque peu dysfonctionnel par un autre tout aussi dysfonctionnel. Pour ceux qui y sont opposés, elle consiste à remplacer des systèmes qui fonctionnent (en dépit de leurs défauts et leurs faiblesses) par des systèmes inappropriés qui sont voués à l'échec parce qu'ils ont été imaginés par des gens vivant dans des tours d'ivoire qui ne comprennent pas réellement la situation sur le terrain.

Il en va de même pour la réforme humanitaire : il y existe des croyants, des sceptiques et des opposants. Heureusement, la grande majorité des pratiquants humanitaires croient au besoin de changer et d'adaptation. Ils reconnaissent la nécessité d'améliorer la manière dont les organisations humanitaires traitent des affaires. Ils sont trop conscients de la prolifération continue et parfois de la fragmentation des intervenants humanitaires et des problèmes causés par le manque de capacité opérationnelle, de planification, de prévisibilité et de coordination. Ils ont constaté ce qui arrive lorsque certaines catégories de personnes (comme les personnes déplacées de l'intérieur) ne sont pas traitées d'une manière systématique, ou lorsque certains secteurs ne reçoivent qu'une attention inadéquate. Ils ont bien conscience des échecs que nous avons constatés ces dernières années dans des lieux comme le Congo, le Darfour, le Libéria et l'Ouganda du Nord.

L'ensemble de réformes avancées par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies (CPI) en 2005 et 2006 est ambitieux et de grande portée. Il couvre

trois grands domaines : premièrement, parvenir à un financement humanitaire plus adéquat, plus flexible et plus ponctuel; deuxièmement, renforcer le système du 'Coordinateur Humanitaire' ; et troisièmement, assurer une attention plus systématique et plus prévisible à tous les secteurs de réponse, dans ce que l'on connaît maintenant comme l'approche 'cluster'¹. La nécessité de renforcer notre interface avec les gouvernements forme la fondation de tout cela, ainsi que la nécessité de forger des partenariats plus solides entre les intervenants humanitaires –en particulier entre les intervenants des Nations Unies et hors Nations Unies.

Dans toutes les procédures de réforme, le succès se mesure au bilan final. La question est donc de savoir si les réformes sont effectives ou non. Améliorent-elles les choses ? Une profonde évaluation est en cours actuellement, mais les résultats ne sont pas encore disponibles. Nous pouvons dire à présent que la mise en œuvre des réformes est plus lente sur certains points que nous le souhaitions initialement, mais aussi que nous percevons déjà des améliorations dans nombre de secteurs.

Le nouveau Fonds central autorenewable d'urgence (CERF)² a alloué plus de US\$500 millions durant ses premiers dix-huit mois afin de démarrer rapidement des programmes dans de nouvelles situations d'urgence, ainsi que pour financer des projets dans des opérations humanitaires sous-financées. D'autres mécanismes de financement innovateurs tels que les 'pooled funds' locaux sont aussi en évaluation. Un nouveau programme de formation des Coordinateurs humanitaires est en cours de développement, et les rapports entre le Coordinateur de secours d'urgence et les Coordinateurs humanitaires sont

renforcés. La procédure de diversification du pool de Coordinateurs humanitaires afin d'inclure plus de femmes et plus de participants du Sud et hors Nations Unies est aussi en cours. Concurrentement, l'approche 'cluster' a contribué à assurer des réponses plus normalisées et plus prévisibles dans de nombreuses situations d'urgence. Par exemple, dans la crise de 2006 au Liban, les agences de pointe pour tous les secteurs ont été désignées dans les premières 48 heures du début de la crise. Dans bien des situations d'urgence, la coordination a fallu des mois, voire des années pour ce faire.

Mais alors que des progrès ont été effectués dans quelques secteurs, il est clair que beaucoup reste à faire. Dans certains pays, les intervenants humanitaires ne font pas assez confiance aux Coordinateurs humanitaires responsables de la réponse. Nous savons que le besoin existe pour plus de Coordinateurs humanitaires mais cela prend du temps. Dans le cas du CERF, il y a un nombre de problèmes administratifs que nous devons résoudre, dont la manière d'assurer que les ONG ont un accès adéquat à ces fonds (même si ce n'est pas un accès direct) et de réduire les coûts encourus lors de transferts de fonds depuis les agences des Nations Unies vers les ONG. Dans le cas de l'approche 'cluster', il nous faut assurer que les 'clusters' mondiaux de pointe³ tiennent les engagements qu'ils ont pris et que les 'clusters' continuent à renforcer leurs capacités.

L'Approche 'cluster'

L'approche 'cluster' est probablement la réforme à la plus grande portée de toutes. Son but est d'améliorer les standards et d'assurer une prévisibilité, responsabilité et partenariat plus grands dans tous les secteurs. Elle exige de s'éloigner de la concentration étroite sur les mandats des agences du passé vers une plus large concentration sur les secteurs, avec des groupes sectoriels 'clusters' réellement inclusifs travaillant sous des leaders clairement désignés. Cette approche

mieux structurée devrait permettre aux intervenants internationaux de devenir de meilleurs partenaires pour les gouvernements qui sont responsables en première instance de mener la réponse humanitaire dans leur pays. Elle donne aux gouvernements une claire contrepartie dans la communauté humanitaire internationale dans chacun des secteurs principaux de réponse humanitaire.

L'approche 'cluster' demande des mouvements fondamentaux de cultures et de mentalités, avec des leaders de 'clusters' agissant comme 'facilitateurs' dans leurs clusters respectifs et aussi disponibles pour devenir le 'fournisseur de dernier recours' en cas de besoin. Il

qu'il existe maintenant des stocks de secours d'urgence et d'autres ressources, accessibles globalement, auxquels les gouvernements peuvent faire appel en complément de leur propre réponse. Les ressources pour un secteur donné (comme les abris d'urgence) sont gérées au niveau global par une organisation spécifique, désignée leader global du 'cluster'. Durant les deux dernières années, ces leaders de 'clusters' ont travaillé avec leurs partenaires à établir des stocks et à rassembler des ressources au niveau global, à convenir de normes et de procédures opérationnelles communes, et d'apporter du soutien aux gouvernements dans les pays touchés en coordonnant la réponse d'urgence dans leurs secteurs. Les

et dans les crises négligées, et nous devons persévérer à en faire l'usage maximum. La large concentration sur les secteurs et les 'clusters', plutôt que sur les mandats des agences individuelles, est maintenant à demeure et nous devons continuer à renforcer les capacités des leaders de 'clusters' généralement pour leur permettre de mener leurs activités. En d'autres termes, le programme de réforme devient la manière dont nous travaillons, tout simplement. Nous devons aussi penser au-delà de l'ensemble de réformes convenues par le CPI en 2005-2006. L'Évaluation indépendante des capacités de réponse humanitaire menée en 2005⁴ a fait un certain nombre de recommandations sur lesquelles nous

devons agir et que nous ne devons pas perdre de vue.

Une famille de réfugiés transporte leur effets personnels après que leur abri improvisé a été inondé.



UNHCR/H. Gaux

Enfin, le Dispositif mondial d'aide humanitaire, qui n'est pas une initiative du CPI en soi mais qui jouit du soutien total du CPI, est un forum utile où toute la question du partenariat peut être réexaminée. La réponse humanitaire internationale reste une entreprise dominée par l'Occident et qui doit s'adapter de manière urgente pour faire le reflet des réalités du XXIème siècle. En particulier, nous devons nous rendre compte que de nombreuses nouvelles ONG du Sud sont supérieures aux agences des Nations Unies en termes de capacité opérationnelle, de budget

et de taille. Le Dispositif mondial d'aide humanitaire – une initiative provenant d'un dialogue entre les Nations Unies et les ONG⁵ en juillet 2006 – nous offre une opportunité unique de pousser le dialogue vers une large gamme d'intervenants humanitaires sur ces questions et d'autres.

John Holmes est Sous-secrétaire Général des Nations Unies pour les Affaires humanitaires et Secrétaire des Secours d'urgence (ERC).

1. Voir les éditions précédentes : www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR2531.pdf et www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/06.pdf

2. <http://cerf.un.org>

3. Pour voir une liste des participants aux 'clusters' : <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217>

4. www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf

5. www.icva.ch/ghp.html

nous faut encore investir beaucoup de temps et d'énergie dans la formation des organisations pour en faire de bons leaders de 'clusters', et dans la formation du personnel individuel pour en faire de bons coordinateurs de 'clusters'. Cela prendra du temps et nous ne devrions pas nous montrer impatients et chercher des résultats rapides. Mais nous ne devons pas tolérer la complaisance non plus. Il n'y a aucune raison de remettre à demain ce que nous pouvons entreprendre aujourd'hui.

L'approche 'cluster' ne consiste pas uniquement à améliorer la coordination sectorielle au niveau national ; elle consiste aussi à renforcer les capacités des réponses humanitaires globales, en particulier dans les domaines où nous avons perçu des carences dans le passé. Un résultat de l'approche 'cluster' est

gouvernements donateurs ont investi plus de \$50 millions durant les deux dernières années afin d'établir cette capacité supplémentaire de réponse globale.

Pour en revenir à mon point de départ, 'la réforme' est un terme que certains ne peuvent cerner. Après presque deux ans dans la procédure de réforme humanitaire du CPI, il me semble que le moment est venu de cesser de parler de la réforme et de nous concentrer simplement à tirer le meilleur parti de tous les instruments et mécanismes qui sont présentement à notre disposition. Les Coordinateurs humanitaires ont des termes de référence clairs et nous devons les tenir responsables de s'y maintenir. Le CERF offre un excellent mécanisme de financement des programmes vitaux dès le début de toutes situations d'urgence

Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire: une opportunité pour les ONG ?

par Elizabeth Ferris

Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire [Global Humanitarian Platform (GHP)] fut créée en 2006 en vue de réunir les trois familles de la communauté humanitaire – les ONG, le mouvement de la Croix Rouge/Croissant Rouge et les Nations Unies et les organisations internationales associées- dans le but d'améliorer l'efficacité de l'action humanitaire¹.

Alors qu'elle est souvent confondue avec le processus plus étendu de réforme humanitaire –avec son approche 'cluster', ses instruments de subventions revus et ses plans de renforcer le système de Coordinateurs Humanitaires- le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire est une initiative indépendante cherchant à renforcer les rapports entre les acteurs humanitaires principaux. Le développement du Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire trouve ses racines dans la reconnaissance que les défis confrontant les intervenants dans les réponses humanitaires sont trop importants pour permettre aux agences d'y faire face seules, en termes simples.

Jusqu'à présent, la communauté humanitaire internationale a été structurée autour d'un noyau des Nations Unies avec des intervenants hors Nations Unies sur la périphérie. Les Nations Unies ont pris la tête et d'autres intervenants ont suivi ou se sont séparés tout en continuant avec leurs propres programmes. Le Comité Permanent interorganisations (CPI)² est composé de toutes les agences œuvrant aux problèmes humanitaires, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, l'OIM, la Banque Mondiale et trois consortia d'ONG : le Conseil international des agences bénévoles à Genève (ICVA)³, InterAction⁴ de Washington DC, et le Comité directeur pour les interventions humanitaires à Genève et New York (SCHR)⁵. Tandis que les intervenants hors Nations Unies sont intégrés au CPI, l'agenda des réunions du CPI est largement centré sur les Nations Unies.

Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire se base sur des prémices différentes : à savoir que la communauté internationale se compose de trois familles paritaires. Reconnaître cela serait un changement radical pour le système des Nations Unies et une affirmation de la réalité que les ONG et le mouvement de la Croix-Rouge/Croissant Rouge mobilise plus de ressources en vue d'aide humanitaire que les Nations Unies, qu'ils possèdent plus de personnel opérationnel et qu'ils ont une plus grande capacité de plaider humanitaire. Les donateurs poussent de plus en plus leurs subventions au travers des ONG qu'ils considèrent plus efficaces et flexibles que les agences des Nations Unies. Les deux organismes donateurs les plus importants –le Département d'assistance humanitaire de la Commission Européenne et l'Agence US pour le développement international (USAID) – transmettent chacun entre 60 et 70% de leur assistance par les ONG⁶.

En juillet 2007, les dirigeants des agences des Nations Unies, des ONGI et des consortia, des ONG nationales et du mouvement de la Croix-Rouge/Croissant Rouge se sont réunis pour ratifier les Principes de partenariat (PoP)⁷ qui formeront la base des rapports entre les trois familles humanitaires. Ils se sont mis d'accord pour fonder leur partenariat sur les principes de parité, de transparence, d'une approche axée sur les résultats, de responsabilité et de complémentarité. Ils se sont aussi engagés à appliquer ces principes dans leurs organisations en entier ainsi que dans leurs rapports entre eux.

Les ONG ont l'habitude de critiquer les agences des Nations Unies pour leurs carences, mais le succès du Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire dépendra de la reconnaissance que le monde des ONG a lui aussi besoin de transformations.

Les ONG internationales

Les grandes ONGI sont des intervenants humanitaires importants. Moins d'une douzaine d'entre elles libèrent 90% des fonds mobilisés par la communauté des ONG⁸. Les cinq ONGI les plus grandes (CARE, Médecins sans frontières, World Vision, Oxfam et Save the Children) sont elles-mêmes des familles, en fait, avec des filiales dans différents pays. La plupart disposent de budgets annuels plus importants que celui du HCR. Elles opèrent selon des normes professionnelles de grande qualité et sont la force motrice derrière les efforts pour une plus grande responsabilité des ONG, dont la responsabilité envers les bénéficiaires. Elles possèdent l'expertise et les ressources humaines pour mener des recherches et pour assumer la direction dans le développement de politiques. Elles ont la capacité de générer des gros titres dans les journaux occidentaux. Les ONGI ont leur place à la table du Dispositif Mondial de plein droit⁹ ainsi qu'à travers les quatre consortia d'ONG auxquels elles participent - InterAction, ICVA, SCHR et le réseau d'ONG Européennes 'Voluntary Organisations In Cooperation In Emergencies (VOICE)¹⁰, à Bruxelles. Les grandes ONGI ont des responsabilités multiples –envers leurs conseils d'administration, les donateurs et les coalitions dont elles sont membres.

Quelle est la signification des principes de partenariat pour les ONGI ? Elles fonctionnent très bien ensemble dans certains domaines. Par exemple, SCHR a mis en œuvre un système d'examen critiques par les pairs, et le travail de plaider collectif accompli par InterAction est admirable. Mais elles sont aussi en compétition pour les fonds et la visibilité. Cette compétition

est à même d'ajouter à la difficulté d'appliquer les principes de transparence et de responsabilité. Le principe de transparence, par exemple, souligne l'importance des consultations au plus tôt et du partage des informations. Tandis qu'il est assez facile de partager les informations sur les développements actuels ou d'informer sur les programmes en cours, il est plus difficile de passer au niveau supérieur de partage des plans et des stratégies alors qu'ils sont en développement. Chaque ONG a ses propres plans stratégiques, mondialement ainsi qu'au niveau des régions et des pays bien souvent. Tout en partageant les informations entre elles, elles doivent rendre compte à leurs organismes, ce qui rend la planification collective difficile. Compte tenu de leurs nombreux niveaux de responsabilité, jusqu'à quel point peut-on demander aux ONGI d'être mutuellement responsables ? Comment est-il possible aux grandes ONGI de travailler sur une 'coordination axée sur les résultats basée sur des capacités opérationnelles concrètes' alors que sur le marché compétitif des subventions, elles doivent mettre l'accent sur leur identité unique ?

En s'élargissant et en devenant plus professionnelles, elles courent aussi le risque de devenir de plus en plus similaires aux agences des Nations Unies. Un responsable d'une agence des Nations Unies à la réunion du Dispositif Mondial en 2007 a déclaré 'Je m'inquiète lorsque j'entends les ONG s'exprimer – elles s'expriment exactement comme nous. Je vous implore de ne pas devenir comme nous. Nous avons besoin que vous restiez des ONG'. En fait, les grandes ONG internationales ont plus de points communs avec les agences des Nations Unies qu'avec les

ONG nationales du Sud. Le rapport entre les ONGI et les ONG nationales est le plus grand défi confrontant les ONG et l'avenir du Dispositif Mondial.

ONG nationales

Les ONG nationales – celles qui opèrent dans un seul pays – sont souvent les premières à répondre aux désastres. Ce sont elles qui le plus souvent apportent la nourriture et tirent la majorité des survivants des débris tandis que les ONG internationales arrivent sur les lieux ou délivrent des approvisionnements et du personnel par le biais de leurs filiales nationales. Alors que les ONGI sont libres de décider de se retirer d'un pays quelconque si leurs priorités changent, les ONG nationales y restent à long terme. Les ONG nationales sont de taille et de capacité extrêmement variables ; certaines ne possèdent qu'une petite équipe de personnel alors que d'autres emploient des centaines de personnes et opèrent selon des standards professionnels de haut niveau.

Le HCR effectue une grande partie de son travail grâce aux ONG nationales. En 2007, le HCR avait 550 accords avec 424 ONG nationales d'une valeur de \$89,4 millions. Il avait 417 accords avec 151 ONG internationales d'une valeur de \$138 millions. Tandis que le HCR a beaucoup plus d'ONG nationales partenaires, la plus grande partie des subventions va aux ONGI. Le travail avec les ONG nationales est aussi un défi pour le HCR ; comme me le disait un membre du personnel du HCR : 'il faut autant de travail pour élaborer et suivre un accord d'une valeur de \$10 000 avec une ONG nationale que pour un accord d'une valeur d'\$1 million avec une ONG internationale. Et notre capacité de suivi est limitée.'

Il est reconnu que les ONG nationales jouent un rôle important dans le système humanitaire international et au cours des années, plusieurs tentatives ont été faites pour les intégrer à d'importantes initiatives humanitaires, comme le Partenariat en Action du HCR (PARINAC) qui a débuté en 1994¹¹. Plusieurs ONG nationales ont participé aux réunions Dispositif Mondial en 2006 et 2007 mais leur nombre était inférieur à celui des ONGI. Un participant africain à la réunion du Dispositif Mondial cette année décrit comment, durant la réunion dans son pays pour discuter des principes de partenariat, il y avait 27 représentants des Nations Unies, 26 représentants d'ONGI, 3 du mouvement de la Croix Rouge/Croissant Rouge mais seulement un d'une ONG nationale.

Lorsque nous examinons le rapport entre les ONG nationales et internationales, il est clair qu'il détient le pouvoir – en dépit de la rhétorique de solidarité entre les ONG. Les grandes ONGI ont de plus vastes ressources financières et parfois sous-traitent avec les ONG nationales pour exécuter certains projets. Mais la présence des ONG internationales s'accroît dans les pays du Sud. Le nombre de bureaux sur place des ONGI a augmenté de 31% à 39 729 entre 1993 et 2003, et ce nombre s'est certainement accru depuis¹². Certains donateurs demandent désormais la présence d'un bureau sur place des ONGI comme condition à leur financement. Les ONG nationales se plaignent que, dans certains cas, les ONGI les déplacent du travail qu'elles effectuent depuis de nombreuses années et qu'elles leur 'volent' le meilleur de leur personnel avec des salaires dont les ONG nationales ne peuvent pas concurrencer. Alors qu'il existe beaucoup d'exemples où les rapports entre les ONG nationales et internationales sont établis sur la base de respect mutuel et de complémentarité, il est tout aussi clair que ce partenariat est le plus souvent inégal.

L'aide humanitaire post-tsunami à Tamil Nadu en Inde.

Comme il a été relevé dans FMR28¹³, on parle beaucoup du renforcement des capacités des ONG nationales mais les interlocuteurs attachent différents sens au terme et sa mise en œuvre a été incomplète. Puis il y a l'aspect plus sombre des discussions du renforcement des capacités. Les ONGI ont probablement des intérêts investis à maintenir les capacités



des ONG nationales à un bas niveau afin d'éviter une compétition encore plus vive pour les subventions.

Une des différences entre les ONG nationales et internationales en termes de participation au Dispositif Mondial réside dans le fait que les participants des ONGI sont en mesure de parler sagement de la situation dans une douzaine de pays, les ONG nationales n'ont généralement connaissance que de leur propre situation. Les membres du personnel d'ONGI sont familiers avec le jargon des Nations Unies, ont un personnel spécialisé qui suit les complexités des réformes des Nations Unies et qui lisent les centaines de documents en ligne et imprimés générés par la procédure de réforme.

Responsabiliser les ONG nationales

Comment les ONG nationales peuvent-elles jouer un rôle plus important dans le Dispositif Mondial et dans les efforts humanitaires en général ? Une possibilité est de donner plus de soutien aux dirigeants des ONG nationales de manière qu'ils puissent assister aux réunions internationales et lire tous les documents. Ces représentants pourraient prendre part au processus de planification et recevoir du soutien afin de participer aux mécanismes de suivi du Dispositif Mondial. Un stage de formation accélérée sur les procédures des Nations Unies – voire celles du Dispositif Mondial – pourrait être organisée au profit des ONG nationales pour leur permettre de participer effectivement. Les organismes de coordination des ONG nationales pourraient recevoir du soutien dans les pays où elles n'existent pas afin de représenter la grande communauté des ONG nationales. Cependant, ces initiatives seraient non seulement onéreuses, mais ne répondraient pas à la question que l'agenda du Dispositif Mondial soit toujours établi par les agences du Nord.

Une deuxième option serait de modifier le Dispositif lui-même. Le format et l'agenda des réunions pourraient être modifiés en vue de permettre des contributions plus substantielles de la part des ONG nationales. En se concentrant sur un pays en particulier ou en se réunissant dans un pays touché par les conflits, les contributions des ONG nationales seraient mises en valeur. Toutefois, les réunions hors de Genève pourraient courir le risque que le Dispositif Mondial perde la participation de ses puissantes ONGI et des agences des Nations Unies. Il est une chose de demander au

dirigeant d'une agence importante de se rendre à Genève pour une réunion d'une journée, mais il est tout autre de lui demander de se rendre à Bogota. En outre, la concentration sur un seul pays permettrait aux ONG nationales de ce pays de devenir des participants plus actifs, mais n'encouragerait pas nécessairement la participation d'ONG nationales d'autre pays ou régions.

Une troisième possibilité serait de remplacer la concentration du Dispositif Mondial des réunions entre les dirigeants d'agences vers une procédure de sélection des projets et de redéfinir la 'sélection des projets' afin d'assurer que les ONG nationales jouent un rôle de pointe. L'impulsion serait donnée à la coordination au niveau local et la direction serait assurée par les ONG nationales avec les capacités et la volonté de mener le processus. Lors de la réunion de 2007 du Dispositif Mondial, il a été convenu d'établir des équipes de partenariat humanitaire au niveau des pays avec une représentation à peu près égale des organismes des Nations Unies et hors Nations Unies, dont les ONG nationales. Les équipes de partenariat humanitaire ont pour but de fournir un forum de discussions stratégiques sur les questions humanitaires spécifiques à un pays et sur les priorités de l'action collective, ainsi que d'assurer la complémentarité et la cohérence de la réponse humanitaire.

Si les principes du partenariat sont de reprofiler les rapports entre les intervenants humanitaires et de mettre en valeur la complémentarité et l'efficacité de l'action humanitaire, il y a lieu de mettre l'accent sur les pays où il existe une nécessité de réponse humanitaire, plutôt que sur des réunions annuelles à Genève. Apparemment, ce point de vue a attiré le soutien général lors de la réunion du Dispositif Mondial en juillet. Non seulement l'établissement d'équipes de partenariat humanitaire offre-t-il l'occasion de reprofiler les rapports entre les agences des Nations Unies et hors Nations Unies, mais aussi l'occasion pour les ONGI et les ONG nationales de transformer leurs rapports entre elles.

Si cette transformation venait à se produire, les ONGI doivent évoluer. Pour assurer que le personnel d'une ONGI à Colombo devienne plus responsable envers le personnel d'autres ONG à Sri Lanka, leur comité central devrait leur encourager. Les ONGI doivent s'attendre à ce que leur personnel collabore avec d'autres ONG ainsi

qu'avec les agences des Nations Unies, et leur rendre responsables de le faire.

Le développement de partenariats prend du temps. L'amélioration de la coordination exige d'autres réunions entre des personnes affairées. Comme l'ont reconnu les participants à la réunion de juillet 2007, les cultures organisationnelles doivent évoluer et cela demande le soutien des dirigeants d'organisations humanitaires. Les changements vont exiger du temps et de l'engagement pour se produire – pour que les agences des Nations Unies reconnaissent que les ONG ne sont pas simplement chargés d'appliquer les projets initiés par les Nations Unies et pour que les ONGI acceptent la parité avec les ONG nationales.

Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire offre de nouvelles opportunités de renforcer les rapports au sein de la communauté humanitaire internationale mais il faut reconnaître que beaucoup d'autres efforts en vue de renforcer la coordination ont échoué. Il est bien trop facile de réunir les dirigeants des agences à Genève et de publier des déclarations bien formulées. Il faut des attraits tangibles pour que la collaboration fonctionne. Les ONG comme les agences des Nations Unies doivent se satisfaire de ce que leur propre travail est plus efficace du fait de la collaboration. Beaucoup reste à faire pour que le Dispositif Mondial fasse une différence à la vie des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres touchés par les conflits et les désastres naturels.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) est Chargé de Recherches auprès de Brookings Institution à Washington, DC et co-directrice du Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne (www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm).

1. Pour plus de renseignements sur le Dispositif Mondial, voir www.icva.ch/ghp
2. www.humanitarianinfo.org/iasc
3. www.icva.ch
4. www.interaction.org
5. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/about/schr.asp
6. Abby Stoddard, *Humanitarian Alert: NGO Information and Its Impact on US Foreign Policy*, Bloomfield CT: Kumarian Press, 2006, p. x.
7. www.icva.ch/doc00002172.doc
8. *Ibid.*, p. x.
9. Toutefois, MSF a récemment pris la décision de ne pas participer au Dispositif Mondial.
10. www.ngovoice.org
11. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/partners?id=3bbc5bd7a
12. William Mclean, *Foreign NGOs Map New Route to African Legitimacy*, Reuters, 2005 www.globalpolicy.org/ngos/credib/2005/1009route.htm
13. www.fmreview.org/capacitybuilding.htm

Les défis de la réponse humanitaire collective au Sri Lanka

par Firzan Hashim

Le Sri Lanka, en lutte pour faire face à la fois aux conflits et aux déplacements provoqués par le tsunami, est un terrain idéal pour mettre à l'épreuve les principes de partenariat humanitaire qui se trouvent au cœur du Dispositif mondial d'aide humanitaire.

Instauré en juillet 2006, ce Dispositif réunit les trois piliers de la communauté internationale (les ONG, la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge et l'ONU) afin de rendre l'action humanitaire plus efficace. Son but est de promouvoir un partenariat fondé sur cinq principes: l'égalité, la transparence, l'approche axée sur les résultats, la responsabilité et la complémentarité.¹

Bien que ces principes soient louables, de nombreuses ONG du Sri Lanka restent méfiantes. La plupart des ONG locales sont à la merci des ONG internationales et craignent que le Dispositif mondial d'aide humanitaire ne les mette encore plus à l'écart. Cela renforcerait le rôle d'une élite privilégiée d'organisations humanitaires dont le financement serait assuré. Les organisations locales ont du mal à imposer le droit des personnes locales et des agents de terrain à prendre des décisions dans un contexte d'ingérence, de bureaucratie et d'inflexibilité, où l'on se sent sous surveillance. Elles craignent aussi que ce Dispositif n'introduise des nouvelles régulations qui rendront plus difficile l'accès aux ressources financières. Certaines ONG internationales en mission au Sri Lanka soupçonnent aussi l'ONU de vouloir mieux les contrôler.

En outre, le principe d'égalité manque de clarté. Les ONG locales et internationales qui offrent des services de manière vigoureuse et dynamique seront-elles reconnues et appréciées pour leur travail ou seront-elles écartées? Quant aux organisations qui ne sont pas directement impliquées dans le secours et le développement - en particulier celles qui s'occupent de la défense des droits de l'homme - elles se demandent quelle sera leur place dans ce nouveau schéma et si elles arriveront à garder leur

indépendance. Pourront-elles exprimer leurs points de vue sans que ceux-ci leur soient dictés par le gouvernement ou sans avoir d'abord obtenu le consensus de la communauté humanitaire?

De nombreuses personnes doutent que le Dispositif mondial d'aide humanitaire permettra forcément à la mise en place d'une intervention humanitaire plus efficace et plus rapide. Les douze derniers mois ont été parmi les plus turbulents de l'histoire du Sri Lanka, avec une augmentation du nombre de meurtres, d'enlèvements, d'assassinats, d'attaques au mortier, de bombardements aériens, de victimes mortes au combat, d'attentats suicides et de disparitions. De nombreuses attaques ont été commises sur des travailleurs humanitaires, et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) ont ouvertement violé des principes humanitaires en forçant certains de ces travailleurs à suivre une formation militaire. Les opérations militaires récentes ont déplacé un grand nombre de personnes. Il est arrivé plusieurs fois que les ONG locales et quelques ONG internationales se rendent dans des zones de déplacement afin de secourir les personnes immobilisées ou démunies avant même que le gouvernement ne déclare ces zones accessibles et débarrassées de mines et d'autres engins explosifs. L'ONU se doit d'agir ainsi selon ses procédures de sécurité; ainsi les ONG qui dépendent du soutien de l'ONU ont souvent accès à ces zones de manière tardive. Si une telle hésitation devenait la norme, les ONG perdraient leur flexibilité d'intervention - une perspective bien sombre si l'on prend en considération le temps de réaction si lent des agences gouvernementales face au déplacement.

Toutefois, le processus de réforme humanitaire offre aussi des

développements encourageants. Les trois familles humanitaires sont maintenant représentées conjointement aux réunions gouvernementales de haut-niveau au Sri Lanka, où les questions humanitaires sont le sujet de discussion d'un comité nouvellement formé, le Comité consultatif pour l'aide humanitaire (CCAH). La communauté internationale y est représentée par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et les ambassadeurs de l'UE, le secteur humanitaire par les chefs de secrétariat de l'ONU et les ONG par le Consortium d'agences humanitaires (CAH). Des sous-comités du CCAH ont été mis en place avec pour but de se concentrer sur la logistique et les services de première nécessité, la réinstallation, la protection sociale, la santé, l'éducation et les modes de subsistance. Un mécanisme efficace de collecte et de dissémination est en place afin d'offrir et de recevoir des informations au niveau local.

Sans doute une coopération efficace entre les travailleurs humanitaires est de la plus grande importance. Toutefois, il faut que l'ensemble des principes du partenariat soient compris, acceptés et promus par les chefs de secrétariat. Pour atteindre les buts du Dispositif mondial d'aide humanitaire, il nous faut nous engager avec sincérité des organisations locales et permettre à celles-ci de maintenir leur indépendance et leur aptitude à poursuivre vigoureusement leurs objectifs dans le cadre d'une intervention humanitaire collective.

Firzan Hashim (depexedir@cha.lk) est directeur exécutif adjoint du Consortium pour l'action humanitaire (www.humanitarian-srilanka.org), une organisation humanitaire membre des organisations de la société civile du Sri Lanka. Cet article est inspiré d'entretiens avec des organisations membres. Firzan Hashim a participé à la réunion de juillet 2007 du Dispositif mondial d'aide humanitaire à Genève.

1. Pour de plus amples informations sur le Dispositif mondial d'aide humanitaire, veuillez consulter www.icva.ch/ghp.html ainsi que l'article d'Elizabeth Ferris en page 6-8.

L'Unité dans la diversité – le programme 'Un Seul ONU', le Haut Commissariat et le Rwanda

par Tim Maurer

Le Rwanda est l'un des huit pays-pilotes choisis pour tester le concept 'Un Seul ONU'. À l'heure actuelle ce pays appauvri et marqué par les déplacements de population est confié à pas moins de 16 agences des Nations Unies. Le défi posé au programme 'Un Seul ONU' est donc immense pour lutter contre l'inefficacité, la fragmentation et la concurrence interorganisation en matière de ressources.

« L'Unité dans la diversité » - tel est le slogan et le principe fondamental de l'équipe 'Un Seul ONU' au Rwanda. En avril 2007, toutes les agences résidentes et certaines non-résidentes de l'ONU se sont accordées sur un calendrier ambitieux pour mettre en place les volets programme, le budget, la direction et l'administration du plan 'Un Seul ONU', approuvé par le gouvernement du Rwanda.

Quel est l'effet de cette réforme sur les personnes concernées par l'HC, dans un pays qui accueille près de 50 000 réfugiés (majoritairement d'origine congolaise) et qui est encore marqué par son propre passé, face à la situation créée par le génocide de 1994 ?

Une fois introduite la réforme 'Un Seul ONU', certains de ses effets pourraient améliorer sensiblement la protection des réfugiés. Ainsi, elle pourrait permettre de créer des nouveaux systèmes nationaux en matière de droit d'asile, d'implanter des mécanismes de suivi efficace en ce qui concerne le retour des personnes déplacées et de prévenir réellement les nouveaux mouvements de réfugiés. Dans les cas de déplacement prolongé, telle la situation au Rwanda, il existe très manifestement un lien entre les questions pointues tenant aux réfugiés et le développement en général. Pour réussir à établir des solutions durables, en particulier en matière d'intégration locale, il faudrait pouvoir travailler avec des stratégies à long terme.

Il faudrait renforcer le lien entre les projets de développement et l'assistance aux réfugiés, pour réduire les divergences entre les différents services auxquels chaque individu peut faire appel – en effet, ces différences peuvent contribuer à déclencher et à entretenir les ressentiments interraciaux et la xénophobie des communautés alentour. Le programme 'Un Seul ONU' pourrait resserrer la coordination et la coopération entre le HCR et les autres agences des Nations Unies. Ainsi, la question des restitutions foncières devrait être confiée à un groupe thématique chapeautant plusieurs agences telles le PNUD, la FAO et le HCR. De même, la réforme 'Un Seul ONU' offre des opportunités dans les secteurs eau/santé, VIH-Sida, environnement et éducation : en créant des synergies inter-agences, le HCR pourrait se focaliser sur la valeur ajoutée par chaque agence via son expertise spécifique et éviter ainsi la duplication.

Au Rwanda, la 'famille des Nations Unies' a déjà mis en commun ses politiques de sécurité. Autre domaine déjà identifié pour accroître encore plus l'efficacité de l'action

Le camp des réfugiés à Kigeme, Rwanda 2006.



: le partage des combustibles, des moyens de transports, des garages et des bureaux. À l'heure actuelle, il est impossible de faire un usage commun de ces ressources puisque le HCR, à Kigali, est à quelques kilomètres de distance des quartiers des autres agences. En réunissant ces quartiers, aussi bien dans la capitale que sur le terrain, on pourrait optimiser le travail des Nations Unies, réduire des frais et intégrer le travail d'équipe dans le travail quotidien. La réduction des duplications et des frais transactionnels inter-agences

coordinateur résident des Nations Unies à Kigali, a souligné que la réforme se fonde sur certains principes : « la propriété, les avantages comparatifs, l'efficacité maximum et la responsabilité ». Mais dans quelle mesure les agences, maintenant réunies sous ce chapeau unique, pourront-elles prendre en compte les droits réservés à des groupes spécifiques comme les réfugiés et les demandeurs d'asile ? On ne sait pas encore comment certains garde-fous, tels le principe de non-refoulement, pourront être garantis

pris ses fonctions à la tête du groupe. Au bout du compte, si l'on veut préserver la neutralité des Nations Unies, il ne faut cesser de rappeler aux gouvernements leurs responsabilités et les obligations fondamentales qui leur échouent en vertu des traités internationaux et du droit coutumier international. Dans ce contexte, si les Nations Unies parlent d'une seule voix, par l'intermédiaire du directeur 'Un Seul ONU', elles pourraient avoir plus de poids qu'une seule agence exprimant une inquiétude ponctuelle. Ainsi, là où le Conseil de Sécurité a dénoncé à plusieurs reprises le recrutement d'enfants soldats dans les camps de réfugiés au Rwanda, le système 'Un Seul ONU', qui renforce les moyens d'action, pourrait produire des résultats plus efficaces sur le terrain.

Le camp des réfugiés à Kigeme, Rwanda, 2006.



UNHCR/Tim Maurer

permettrait plus de transparence, et la logistique, l'administration et la gestion financière seraient harmonisés et le travail basé sur les résultats serait plus visible.

'Un Seul ONU' : un danger pour la protection ?

La réforme 'Un Seul ONU' comporte également un certain nombre de risques, particulièrement en matière de neutralité et d'impartialité. Dans le cas de le HCR, ceci concerne particulièrement son mandat spécial fondé sur la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, ainsi que son indépendance pour garantir la protection des personnes risquant d'être refoulées. Plus largement, ceci concerne en général le fondement de toute action sur les droits de l'homme. Lors de la cérémonie de signature du plan 'Un Seul ONU', Moustapha Soumaré,

à l'avenir, sachant que le processus est placé sous la férule du gouvernement.

Pour que cette propriété gouvernementale ne compromette pas l'impartialité et la neutralité des Nations Unies, il sera crucial d'intégrer systématiquement les principes dégagés par la Charte, les conventions internationales et le droit international. Le plan 'Un Seul ONU' dresse un tableau visionnaire : « Le système des Nations Unies au Rwanda est placé sous le signe de la charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ainsi que des sept conventions fondamentales ». En réalité, beaucoup dépend de la manière dont le directeur du programme 'Un Seul ONU' remplira ses attributions, et du rôle que les droits de l'homme joueront dans ce système une fois que le coordinateur résident aura

Vu l'histoire très variée des Nations Unies au Rwanda, il serait essentiel que la réforme 'Un Seul ONU' soit un succès dans ce pays : ce serait un signal très fort et une avancée cruciale, non seulement pour le Rwanda mais pour toute la région des Grands Lacs, qui a bien besoin de progrès dans ce domaine. La réforme est soutenue par la communauté des bailleurs de fonds, qui se sont maintenant unis pour réclamer, via le processus de la Déclaration de Paris, une plus grande transparence, une optimisation des actions engagées et une meilleure responsabilité des fonds. La barre est placée haut. Le succès dépendra de la capacité interne des Nations Unies et de sa volonté de voir dans ce processus une chance générale pour l'ensemble du système plutôt que pour une seule agence. Mais veiller tout particulièrement à intégrer les droits de l'homme dans cette réforme. C'est aux Nations Unies de montrer si elles sont capables de s'unifier ou si elles risquent finalement de se marginaliser. C'est aux Nations Unies de faire en sorte que la réforme One soit un succès.

Tim Maurer (tim.maurer@fu-berlin.de), étudiant en sciences politiques à l'Institut Otto-Suhr de politologie de l'Université libre de Berlin, a été stagiaire à le HCR à Kigali en 2006 et à Genève.

Les opinions exprimées dans cet article reflètent la position privée de son auteur et non pas nécessairement celle des Nations Unies.

1. 'One UN: 'Delivering as One' in Rwanda; Concept Paper', Office of the Resident Coordinator, April 2007. www.undg.org/docs/7100/070405%20One%20UN%20Concept%20Paper%20-%20Signing%20version.pdf

Le HCR, les personnes déplacées de l'intérieur et les réformes humanitaires

par Jeff Crisp, Esther Kiragu et Vicky Tennant

Le HCR a entrepris une reformulation fondamentale de sa politique envers les personnes déplacées, en vue d'apporter la certitude, la consistance et la prévisibilité à sa participation.

'Incertain, inconsistant et imprévisible' ce sont ces mots assommants qui ont été utilisés pour décrire la politique du HCR envers les personnes déplacées de l'intérieur (PDI) dans un rapport d'évaluation commissionné par l'agence en 2005.

Entrepris conjointement par un conseiller indépendant et un membre du personnel du HCR, ce rapport a fourni des masses d'évidence empirique en soutien de la conclusion que le HCR a adopté depuis de nombreuses années une politique malencontreuse de 'sélection' en respect de ses engagements dans les situations de déplacements internes. 'Tandis qu'un système ad hoc possède des avantages, il peut aussi générer des tensions entre les organisations, la confusion auprès des gouvernements et des espoirs sans lendemains pour les PDI. De manière générale, le HCR s'est heurté à des difficultés pour justifier ses abrupts changements de position quant son engagement envers les PDI', estime cette évaluation. Au cours des deux années passées, l'agence a tenu compte de ce message.

La réforme humanitaire et les PDI

Le processus de réforme humanitaire se basait sur la reconnaissance que, bien souvent, les réponses aux désastres et aux urgences complexes ne suffisaient pas aux besoins des PDI et d'autres populations touchées de manière consistante et opportune. Un certain nombre de mesures ont été prises pour pallier cette situation, dont l'établissement d'une convention de partage des travaux (l'Approche 'cluster') parmi les agences

humanitaires de l'ONU et autres. Aux termes de cette convention, le HCR a assumé le rôle de leader en vue d'assurer la protection des PDI par les conflits, la fourniture d'abris d'urgence à ces

organisations ont entrepris un processus de consultation intérieure qui fut ensuite étendu aux parties prenantes extérieures, dont d'autres agences de l'ONU, les ONG partenaires et les membres du Comité Exécutif. A la conclusion de ce processus, le HCR a proposé un cadre de politique et une stratégie de mise en œuvre sous le titre 'Le rôle du HCR dans le soutien de meilleures réponses aux situations de déplacements internes¹.



populations et la coordination et la gestion des camps de PDI. En outre, le HCR a accepté de participer activement dans d'autres secteurs comme la santé, l'eau et l'assainissement, ainsi que de collaborer étroitement avec le Haut Commissaire pour les Droits Humains (HCDH) et UNICEF en vue d'assurer la protection des personnes déplacées par les désastres naturels.

S'étant de nouveau engagé, le HCR a lancé une série d'initiatives conçues pour assurer que la nouvelle politique envers les PDI soit élaborée, articulée et évaluée de manière efficace. Après un atelier de quatre jours à Nairobi pour le personnel du HCR prenant part aux opérations avec les PDI, les

Ceci fut suivi par la publication d'un article complémentaire sur la 'Protection des PDI intérieurement et le rôle du HCR'². Au plan institutionnel, le nouvel engagement de l'organisation envers la question des déplacements intérieurs fut marqué par l'établissement d'un Groupe de Soutien interdépartemental aux PDI et la nomination d'un Coordinateur de Haut Rang pour les opérations concernant les PDI, appuyés par une Equipe de Soutien dédiée aux PDI.

Evaluer la réponse du HCR envers les PDI

Lors de la réunion d'octobre 2005 du Comité Exécutif du HCR, Antonio Guterres, Haut Commissaire de l'ONU

Les camions de l'HCR ont amené des PDI du site de Gouroukoun aux villages d'accueil situé dans la région de l'est du Tchad, 2006.

aux Réfugiés, avait promis formellement que le HCR deviendrait 'un partenaire à part entière à participation prévisible' dans les nouvelles démarches sur les situations de déplacements intérieurs. Durant 2006, à l'appui de cette promesse, le HCR a entrepris une extension importante de son engagement opérationnel dans les situations de PDI, en particulier dans les cinq pays africains où l'approche 'cluster' a été introduite : le Tchad, la République Démocratique du Congo, le Libéria, la Somalie et l'Ouganda. Pour s'assurer que le HCR ait tiré et partagé les enseignements de cette expérience, le Service d'Évaluation et de Développement des Politiques et l'Équipe de Soutien aux PDI ont entrepris des évaluations en temps réel dans chacun de ces pays entre avril et juillet 2007.

Mis à part le Libéria³, le HCR ne s'est pas trouvé engagé de manière significative dans le soutien des PDI au cours des cinq opérations examinées avant l'activation de l'approche 'cluster' en 2006. Au Libéria, l'agence avait assumé de plus larges responsabilités pour la protection des PDI dès le début 2005, et lors de l'introduction formelle de l'approche en 'cluster', un programme de rapatriement et de réintégration était déjà mis en œuvre avec grand succès. Dans les quatre autres pays, les nouvelles responsabilités du HCR aux termes de l'approche 'cluster' exigeaient une réorientation bien plus décisive des programmes nationaux, le déploiement de personnel supplémentaire et des recherches de fonds ciblées, de manière à assurer que les nouveaux programmes pour les PDI ne soustraient pas de ressources des activités mandatées de l'agence envers les réfugiés.

Ce défi était compliqué par le contexte humanitaire extrêmement complexe dans chacun de ces endroits-pilotes. Les pays identifiés pour le déploiement initial de l'approche 'cluster' étaient précisément ceux où les carences de la réponse humanitaire étaient les plus accentuées. Le défi au HCR et des autres chargés de diriger l'approche 'cluster' était par conséquent gigantesque.

La décision d'entreprendre une évaluation avancée de l'efficacité des nouveaux programmes du HCR envers les PDI était élaborée en tenant compte de ce contexte. Comme dans le cas d'autres évaluations 'en temps réel', l'objet était de tirer des enseignements et, si nécessaire, de mettre en œuvre des actions palliatives dès que possible dans le processus. Des équipes d'évaluation composées de trois personnes ont mené nombre d'entrevues avec les

PDI et leurs communautés d'accueil, avec les ONG, le gouvernement et les partenaires de l'ONU dans l'approche 'cluster', ainsi qu'avec le personnel du HCR sur le terrain et à l'état-major.

Les équipes ont conclu que dans toutes les opérations examinées, l'introduction de l'approche 'cluster' avait apporté des bénéfices tangibles en créant une vision commune parmi les acteurs humanitaires et en ciblant les ressources plus efficacement sur la base de besoin identifiés conjointement. Le processus d'activation de l'approche 'cluster' a néanmoins connu des difficultés, et beaucoup d'acteurs humanitaires sur le terrain estimaient qu'il leur était imposé sans beaucoup de consultation, et avec peu de soutien ou de directives dans les étapes initiales. L'investissement des ONG était initialement limité, mais avec le temps, leur engagement s'est accru, en particulier lorsque les subventions du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)⁴ étaient disponibles aux projets identifiés par le cadre de l'approche 'cluster'.

Le vrai test, toutefois, est de voir si ces progrès solides dans la réorganisation de l'action humanitaire se traduisent en améliorations positives immédiates et durables dans l'existence des PDI et des autres communautés touchées par les conflits. Sur ce sujet, l'information est moins encourageante. Dans toutes les opérations examinées –avec l'exception possible du Libéria– l'effort humanitaire ne suffit toujours pas à répondre pleinement aux besoins essentiels.

Beaucoup de PDI interviewées par les équipes d'évaluation vivaient toujours sous de fragiles bâches en plastique, devant se soumettre à des conditions de travail temporaire exploitatives, et avec un accès limité aux services de santé et d'assainissement essentiels. Dans l'Est du Tchad, les femmes parlaient du risque de viols lorsqu'elles devaient sortir des villages pour trouver du bois de chauffe⁵ et en RDC les PDI décrivaient leur déchéance grandissante en dettes dues aux loyers imposés par les communautés d'accueil⁶. En Ouganda, l'équipe d'évaluation a observé que beaucoup de PDI dans de nouveaux emplacements 'vivaient dans des conditions abjectes de subsistance... cherchant de la nourriture dans la brousse ou se soumettant à des conditions de travail exploitatives...'⁷ Les PDI en Somalie qui avaient fui les combats récents à Mogadiscio décrivaient comment les propriétaires terriens les avaient empêchées de construire

des aménagements d'assainissement, les forçant à utiliser un grand dépôt d'ordures à l'arrière du site, où plusieurs femmes avaient été violées⁸.

En dépit de cette vue d'ensemble plutôt triste, les équipes ont identifié beaucoup de développements concrets positifs qui semblaient être solidement liés à l'introduction de l'approche 'cluster' et du rôle plus avoué du HCR en ce domaine. En ce qui concerne la protection, de grands pas en avant ont été réalisés dans la conceptualisation de certains défis-clés confrontant les PDI en termes de droits humains, ce qui a mené à l'élaboration de stratégies de protection et de campagnes de plaidoyer efficaces.

En Ouganda du Nord, le HCR et ses partenaires ont joué un rôle essentiel à la libéralisation des restrictions attachées à la stratégie du gouvernement contre les insurgés grâce à une campagne à succès de 'liberté de mouvement', appuyée par une série d'interventions pratiques qui ont accentué le côté pratique de cette idée. Parmi ces interventions figuraient l'ouverture de voies d'accès, le déminage et la réhabilitation des sources d'eau. En RDC, le rapatriement de presque 400 000 PDI vers leurs foyers au Katanga du Sud a été facilité par le plaidoyer qui a mené à des révisions dans les plans de déploiement des troupes du maintien de la paix afin de sécuriser les zones-clés de rapatriement.

L'agence a aussi élaboré une série de projets se rapportant à la protection en réponse aux carences identifiées grâce à un suivi poussé de la protection, du dépistage des déplacements et du profilage des PDI. Ces activités comprennent des programmes d'aide légale, des projets de propriété terrienne, l'aide aux survivants des viols, le soutien aux PDI handicapées ainsi que des initiatives de réconciliation dans les communautés. Les PDI interviewées par les équipes d'évaluation ont cité spécifiquement certains de ces projets qui ont apporté des bénéfices tangibles.

A présent, le 'cluster' de coordination et de gestion des camps n'a été formellement mise en œuvre qu'en Ouganda et au Tchad –ceci étant dû en partie aux inquiétudes de la part de la communauté humanitaire quant à l'institutionnalisation des camps dans des endroits où la tendance allait vers le rapatriement et en partie parce que beaucoup de PDI vivent parmi les communautés d'accueil. Les équipes d'évaluation ont

Une perspective du camp de PDI Omiya-Anyima dans l'Ouganda du Nord, mai 2007.



IRIN/Manocher Deglat

souligné le potentiel existant pour le HCR et ses partenaires à jouer un rôle plus déterminant dans la coordination du soutien aux PDI regroupées dans les communautés d'accueil, dans des centres collectifs et d'autres endroits qui ne sont généralement pas reconnus comme des camps traditionnels. Toutefois, elles ont aussi exposé les inégalités qui perdurent dans les normes d'aide aux réfugiés et aux PDI, et entre les PDI dans différents endroits ; et elles ont appelé à une harmonisation plus systématique de l'aide répondant aux normes minimales pour toutes les personnes en bénéficiant.

Les évaluations ont aussi examiné de manière critique la structure du personnel du HCR et ses dispositions budgétaires, et ont découvert qu'il y existait des carences dans certains endroits. L'agence manquait de rapidité à déployer du personnel supplémentaire nantis de l'expérience et du profil requis, ce qui causait des charges excessives pour le personnel existant et une trop grande dépendance des bénévoles de l'ONU et des personnes en détachements à court terme. Dans certains endroits, les dispositions budgétaires rigides ont eu pour conséquence des programmes à court terme, à contrario de la volonté du HCR de devenir un partenaire plus prévisible.

Une stratégie palliant ces questions de structure est en élaboration en ce moment, et des propositions pour une nouvelle structure budgétaire ont été examinées par le Comité Exécutif du HCR en octobre.

Depuis l'analyse menée en 2005 sur l'engagement du HCR envers les PDI, le HCR a fait des progrès considérables en se préparant à devenir un partenaire plus fonctionnel et plus efficace à l'intérieur des dispositions de l'approche 'cluster'. Cet engagement s'est manifesté par des consultations importantes internes comme externes, par l'élaboration d'une politique et d'une stratégie claires ainsi que par une focalisation concentrée sur l'évaluation du processus de mise en œuvre et à en tirer les enseignements.

Quoiqu'il en soit, l'approche 'cluster' est manifestement un ouvrage incomplet et il reste beaucoup à faire pour élaborer des repères et des indices permettant de suivre et d'évaluer son impact sur les PDI et les autres communautés touchées. Il reste aussi un travail considérable à accomplir vers un engagement plus décisif avec les gouvernements et les institutions nationales ; à l'orienter plus vers un recouvrement anticipé ; à inviter les ONG nationales et la société civile à entrer dans le processus ; et à

s'assurer de la participation des PDI et d'autres bénéficiaires à l'évaluation, à la planification et à la mise œuvre. En fin de compte, le succès de la démarche ne se trouvera pas seulement dans un processus fonctionnant de manière efficace mais dans ses capacités à apporter des bénéfices tangibles à l'existence des PDI et des autres populations touchées. De ce point de vue, les indications montrent que la contribution du HCR a un impact solide et positif mais qu'il reste à la peaufiner pour la pousser plus loin encore et pour s'assurer qu'elle soit totalement intégrée au travail de l'organisation.

Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) est le Dirigeant, et Esther Kiragu (kiragu@unhcr.org) et Vicky Tennant (tennant@unhcr.org) sont des Officiers Supérieurs de Politique du Service de Développement et d'Évaluation Politique (PDES)9 du HCR.

1. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4693775c2
2. www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45ddc5c04.pdf
3. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RESEARCH&id=3fd7320c4&page=research
4. www.cerf.un.org
5. www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/AMMF-75EC2U?OpenDocument
6. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46ea97fe2.pdf
7. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46c1b8b92.pdf
8. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46e927652.pdf
9. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/research?id=3b850c744

La réforme humanitaire – vers plus de protection et d’assistance pour les PDI?

par Anne Davies

Petit à petit, le secteur humanitaire optimise ses mécanismes de recensement, d’assistance et de protection pour les personnes déplacées à l’intérieur (PDI). Mais il reste difficile de déterminer avec certitude l’effet des réformes sur la vie des PDI.

En 2005, je cosignais avec Magnus Murray un article sur les lacunes du programme humanitaire mis en œuvre au Libéria¹ – concernant la protection et l’assistance, nous en étions arrivés à la conclusion que l’on pourrait pallier ces problèmes en améliorant la direction de l’opération. Aujourd’hui, la réforme humanitaire est peu à peu en train de s’installer dans de nombreux pays. L’un des principaux défis est de déterminer avec précision l’ampleur du déplacement interne, qualitativement et quantitativement, afin de permettre une répartition des ressources qui prenne véritablement en compte les besoins prioritaires de ceux qui en ont le plus grand besoin.

En Somalie et en RDC (deux des huit pays dans lesquels nous testons l’approche ‘cluster’), les statistiques de recensement de la population déplacée sont très difficiles à cerner. Dans ces deux pays, la dynamique du conflit implique que les populations fuient sans cesse d’une région vers l’autre, ou à l’intérieur d’une région en crise : les gens, sans cesse en quête de sécurité, ne restent pas longtemps au même endroit et il a toujours été malaisé de fixer leur statut avec certitude sur une longue période, de suivre leurs mouvements et de les quantifier avec fiabilité. Et pourtant, sans estimations plus précises, comment établir les mesures susceptibles d’alléger leur mal ou revendiquer en leur nom les ressources dont ils ont besoin ? En outre, ils ne sont pas tous également vulnérables, et les statistiques ne suffisent pas toujours à distinguer, au sein d’un groupe, ceux qui ont le plus besoin de protection, d’assistance ou de soutien dans leur propre stratégie de lutte contre l’adversité. Logiquement, quand les ressources sont rares, il est nécessaire de mieux identifier les populations en crise pour définir les priorités le plus équitablement possible.

Ces deux dernières années, le CPI (Comité Permanent Interorganisations)² s’est

efforcée d’améliorer la méthodologie de profilage des PDI et de mieux prendre en compte la diversité des contextes nationaux dans la collecte des données. Le processus est géré par l’Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC), basé à Genève.³ Établir un profil des PDI, cela signifie non seulement optimiser les statistiques quantitatives, mais aussi collecter des informations essentielles sur les caractéristiques particulières de chaque groupe de population concerné. Cela nécessite, en amont, un consensus entre les parties en jeu en ce qui concerne la collecte des données, la méthodologie de profilage, les techniques d’analyse statistique et, point crucial, la mise à jour des données. Sur la base de cette approche adoptée en commun, les agences peuvent formuler des projets plus appropriés et mieux coordonnés, et peuvent fournir à leurs donateurs des dossiers plus solides sur l’emploi des ressources accordées.

Pour ce qui est d’introduire et de promouvoir une approche commune, le système ‘cluster’ a été un puissant outil. Avant son introduction, chaque agence faisait le décompte des PDI situés dans la région où elle opérait ou en fonction de son mandat. Résultat : le travail était fait plusieurs fois dans les régions couvertes par plusieurs opérateurs, et il restait néanmoins des zones d’ombre là où l’aide humanitaire n’était pas présente. De surcroît, lorsque la dynamique du conflit créait des mouvements de va-et-vient chez les réfugiés, certaines populations étaient comptées à plusieurs reprises, suite à un nouveau déplacement.

Ce problème récurrent – et qui ne sera sans doute jamais totalement éliminé – est connu des Commissions sur les mouvements de populations,⁴ qui admettent que même lorsqu’ils parviennent à améliorer la collecte des données, la situation peut rapidement

changer suite à une nouvelle vague de conflit et donc de déplacement.

Dans le cas de la Somalie, le ‘cluster’ de protection composé de l’équipe nationale de l’ONU basée à Nairobi et d’ONG internationales (dont le Conseil Danois pour les Réfugiés), a arrêté une approche commune pour le décompte des PDI. Les agences ont d’abord décidé dresser un tableau historique des déplacements de population en Somalie ; pour ce faire, elles ont passé en revue toutes les statistiques collectées sur ce sujet au cours des trois dernières années. Cette stratégie leur ayant permis de détecter les lacunes d’information les plus graves, elles ont ensuite pu combler ces lacunes de manière ponctuelle et ciblée, en lançant des enquêtes et des observations sur les sites encore non couverts. Chacune de ces étapes ayant été entreprise avec l’accord de l’ensemble des agences intéressées, nul n’a ensuite contesté les méthodologies appliquées ou les résultats obtenus. Malheureusement, dans le cas de Mogadiscio, le calendrier a été défavorable à cette action : l’enquête prévue ayant été entamée au plus fort du conflit, les chiffres collectés étaient déjà dépassés presque avant même de pouvoir être analysés. Mais malgré cela, l’enquête a tout de même eu un effet positif : on comprend mieux maintenant la dynamique du déplacement interne et les raisons qui font que certains groupes de populations en fuite ne sont pas rentrés chez eux. La matrice résultant de cette étude menée sur l’ensemble du pays a fourni un format commun sur lequel les agences pourront désormais se baser lorsqu’elles entreprendront une nouvelle étude ponctuelle dans une région spécifique.

D’autres études de profilage ont été menées en 2007, avec des méthodes différentes selon les situations (Khartoum, Tchad, République Centrafricaine, pour n’en citer que quelques-unes). Là aussi, le travail s’est fait en accord avec le ‘cluster’ de protection. Les rapports sur les PDI qui en ont résulté ont été acceptés par tous, et les statistiques ont permis de cibler plus clairement le programme de réponse. Conséquemment, on reconnaît actuellement que les études statistiques

Des PDI transportent des sacs de maïs du centre de distribution organisé par PAM, Jowhar, Somalie, septembre 2007.

sur les PDI sont menées plus efficacement lorsqu'elles passent par le mécanisme sectoriel que lorsqu'elles sont menées unilatéralement.

Comment mesurer les améliorations ?

L'approche 'cluster' – initialement considérée comme trop chaotique et suspectée de surenchère « réunionniste » - entre maintenant en phase opérationnelle. Elle a permis d'établir, par le consensus entre les groupes d'acteurs, des règles et principes communément admis dans le domaine de la protection des PDI. Ces principes ne sont pas encore tous en circulation, mais des ateliers, organisés dans le cadres le processus de consultation, ont créé des réseaux dans plusieurs pays et lancé des forums de discussions dans lesquels les personnes concernées ont pu non seulement aborder les questions qui les occupent, mais également poser les jalons d'une compréhension mutuelle. Ainsi, le Guide de protection des PDI qui est sous presse actuellement est une compilation de chapitres réalisés par les acteurs clés dans ce domaine. Autre document bientôt disponible, une publication du CPI sur le profilage des PDI sur le terrain. Une fois mis en place des cadres généralement acceptés, il sera plus facile à chacun de coordonner ses activités avec les autres opérateurs, puisque tout le monde aura plus ou moins les mêmes informations ; il semblera aussi moins aventureux de s'embarquer dans des initiatives conjointes visant à profiler, protéger et assister les PDI. Mais de là à quantifier l'amélioration exacte que ces nouveautés apportent au quotidien des personnes déplacées, il y a un pas qu'il est malaisé de franchir. D'autant plus qu'il reste toujours la question de savoir si le système 'cluster', quand on confronte son effet réel aux coûts qu'il induit, est réellement rentable. Autrement dit, les fonds débloqués sont-ils assignés à l'administration plutôt qu'au profit direct des populations cibles ? Si oui, y a-t-il néanmoins un profit indirect pour ces dernières ? Et dans ce cas, quel est-il ? Pour 2008, les donateurs devraient réclamer impérativement une analyse financière détaillée des différents 'clusters'.

Pour le Pakistan, les avis sont partagés quant à l'efficacité et la cohérence de l'approche 'cluster' mise en place en 2005



IRIN/Marcoccher Deghetti

après le tremblement de terre – du moins dans sa phase introductive. Cependant, certains secteurs ont remporté de francs succès dans la rationalisation de la distribution. Le 'cluster' de protection, par exemple, a mis sur pied un système conjoint de suivi de la protection qui a permis de recenser et de publier les incidents liés à la protection dans les camps, et d'identifier des lacunes dans l'accès aux services et droits dans le domaine de retour. L'approche 'cluster', donc, quoique parfois difficile, a permis d'établir un solide mécanisme de coordination entre les partenaires. Un espace de discussion a vu le jour, dans lequel on peut désormais aborder les questions liées à la protection, mais au-delà, il y a également des effets concrets : on a pu influencer les décisions politiques sur des points tels que la perte de propriété immobilière, les procédures opérationnelles de fermeture d'un camp, les maladies et handicaps graves, les femmes chefs de famille et les orphelins.

Il est peut-être trop tôt pour juger si l'amélioration de la réponse humanitaire se répercute directement sur la vie des PDI. Selon divers rapports, il semblerait que le succès d'une action dépende encore largement de la qualité de direction des opérations, aussi bien au niveau du coordinateur humanitaire que des têtes de secteurs. En 2006, BCAH a mené une étude qualitative sur l'approche 'cluster' dans les pays pilotes : c'est la note provisoire d'auto-évaluation du CPI sur l'emploi de l'approche 'cluster' sur le terrain.⁵ Dans les quatre pays où la réforme a été lancée, les études et ateliers organisés se sont majoritairement penchés sur la question

des procédures adoptées en responsabilité sectorielle, et ont assez largement ignoré celle de l'effet concret des processus de réforme sur la vie des personnes déplacées. Ainsi, le rapport reconnaît qu'il n'est « pas encore possible d'établir si les gains en direction et coordination sont réfléchis dans les résultats ».

A l'heure actuelle, une évaluation plus complète a été lancée ; divisée en deux phases, elle devrait être terminée au premier trimestre 2008 et devrait mettre l'accent plus particulièrement sur les effets concrets. L'un de ses éléments les plus cruciaux sera la mise en place d'indicateurs standardisés qui permettent de juger une performance humanitaire selon des critères supra-sectoriels.

Anne Davies (anne.davies@undp.org) est actuellement Conseillère des Nations Unies pour les PDI et populations vulnérables aux Maldives. Elle publie dans cet article à titre personnel et les opinions professées ne reflètent pas nécessairement la position officielle des Nations Unies.

1. <http://www.migrationforcee.org/pdf/PDISup/17-19.pdf>
2. www.humanitarianinfo.org/iasc
3. www.internal-displacement.org
4. Les commissions sont composées d'officiels locaux, d'ONG et d'agences des Nations Unies qui s'attachent à recenser les mouvements de population dans les régions en crise. En Somalie, ces comités établissent des rapports mensuels qui sont ensuite consolidés et publiés par le Haut Commissariat aux Réfugiés – les indicateurs pris en compte vont de la gravité du conflit à la réponse en passant par la sécheresse et les autres catastrophes naturelles, ainsi que les migrations de retour spontanées. En RDC, ces comités agissent à un niveau plus local mais les informations qu'ils fournissent ont sensiblement la même utilité.
5. Interim Self-Assessment of Implementation of the Cluster Approach in the Field (www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents).

Cible sur les réformes : la perspective de la FICR

par Robert Mister

Des efforts et des ressources importants ont été dévoués au processus de la réforme humanitaire jusqu'à présent, mais il n'est toujours pas évident que cela mène à un impact notable sur l'existence des personnes vulnérables avec lesquelles et pour lesquelles la Fédération œuvre.

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) prend part à de nombreux groupes interinstitutionnels qui élaborent ou peaufinent certains aspects du processus de réforme, et participe activement dans des 'clusters' globaux. Par exemple, elle a pris un rôle actif dans le Groupe de Travail mené par BCAH examinant la mise en activité et les fonctions des 'clusters', le Projet de renforcement des systèmes de coordination humanitaire et les discussions élargies au sein du Comité permanent interorganisations (CPI).

En 2005, Jan Egeland, qui était alors Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies, a demandé à la Fédération de mener le 'cluster' d'abri d'urgence dans les désastres naturels. Après beaucoup de discussion avec les sociétés nationales, la Fédération a accepté d'assumer le rôle d'organisateur plutôt que de leader du 'cluster'. Un Protocole d'accord (MoU) entre la Fédération et le BCAH précise que la FICR sera l'organisateur mais ne sera pas le fournisseur de dernier recours, ni ne rendra de comptes au Coordonnateur des secours d'urgence. Au niveau national, elle désigne la Fédération comme organisateur plutôt que la société nationale. La Fédération a plaidé pour ces exclusions du rôle normal de leadership des 'clusters' afin de maintenir les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en particulier ceux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

La Fédération Internationale œuvre toujours avec les agences des Nations Unies –au travers du CPI – sur les réformes humanitaires, en particulier l'approche 'clusters'. La Fédération reconnaît qu'il existait une réelle nécessité de réforme et que le processus commence à donner des résultats. Toutefois, certains secteurs ont toujours

besoin d'être réformés. Il demeure des carences sérieuses dans le financement humanitaire, au-delà du CERF, ainsi que le besoin de financement plus prévisible et plus flexible mis rapidement à la disposition des agences hors Nations-Unies et aux organisations locales comme les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et aux ONG.

La FICR reconnaît, et y souscrit, l'importance d'un processus de réforme humanitaire qui apportera de réels bénéfices aux personnes vulnérables touchées par les désastres naturels. Nous percevons le besoin de coordination efficace entre toutes les parties-prenantes de telle manière qu'elle valorise les rôles complémentaires des diverses agences humanitaires, qu'elle évite la duplication et les carences, et, par conséquent, qu'elle donne le maximum d'impact à la réponse de la Fédération. Mais nous reconnaissons aussi qu'il reste beaucoup à faire pour développer plus encore le partenariat effectif entre les diverses parties-prenantes humanitaires. La coordination efficace au niveau national après un désastre doit inclure la société nationale, la Fédération et/ou le CICR, s'ils jouent un rôle-clé ou notable dans la réponse ou dans la préparation et dans les mesures de réduction des risques. Un mécanisme de coordination qui exclue les des organisations, que ce soit des autorités nationales ou la société nationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ne peut être un mécanisme effectif.

Les réformes humanitaires actuelles se concentrent sur l'aide internationale. Il faut prêter plus d'attention à l'amélioration du niveau de préparation et de planification des mesures d'urgence, en particulier envers les désastres naturels, avec la pleine participation des autorités nationales, des Nations Unies, de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONG et de

la société civile. Les Nations Unies et la communauté internationale doivent encore faire beaucoup pour renforcer les capacités locales, nationales et régionales de gestion des désastres.

La Fédération Internationale souligne la nécessité de valoriser les capacités des communautés locales, de la société civile et de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à gérer non seulement la réponse, mais aussi la vulnérabilité extrême. Ceci est peut-être la manière la plus viable de réduire le nombre de morts, de blessures, de maladies et de l'impact global des désastres, des maladies et des urgences de santé alors que les changements climatiques menacent d'aggraver les crises humanitaires. C'est la raison pour laquelle la Fédération Internationale a œuvré avec le BCAH et le PNUD afin d'assurer que le CPI élabore des plans



UNHCR/B Bannion

offrant une approche humanitaire mieux informée des risques. C'est aussi pourquoi nous soulignons qu'il faut augmenter dramatiquement les investissements globaux vers le niveau de préparation et la réduction des risques afin de réaliser des progrès réels et de réduire l'impact de futurs désastres de manière notable.

Robert Mister (Robert.Mister@ifrc.org) est Coordonnateur pour la Coopération Interinstitutionnelle au sein de la FICR (www.ifrc.org).

Inondations, Kenya, 2006.

Intégration et réformes humanitaires de l'ONU

par Eric Stobbaerts, Sarah Martin et Katharine Derderian

D'importantes questions restent sans réponse quant à l'impact des récentes réformes humanitaires sur la manière dont les travailleurs humanitaires sont considérés sur le terrain et sur les capacités de ces derniers à venir en aide, en temps voulu et de manière adaptée, aux populations qui en ont le plus besoin.

La doctrine d'intégration et de cohérence de l'ONU et des donateurs semble sous-tendre la plupart des interventions humanitaires internationales actuelles. Bien que la politisation de l'aide ne soit pas un phénomène nouveau, celle-ci est toutefois devenue la doctrine la plus répandue lors des interventions menées par l'ONU ou les Etats. Du rapport Brahimi en 2000¹ à la réaffirmation du rôle central des missions intégrées au cœur des réformes « humanitaires » de l'ONU en 2006, le système onusien corrobore à chaque fois l'idée que l'action humanitaire doit rester subordonnée aux objectifs politiques. Au contraire, Médecins Sans Frontières (MSF) estime que l'impératif humanitaire qui consiste à sauver des vies et répondre aux besoins immédiats des populations devrait être le but principal de toute intervention - un but qui reste indépendant des solutions politiques aux crises, avec lesquelles il n'est souvent pas compatible.

Après que des équipes de MSF nous ont demandé conseil sur la meilleure manière de répondre aux récentes réformes humanitaires de l'ONU, nous avons réalisé une étude de terrain afin d'évaluer les conséquences de ces réformes sur l'espace humanitaire et sur les populations que nous servons². Nous avons mené notre recherche de juillet 2006 à juillet 2007 au Darfour, au Sud du Soudan, en République démocratique du Congo (RDC), à Haïti, au Liberia et en Côte d'Ivoire. Nous avons aussi conduit des entretiens supplémentaires en Iraq, en Somalie et en Ouganda.

Les résultats de notre recherche suggèrent que les réformes humanitaires sont une extension de la manière dont l'ONU envisage les missions intégrées de maintien de la paix, où les approches politiques, militaires et d'assistance sont

étroitement liées. La perspective de l'ONU a évolué en un système hautement coordonné ou l'intervention humanitaire est structurellement assujettie aux perspectives économiques, militaires, diplomatiques et sécuritaires. Les Conseils pour les missions intégrées³ du Secrétaire général de 2006 réaffirment le rôle central de l'intégration lors de la mise en place de missions de maintien de la paix de l'ONU afin d'assurer « une coordination efficace entre la mission de maintien de la paix, les organisations opérationnelles de l'ONU et les partenaires extérieurs à l'ONU », « une compréhension réelle et partagée des priorités » et « la volonté de tous les acteurs de contribuer à la réalisation des objectifs communs » (traduction). Les réformes humanitaires en cours suivent la même logique, renforçant ainsi l'élan de l'intégration dans la réponse humanitaire.

Alors que la coordination de l'intervention peut se révéler bénéfique et devrait en théorie en améliorer l'efficacité, l'une des plus vives critiques à l'encontre des réformes humanitaires est que la coordination est devenue une fin en soi. De nouvelles structures de « clusters » qui se sont développées en parallèle ont multiplié, plutôt que simplifié, les mécanismes existants de rencontre et d'échange. Ces strates supplémentaires n'ont pas encore apporté d'amélioration visible en ce qui concerne les interventions, la direction ou le partage d'informations. Toutefois, si l'on exclut les questions bureaucratiques, l'objectif le plus problématique des 'clusters' - la planification opérationnelle et stratégique commune entre différents acteurs - est un sujet préoccupant puisque chaque acteur agit inévitablement selon un programme et un mandat qui lui sont propres.

Alors que les efforts à long terme pour établir des gouvernements, la paix et

la justice sont louables, ceux-ci ne se traduisent pas toujours par une réponse efficace aux besoins humanitaires immédiats. Du point de vue de l'ONU, il semble logique de concilier ce qui apparaît parfois comme des intentions schizophrènes de la part d'une multitude d'acteurs. Toutefois cela se transforme en un exercice dangereux, voire pervers, lorsque l'ONU essaie d'intégrer à cette même logique des acteurs humanitaires indépendants qui ont différents objectifs à atteindre.

Des outils communs de technique, de coordination et de financement ont été introduits par les réformes afin d'optimiser la cohérence entre l'ONU, la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge et les ONG. Ces outils révèlent les contradictions entre, d'un côté, la nécessité de parvenir à des interventions et des analyses communes et, d'un autre côté, la diversité et la complémentarité inhérentes à toute intervention humanitaire, basées sur l'indépendance d'analyse et d'action. Dans cette atmosphère hautement politisée, où l'ONU et les donateurs cherchent à jouer un rôle déterminant dans les opérations et les programmes des autres acteurs humanitaires, les principes humanitaires sont menacés et les idées différentes et indépendantes risquent d'être ignorées, dans le seul but de réaliser les objectifs. Les réformes de l'ONU et leur logique de cohérence risquent de compromettre les interventions humanitaires dont le but est de sauver et de protéger la vie des victimes.

'Clusters', CERF et Coordonnateurs de l'action humanitaire

L'un des aspects novateurs des 'clusters' est le principe selon lequel les agences de l'ONU à la tête de ceux-ci seraient responsables en derniers recours. Destiné à responsabiliser des agences auprès des différents 'clusters', ce concept est à l'origine de nombreuses confusions et controverses sur le terrain. Des questions d'ordre pratique au sujet de la mise en place de ce principe restent ouvertes, puisque certains problèmes passés concernant les capacités opérationnelles

et financières ne sont toujours pas résolus. Les 'clusters' ont développé une vie qui leur est propre, évoluant de neuf clusters originaux à plusieurs 'sous-clusters' dans certains domaines. Il n'existe pas vraiment de preuve que cette prolifération de 'clusters' ait amélioré le partage d'informations, ni l'impact effectué sur le terrain. Par exemple, en Ouganda, on a reproché au 'cluster' de la protection, dirigé par le HCR, d'être « réductionniste » et de ne s'engager que dans un partage limité des informations en dehors de ce 'cluster'. En Somalie, à part une prolifération de réunions de coordination et une volonté de mieux partager les données, les effets du 'cluster' restent négligeables, principalement parce que la Somalie est coordonnée virtuellement à partir de Nairobi, qui se trouve loin; trop peu d'interventions sont coordonnées sur le terrain pour avoir un impact réel. Dans la plus grande tradition bureaucratique, les 'clusters' se sont multipliés, avec des structures de coordination de l'ONU, de gouvernements ou d'ONG qui se chevauchent, ce qui fait de Monrovia une « ville-comité », selon une personne entendue au Libéria.

Relancé en 2006, le CERF, ou Fonds central autorenewable d'urgence, est un instrument financier qui subventionne de manière efficace et fiable des interventions urgentes rapides ou en mal de financement.⁴ Le Coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU, ainsi que le BCAH (au niveau mondial) et le Coordonnateur de l'action humanitaire de l'ONU (au niveau des pays) dirigent ce processus, alors que l'établissement de priorités en ce qui concerne les interventions se fait parfois par les 'clusters'. Ces dernières années, le nombre d'organisations impliquées dans la réaction aux crises a considérablement augmenté, avec de nombreuses ONG qui dépendent grandement de financements institutionnels et qui agissent en tant que fournisseurs de service ou partenaires d'exécution pour certains donateurs, accentuant ainsi le risque de politisation de l'aide humanitaire. Cette dépendance s'accompagne de limitations quant à la liberté d'opération et de défense des populations et devrait être l'objet de sérieuses préoccupations de la part des acteurs humanitaires indépendants. L'organisation Save the Children ainsi que d'autres ONG ont mis en lumière le fait que le CERF n'ait été principalement alloué qu'à des agences de l'ONU alors que la majorité des opérations d'assistance en cours sur le terrain sont effectuées, dans la plupart des contextes, par des ONG.⁵ Cette

augmentation visible de financement par le biais du CERF ne s'est pas accompagnée d'une augmentation du nombre d'activités sur le terrain ni d'un meilleur accès aux populations dans le besoin. Si l'on exclut les situations de catastrophe naturelle ou le déploiement des agences a été considérable, il n'y a toujours pas assez d'acteurs efficaces travaillant sur le terrain dans les zones les plus difficiles et les moins médiatisées, telles que la Somalie, le Sud du Soudan, le Darfour ou la RDC.

Les fonds du CERF, présentés comme étant destinés à ceux qui en ont le plus besoin, ont souvent été utilisés pour promouvoir les objectifs (politiques) généraux des missions de pays de l'ONU. Ainsi, en Côte d'Ivoire, premier bénéficiaire du CERF dans le monde, les programmes mis en place couvraient des interventions non-urgentes ou vaguement humanitaires, y compris des « rencontres sociales pour améliorer les relations entre communautés et promouvoir une culture de la paix ». MSF craint que de telles activités de protection ne servent de plus en plus de cheval de Troie afin que les objectifs politiques infiltrent la sphère de l'aide et du secours dans les missions intégrées de l'ONU. Les activités de protection ont adopté des formes diverses et variées, souvent loin de l'esprit des Conventions de Genève, et des questions se posent quant à leur pertinence au niveau opérationnel. De la même façon, 75% des trois versements effectués à Haïti ont été utilisés pour des projets d'infrastructure ou de réhabilitation dans des zones politiquement sensibles et peu sûres; ces projets sont structurels, très visibles et réalisables sur le long terme et témoignent de l'avancement d'intérêts sécuritaires plutôt que de la mise en place d'un programme humanitaire.

En tant que représentant principal de l'aide au sein des missions de l'ONU, le Coordonnateur de l'action humanitaire est au centre de la prise de décisions, aussi



MSF/Sergio Cecchini

bien pour la coordination via les 'clusters' que pour le financement via le CERF. Cette position clé regroupe souvent plusieurs fonctions, comme d'agir simultanément dans un rôle politique et humanitaire en tant que Coordonnateur de l'action humanitaire (CAH) et Coordonnateur résident (CR), et dans les missions de maintien de la paix en tant que Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (RSASG). Le renforcement du rôle central du CAH/CR/RSASG dans la coordination ('clusters') ainsi que dans le financement (CERF) risque de rapprocher encore plus les objectifs politiques et humanitaires. Dans de nombreuses missions, cela démontre l'incapacité du système de l'ONU à soutenir et faire respecter un mandat séparé pour ses instruments humanitaires. Cette situation se confirme lorsque l'on considère le poids de la dimension politique par rapport à la dimension humanitaire dans l'organisation du retour des déplacés en Ouganda du Nord, en Côte d'Ivoire et au Darfour. Dans ces pays, les donateurs et les décisionnaires ont promu le retour des populations à des fins politiques, telles que des élections, des accords de paix, une stabilité apparente et/ou l'obtention de financements internationaux, négligeant ainsi les besoins humanitaires actuels, pourtant toujours évidents.

Les nouveaux mécanismes mis en place par les réformes de l'ONU n'assurent pas une réponse plus efficace aux besoins humanitaires des PDI, mais facilitent plutôt l'alignement de l'aide sur les objectifs politiques de l'ONU et des donateurs. Les tensions naturelles qui existent entre les activités de secours à court terme de l'intervention humanitaire et les objectifs à long

Mission des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti, Haïti 2006

terme de paix et de construction d'un Etat viable sont sans cesse mises en danger par les efforts pour aligner les questions humanitaires sur les objectifs politiques. La nécessité d'une intervention humanitaire immédiate aujourd'hui ne peut pas et ne doit pas être gouvernée par un autre objectif, celui d'apporter demain des solutions politiques.

Dans les zones souvent instables et dangereuses où les organisations humanitaires essaient de venir en aide aux populations, la neutralité, ou, de manière plus importante, la perception de neutralité, rend l'accès plus facile et agit comme garantie de sécurité pour ceux qui apportent et pour ceux qui reçoivent les secours. Bien que les problèmes d'accès et de sécurité pour les humanitaires datent d'avant les réformes de l'ONU et n'y soient pas forcément liés, ils représentent toujours une préoccupation urgente pour Médecins Sans Frontières. Les concepts politisés d'intégration et de cohérence sont de plus en plus répandus et ceux-ci nuisent aux perceptions locales, déjà fragilisées, au sujet de la neutralité et de l'indépendance des acteurs humanitaires. Cela est particulièrement évident dans des contextes comme l'Irak, la Somalie ou le Darfour, où les populations considèrent que les humanitaires poursuivent des objectifs politiques par le biais d'aide partielle et politisée ou régionaliste, plutôt que d'agir comme acteurs impartiaux travaillant pour aider ceux qui en ont le plus besoin.

MSF a décidé de ne pas participer aux 'clusters' au niveau mondial à cause de ses principes d'indépendance et de neutralité. En raison des réalités complexes sur le terrain et des besoins pratiques, les échanges d'information et les échanges opérationnels mèneront peut-être MSF à prendre part à certains 'clusters' en tant qu'observateurs au niveau capital et sur le terrain. Selon MSF, l'indépendance et la neutralité ne signifient surtout pas l'isolation; ainsi devons-nous maintenir des contacts bilatéraux avec les structures de coordination de l'ONU. Cependant, au bout du compte, l'insistance de la part des 'clusters' dirigés par l'ONU pour une intervention et une analyse communes est incompatible avec une intervention humanitaire indépendante, diverse et innovante et représente donc les limites de l'interaction entre MSF et ces structures de coordination, ou n'importe quelle autre structure de coordination. Les équipes de MSF doivent constamment évaluer l'impact de leurs interactions avec les autres acteurs, y compris les clusters gouvernés par l'ONU, sur la perception de leur indépendance, leur impartialité et leur neutralité.

Il n'est pour l'instant pas possible de tirer des conclusions quant aux conséquences qu'auront les réformes de l'ONU sur l'espace humanitaire, que ce soit de manière positive ou négative. Bien qu'il n'y ait aucune preuve de l'impact direct de ces réformes sur les populations que nous servons, le temps, l'énergie et les fonds consacrés au processus de réforme et à la

priorisation d'une meilleure coordination plutôt qu'à l'intervention immédiate, ont des conséquences indirectes et représentent une perte potentielle de temps, d'énergie ou de fonds pour venir en aide aux populations les plus vulnérables. Ces réformes sont toujours en cours; ainsi doivent-elles être remises en question par tous les acteurs humanitaires. En développant de plus en plus cette logique de cohérence et d'intégration, la réforme de l'ONU pose une menace à l'indépendance des acteurs humanitaires et à la diversité d'approches, pourtant primordiale, que MSF considère comme des éléments essentiels pour une assistance humanitaire efficace et significative.

Eric Stobbaerts (eric.stobbaerts@london.msf.org) est chargé principal de recherche pour Médecins Sans Frontières UK, Sarah Martin (sarah.martin@amsterdam.msf.org) est spécialiste des affaires humanitaires pour Médecins Sans Frontières - Pays-Bas et Katharine Derderian (katharine.derderian@brussels.msf.org) est conseillère humanitaire pour les questions politiques pour Médecins Sans Frontières - Belgique.

1. www.un.org/peace/reports/peace_operations
2. Cette étude inter-sectionnelle comprend les sections MSF de Belgique, de Hollande et du Royaume-Uni ainsi que le bureau MSF du Brésil. Cette étude ne représente pas une position institutionnelle de MSF au sujet des réformes humanitaires de l'ONU. Pour de plus amples informations sur cette étude, veuillez noter notre article à venir dans ODI/HPG.
3. www.regjering.no/upload/UD/Vedlegg/missions/sgnote.pdf
4. <http://cerf.un.org>
5. Voir le blog de Toby Porter (SCF) sur: <http://blogs.odi.org.uk/blogs/exchange/archive/2007/01/18/1591.aspx>

Insécurité: la pièce manquante?

par Matthew Benson

Alors que les réformes en cours répondent à de nombreux problèmes importants affectant les civils lors des conflits, elles ne s'attaquent pas à d'autres problèmes, sans doute plus urgents, auxquels fait face la communauté humanitaire.

En Irak et, dans une moindre mesure, en Afghanistan, au Darfour et en Somalie, les principaux défis aujourd'hui ne sont pas liés à la coordination, au financement ou à la gestion mais plutôt à l'offre d'assistance humanitaire dans les situations où règne l'insécurité.

Beaucoup considèrent que l'assistance humanitaire est de plus en plus

politisée, à cause de la détérioration des principes humanitaires d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

Cela a transformé en cibles les travailleurs humanitaires nationaux et internationaux ainsi que leurs partenaires locaux, et cela contribue peut-être aussi à l'insécurité physique des personnes mêmes auxquelles les humanitaires viennent en aide. Dans

notre environnement mondialisé d'aujourd'hui, la mauvaise pratique des principes humanitaires risque de nuire à tous les acteurs humanitaires. Il faut que ces derniers agissent afin qu'une assistance humanitaire fidèle à ses principes continue d'atteindre toutes les personnes qui peuvent en bénéficier, même dans les contextes les moins sûrs.

L'action humanitaire est souvent synonyme de situation de conflit, ce qui implique un certain degré de risque pour le personnel humanitaire. Aujourd'hui ces risques sont peut-être plus élevés que jamais; le nombre d'assauts sur le

personnel ou les partenaires locaux et internationaux des acteurs humanitaires a augmenté. Depuis 1997, le nombre d'actes de violence majeure (meurtres, enlèvements et attaques armées ayant provoqué des blessures graves) commises à l'encontre de travailleurs humanitaires a quasiment doublé. Dans certains cas, les populations bénéficiant de l'assistance se trouvent aussi en situation de risque. En Irak, certains analystes ont signalé que les populations associées aux acteurs humanitaires se trouvent dans une situation plus dangereuse ce qui les pousse même parfois à refuser toute assistance.

L'une des réponses habituelles à l'absence d'accès est l'adoption d'Opérations de gestion à distance (OGA). Toutefois, celles-ci sont loin d'être une innovation. Des OGA ont déjà été établies par les humanitaires sous d'autres noms - « programmation à distance », « contrôle à distance », « soutien à distance », « partenariat », « transfrontières », « opérations uniques », « tactique d'attaque et d'esquive », « assistance en fuite », « ouverture » - en Afghanistan, au Biafra, en Tchétchénie, au Myanmar, en Somalie, au Soudan et ailleurs. Généralement ad hoc, les OGA impliquent la réinstallation du personnel dans des zones sûres, loin des zones d'opération, laissant ainsi les responsabilités au personnel national et aux partenaires locaux (qui, comme certaines situations l'ont prouvé, sont souvent mieux acceptés que les expatriés). Comme l'explique l'article de RMF écrit par Andrew Harper et José Riera du HCR,¹ les OGA ne sont pas la panacée pour les défis rencontrés dans des contextes d'insécurité. Toutefois les alternatives possibles aux OGA pourraient inclure l'adoption de mesures que certains associeraient à une « logique du bunker », où les restrictions pour raison de sécurité empêcheraient les travailleurs humanitaires d'agir comme les membres du public s'y attendraient.

Bien que la gestion à distance assure la continuation des services, la responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires et des donateurs est souvent compromise. Les risques pour le personnel national et les partenaires locaux restent importants et ceux-ci s'y trouvent plus exposés que leurs homologues internationaux.

Ils faut aussi répondre, en prenant en compte le contexte d'insécurité, aux préoccupations de certains acteurs

humanitaires, en particulier ceux extérieurs à l'ONU, selon lesquels les démarches actuelles afin d'améliorer la coordination et la gestion des interventions mènent parfois à la politisation de l'assistance humanitaire. Cela nécessite peut-être un nouvel examen du partage fonctionnel des approches telles que l'approche 'cluster' ou les missions intégrées, car certaines organisations humanitaires craignent que ces dernières ne servent à intensifier la politisation de l'aide et augmenter les risques lors des interventions humanitaires.

Un examen collectif des menaces contre les principes humanitaires dans des contextes peu sûrs est nécessaire, ainsi que la recherche de solutions novatrices. Dans un contexte d'insécurité, aucune agence individuelle de l'ONU ni aucune ONG locale ou internationale ne se trouve hors de portée. Ainsi le comportement de certains acteurs peut-il avoir des conséquences inévitables pour toutes les organisations « humanitaires » dans la zone d'opération. Tout acteur humanitaire a une responsabilité envers les personnes qu'il cherche à aider : trouver des solutions communes aux problèmes qu'ils ont en commun. La décision récente de la CICR et de MSF de quitter la table des négociations sur la réforme humanitaire est particulièrement préoccupante.

Les personnes engagées dans la mise au point de la réforme humanitaire doivent:

- Considérer comment étendre la protection aux personnes visées ainsi qu'au personnel national et international
- Esquisser des plans d'urgence pour la gestion à distance dans des pays comme le Pakistan et le Zimbabwe qui connaissent de fréquentes perturbations
- Répondre aux préoccupations de certains acteurs humanitaires extérieurs à l'ONU qui pensent que l'approche 'cluster' et les missions intégrées contribuent en partie à la politisation de l'assistance humanitaire²
- Prendre toutes les précautions possibles avant de s'embarquer dans des activités à grande visibilité qui pourraient nuire à la sécurité de tous les acteurs humanitaires - comme annoncer des opérations

humanitaires en zone de combat ou bien participer à des campagnes de mobilisation dans des zones peu sûres

- Prendre en compte la dimension éthique lorsque les risques sont transférés du personnel expatrié au personnel national ou à des ONG locales et offrir à ceux-ci une meilleure formation quant à la sécurité
- Considérer les implications, au niveau des ressources humaines, si l'on dépend d'une gestion à distance : il faut alors s'assurer que le personnel national possède les capacités de direction, suive une formation adaptée et devienne autonome afin de pouvoir prendre des décisions difficiles face au changement fréquent des réalités opérationnelles dans les situations où règne l'insécurité
- Consulter les donateurs et les bénéficiaires de l'aide pour s'assurer qu'ils comprennent les défis associés à la mise en place d'OGA dans un contexte d'insécurité
- Négocier sans relâche et maintenir un espace humanitaire : cela nécessite un réexamen collectif des relations que les travailleurs humanitaires établissent et entretiennent avec les acteurs non-gouvernementaux, les autorités gouvernementales, les acteurs militaires et les opérations de maintien de la paix.

La diversité qui rend le secteur humanitaire plus compétent ne doit pas mener à des divisions pleines de rancœur. Le processus de réforme humanitaire a lieu dans un contexte international mouvementé. Les appels retentissants pour un engagement plus solide en Irak, l'environnement le moins sûr de la planète, mettent en lumière un besoin urgent: il faut que les acteurs de la réforme humanitaire prennent des mesures actives pour le développement collectif de démarches innovantes en ce qui concerne la coordination et la direction dans des contextes peu sûrs.

Matthew Benson (bensonm@unhcr.org ou matthew.benson@alumni.tufts.edu) est interne chargé de recherche pour le Service de développement et d'évaluation des politiques du HCR (PDES www.unhcr.org/research/3b850c744.html).

1. Voir www.fmreview.org/FMRpdfs/Iraq/04.pdf

2. Voir l'article par Eric Stobbaerts, Sarah Martin et Katherine Derderian en page 18

Irak: vers une réforme humanitaire visé au niveau local

par Cédric Turlan

La neutralité, l'impartialité et l'indépendance de l'action humanitaire sont menacées en Irak car les distinctions entre les rôles militaires, politiques, commerciaux et humanitaires restent floues.

Aujourd'hui, l'Irak semble sans vie. La nourriture, l'eau et l'électricité viennent à manquer, un tiers de la population vit dans le besoin urgent d'aide humanitaire¹, plus de quatre millions de personnes ont été déplacées et l'on estime jusqu'à un million le nombre de civils morts depuis 2003.²

Il est évident que les efforts internationaux pour la reconstruction et la sécurité ont échoué ces quatre dernières années. Les résolutions successives du Conseil de sécurité ont donné au mandat de l'ONU un rôle politique pour soutenir le gouvernement iraquien, que beaucoup considèrent comme un belligérant dans certains sous-conflits au sein du pays. Les questions de sécurité, de transport et de logistique de l'ONU sont à la charge de la force multinationale en Irak (FMN-I), considérée aussi par beaucoup comme l'un des belligérants. Ainsi, plusieurs acteurs remettent en question l'impartialité et l'indépendance de l'équipe de pays des Nations Unies.

Les réformes humanitaires en Irak sont effacées. Le BCAH a établi un bureau pour l'Irak en Jordanie il y a six mois, mais pas en Irak même, aucune réunion inclusive du Comité permanent interorganisations (CPI) n'a eu lieu, et les 'clusters' en place sont internes à l'ONU, sans qu'aucune ONG n'y soit représentée, et sont orientés uniquement vers la reconstruction. L'aide humanitaire en Irak reste limitée par l'insécurité, le manque de financement, le manque de personnel, des capacités insuffisantes et les difficultés pour accéder aux populations affectées. L'aide humanitaire est tout de même présente. Les ONG sont, avec la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge, parmi les seuls véritables acteurs de l'humanitaire ayant une présence physique parmi les populations vulnérables à travers l'Irak. Il est grand temps de se concentrer sur trouver un moyen d'améliorer les réponses concrètes aux besoins des irakiens avec des structures coordonnées et une synergie entre les différents secteurs.

Comme l'a affirmé Greg Hansen dans l'Étude par pays de l'Irak du Programme humanitaire 2015³, « L'enchaînement et la subordination formels du rôle humanitaire de l'ONU en Irak aux fortunes et aux infortunes de la FMN-I, la résolution 1546 du Conseil de sécurité [la nouvelle résolution 1770 est écrite dans un langage humanitaire semblable] continue, par association, de nuire aux efforts de l'ONU. [...] Afin que le cadre stratégique pour l'action humanitaire de l'ONU en Irak devienne opérationnel, il faut que les dirigeants de l'ONU [...] agissent de manière plus proactive et plus affirmative qu'avant pour sauvegarder l'intégrité de l'ONU en tant qu'acteur défenseur des principes humanitaires. » (traduction)

Nous devons avancer et baser nos efforts sur ce qui est déjà en place. Seule une présence physique et une participation directe à l'action humanitaire sur le terrain permettra de démontrer qu'une réponse humanitaire réelle et globale est toujours possible. Parallèlement, il est aussi bien sûr possible d'établir un programme humanitaire. Cela peut même se faire rapidement, avec l'organisation des réunions du CPI, la construction des partenariats plus efficaces et plus complets et le remplacement des agences et des organisations dans les structures de coordination qui sont absentes sur le terrain par des agences et des organisations qui ont une présence sur le terrain.

L'action la plus urgente reste toutefois la réaffirmation de l'impartialité et de l'indépendance de l'action humanitaire en Irak. Cela est important pour que les acteurs de l'humanitaire regagnent le respect du peuple irakien et améliorent ainsi la qualité des secours portés. Cette impartialité doit être montrée et prouvée par l'action directe. Toutefois cela ne peut se produire que si l'on crée un véritable espace humanitaire au sein de l'équipe de pays de l'ONU, si le rôle de Coordonnateur

de l'action humanitaire devient permanent (sans dimension politique) et si les services de soutien offerts par la FMN-I sont progressivement supprimés.

Il est indispensable d'adapter le programme de réforme humanitaire au contexte spécifique de l'Irak. Celui-ci nécessite l'inclusion de tous les véritables intervenants humanitaires et donc l'exclusion de toute concentration sur l'ONU. Cependant, et par-dessus tout, celui-ci nécessite une compréhension absolue de la manière dont l'action humanitaire se déroule en Irak et de s'y adapter – s'adopter à une attitude discrète, par souci de sécurité pour le personnel et les communautés.

Cette approche doit aussi éviter les réponses basées sur des modèles occidentaux. Une approche qui compléterait les systèmes traditionnels d'assistance et de soutien communautaires en Irak permettrait de démontrer concrètement une volonté d'établir un espace de travail humanitaire indépendant et impartial. Pour aboutir, un tel processus doit passer par la reconnaissance de la présence, de l'expertise et des compétences des ONG en ce qui concerne les réalités du travail en Irak. Pour cela, il est nécessaire de respecter la sécurité de leur personnel, leur besoin d'accéder à tout moment aux populations affectées et leur indépendance, ainsi que celles d'autres acteurs locaux, vis-à-vis des Nations-Unies.

L'action directe sur le terrain est le seul moyen de continuer à offrir des secours humanitaires vitaux, d'attirer le soutien nécessaire des donateurs et de réaliser concrètement le programme de réforme humanitaire en Irak.

Cédric Turlan (communication@ncciraq.org) responsable de l'information pour l'ONG Coordination Committee en Irak (www.ncciraq.org). Pour de plus amples informations sur le réseau NCCI et sur la société civile irakienne, veuillez consulter RMF29.⁴

1. <http://www.ncciraq.org/spip.php?article1891>

2. www.justforeignpolicy.org/issues/iraq.html?directory_KEY=104

3. "Taking Sides or Saving Lives: Existential Choices for the Humanitarian Enterprise in Iraq", disponible sur: <http://fic.tufts.edu/downloads/HA2015IraqCountryStudy.pdf>

4. "Delivering is never remote: NGOs' vital role", www.fmreview.org/FMRpdfs/Iraq/12.pdf

Renforcement du système du Coordinateur de l'action humanitaire

par Claire Messina

Les coordinateurs de l'action humanitaire sont (ou devraient être) les pierres angulaires de l'action humanitaire sur le terrain. Comment garantir que ce principe soit toujours vrai ?

Depuis la création du personnage et de ses attributions, certains n'ont eu de cesse de revendiquer des améliorations dans le système du coordinateur de l'action humanitaire. Mais malgré tout, ce volet de la réforme humanitaire s'est longtemps fait attendre – il faut en voir la cause, majoritairement, dans l'absence de siège institutionnel au sein du BCAH. Cependant ces temps sont révolus, puisque le BCAH Genève compte désormais un groupe spécifiquement chargé de ce « renforcement du CAH ».

Tous les acteurs humanitaires souhaitent que les CAH soient sélectionnés parmi les meilleurs éléments et les professionnels les plus performants au sein de notre communauté ; mais nous voulons également que ce groupe reflète notre diversité, en ce qui concerne le sexe, l'origine géographique, et l'organisme d'origine ; nous voulons que ces personnes aient bénéficié d'une formation hors pair, qu'elles aient la possibilité de continuer à se former au contact de leurs pairs, et qu'elles soient soumises à une évaluation régulière.

Autre nécessité : il faut que nous établissions clairement les critères d'appel et de sélection des CAH ainsi que leur cahier des charges, leurs moyens d'action et leur obligation de rendre des comptes. Enfin, et ce n'est pas le moindre défi, si nous voulons sérieusement renforcer le système des CAH, nous devons également (agences des Nations Unies et ONG) leur assurer le soutien dont ils ont besoin pour accomplir leur mission.

Cependant, il ne faut pas se focaliser uniquement sur les CAH. De temps en temps, on voit aussi des coordinateurs résidents (CR) en butte à des difficultés face à telle ou telle urgence humanitaire, et ces difficultés sont parfois aggravées par le manque d'expérience et de soutien. La plupart des catastrophes sont des événements assez localisés, de petite envergure, qui ne nécessitent

pas la création d'un poste de CAH. Ce sont donc souvent les coordinateurs résidents qui doivent assumer ces tâches ; il est donc essentiel qu'il soient équipés et préparés à coordonner des activités en situation d'urgence.

Plans

Nous souhaitons pouvoir identifier les personnes qui semblent disposer du potentiel nécessaire et développer des plans de carrière qui puissent leur permettre d'accéder à la fonction de CAH. Ainsi, il devrait être possible de passer d'une ONG à une agence des Nations Unies ou au BCAH, pour quelques mois, le temps de se familiariser avec les rouages de fonctionnement des Nations Unies. Inversement, des passerelles devraient aussi s'ouvrir dans l'autre sens, pour permettre à un fonctionnaire ONU de mieux comprendre le fonctionnement des ONG. Par des mesures de discrimination positive, on pourrait également, à qualifications égales, donner la priorité à des femmes ou à des ressortissants des pays du Sud. Tous les candidats seraient parrainés pour participer à l'évaluation des CR, c'est-à-dire au test de qualification prérequis pour pouvoir postuler (notons que, la majorité des CAH étant également des CR, ce test est également, dans les faits, une condition d'accès aux postes de CAH). Tous les candidats ayant réussi ce test pourraient être réunis dans un fichier central accessible à tout organisme souhaitant pourvoir un poste de CAH/CR. Toutes ces nouvelles mesures devraient être appliquées collectivement par un panel inter-agences placé sous les auspices du CPI (Comité Permanent Interorganisations) – sachant qu'au bout du compte, c'est au Coordinateur des secours d'urgence des Nations Unies qu'il revient de désigner les CAH.

En outre, nous prévoyons de changer le format de la réunion annuelle des CAH afin de permettre aux personnes intéressées d'échanger leurs expériences et leurs exemples de bonne pratique.

Il y aura des ateliers thématiques pour les groupes de CAH concernés par des problèmes communs, tels que la protection, les PDI, la transition et les relations entre civils et militaires.

Pour les CAH qui travaillent dans des pays plutôt sujets à la catastrophe, nous avons commencé à établir des ateliers régionaux de coordination humanitaire, l'objectif étant de les familiariser avec le rôle qu'on attend d'eux dans une situation d'urgence humanitaire, et de leur montrer les outils et les services qui sont à leur disposition. Le premier de ces ateliers s'est tenu en Thaïlande en octobre.

Le BCAH compte dresser des guides d'action sur les problèmes clés de la coordination humanitaire – en consultation avec les CR / CAH et les agences membres du CPI ; ces guides seront soumis à l'approbation de du CPI. Les problèmes abordés concerneront d'abord la sélection des CAH (nous attacherons une importance particulière à la transparence et à l'intervention de tous les acteurs humanitaires principaux – y compris les ONG – dans le processus de sélection) ; ensuite, les structures de soutien dont disposent les CAH sur le terrain ; et enfin, le rôle des CAH dans les nouveaux mécanismes de financement. Également, les termes de référence des CAH, qui manquent d'actualité, de pragmatisme et de brièveté, seront soumis à révision.

Sachant que le système actuel privilégie le modèle qui unit le CR et le CAH en une seule personne, l'un de ses maillons faibles est donc l'interface entre le système du CR et celui du CAH. Or, le rôle plutôt mineur que la communauté humanitaire joue dans la sélection des CR ainsi que dans leur mise en place, leur formation et leur évaluation est sans commune mesure avec la réalité de son importance dans l'ensemble du système. Il convient donc que nous renforçons notre engagement dans les processus du système CR.

Pour aider les CAH à identifier les priorités et à se concentrer sur elles, un « compact » va être développé entre John Holmes (Coordinateur des Secours

d'Urgence ; CSU) et chaque CAH. Ce genre de contrat personnel est la base nécessaire d'un système de responsabilité efficace : les CAH doivent rendre des comptes au CSU, et inversement le CSU doit en rendre au CAH, via le BCAH et aux agences membres des Nations Unies.

Renforcer le système des CAH, c'est un défi à long terme qui va mettre plusieurs années à fructifier. Il y va de la responsabilité de toutes les agences membres du CPI. Sous l'égide de ce comité, un « groupe CAH » a déjà commencé à établir un plan de route, dont la réalisation ne devrait pas se faire attendre.

Les CAH n'appartiennent ni au BCAH, ni aux Nations Unies : ils appartiennent à tous les acteurs humanitaires. Travaillons ensemble pour les aider à mieux travailler.

Claire Messina (messinac@un.org) est coordinatrice en chef du Projet de renforcement des systèmes de coordination humanitaire à l'OCHA.

Le renforcement du troisième pilier

par Manisha Thomas

La réforme humanitaire menée par l'ONU comprend trois piliers: les 'clusters', le financement et le réseau des Coordonnateurs de l'action humanitaire (CAH). Malheureusement le troisième pilier, le réseau des CAH, n'a pas reçu autant d'attention que les deux autres - malgré son rôle central dans l'assistance humanitaire - et n'a obtenu que récemment le soutien du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (BCAH) pour établir une stratégie à long terme.

L'ONU, et en particulier le BCAH sous la direction du Coordonnateur des secours d'urgence (CSU), doit faire avancer deux éléments clés de la réforme des CAH: la sélection au sein du réseau des CAH et l'amélioration du processus d'affectation à leur poste. Cela est primordial pour mettre en exergue la valeur du CAH, surtout devant les ONG.

Les directeurs à la tête des équipes de CAH ont identifié plusieurs candidats issus de l'ONU ou d'ailleurs, qui ont été approuvés et seraient prêts à être déployés en cas de crise humanitaire. Plusieurs candidats venus d'ONG ont été admis au sein du réseau des CAH, la plupart d'entre eux préférant servir en tant que CAH uniquement, plutôt qu'en tant que Coordonnateurs résidents (CR) et CAH, afin de se concentrer sur l'intervention humanitaire. Après tout, la fonction du CAH s'applique au sein de la communauté internationale au sens large alors que celle du CR reste confinée à l'ONU.

Il est déplorable de constater que, jusqu'à ce jour, seule une personne ne provenant pas de l'ONU ait été déployée comme CAH - en Ouganda au début 2007. Plusieurs facteurs ont rendu la situation de plus en plus complexe, si bien que ce poste a dû finalement être supprimé. L'expérience acquise en Ouganda ne doit

toutefois pas servir de test décisif pour le déploiement de CAH non-onusiens. Cette situation était unique et les leçons à en tirer devraient être utilisées pour un second déploiement de CAH ne provenant pas de l'ONU. Toutefois, aujourd'hui, le fait de combiner les fonctions du CAH et du CR en une seule personne demeure le mode d'opération privilégié de l'ONU, ce qui pousse de nombreuses ONG à se demander si l'ONU désire vraiment que des candidats venant d'ailleurs puissent devenir des CAH autonomes.

L'affectation d'un CAH, qui ne soit pas un CR aussi, permettrait un plus grand engagement au niveau de la direction de l'intervention humanitaire. Si une personne assume plusieurs rôles à la fois, elle risque de ne pas avoir suffisamment de temps pour gérer de manière efficace et inclusive les mécanismes de coordination permettant de mettre en place une intervention humanitaire de qualité. Il existe bien sûr quelques exemples, cités sans cesse, de CAH qui assument plusieurs fonctions et gèrent toutefois des interventions efficaces. Deux d'entre eux ont contribué à ce numéro de RMF.¹ Ces exemplaires CAH-CR sont cependant peu nombreux et la capacité de jongler entre plusieurs rôles semble toujours venir de personnalités uniques possédant des aptitudes uniques. Les fonctions de soutien

offertes par le BCAH et le PNUD aux CAH et CR respectivement sont essentielles pour permettre aux bons candidats d'effectuer leur travail de manière encore plus efficace.

Le mystère continue d'envelopper le processus d'affectation des CAH et la manière dont les CAH les plus remarquables peuvent être plus facilement identifiés (que ce soit pour un rôle de CAH uniquement ou bien de CAH et de CR à la fois). L'une des critiques émises depuis plusieurs années par la communauté des ONG reste que bien souvent les CR, possédant peu ou aucune expérience humanitaire, sont aussi affectés à des postes de CAH. Certaines aptitudes de direction sont nécessaires tant aux CR qu'aux CAH mais dans un contexte d'intervention humanitaire il est primordial d'en comprendre les bases humanitaires. Les secrétariats de l'ONU négocient pour décider des candidats au rôle de CAH pour chaque pays avant même que la question n'atteigne le Comité permanent interorganisations (CPI), qui doit pourtant être consulté par le Coordonnateur des secours d'urgence (CSU) en ce qui concerne l'affectation des CAH. Le CSU continue de proposer des candidats au poste de CAH que l'ONU a déjà approuvé, dans l'espoir que les représentants d'organisations autres que l'ONU n'aillent aucune objection - même si le candidat ne possède qu'une expérience limitée de l'humanitaire. Lorsque des objections sont notées, le suivi de l'ONU est toujours de plus minime.

Tant que l'ONU ne rendra pas le processus décidant de la candidature et de l'affectation des CAH plus transparent - y compris en introduisant des critères clairs permettant de juger l'aptitude d'une personne à diriger de bout en bout une intervention humanitaire - et

tant que ce processus ne permettra pas d'apaiser les craintes des personnes non liées à l'ONU, les doutes persisteront au sujet du réseau des CAH.

L'un des autres aspects qui a besoin d'être approfondi est celui de la responsabilité des CAH. Une première étape a été prise avec la proposition de créer des « pactes » entre les CAH et CSU. Cet accord devrait d'une certaine manière être basé sur des discussions entre différents acteurs humanitaires (comportant des ONG nationales et internationales établies dans le pays en question), qui aideraient ensuite le CAH à identifier les priorités et à demander un soutien approprié au CSU ou à OCHA. Ce pacte

instaurerait un système de responsabilité mutuelle entre le CAH et le CSU. Il reste toutefois à clarifier la manière dont cette responsabilité s'étendra à la communauté humanitaire dans son ensemble.

Le rôle que jouent les CAH dans le processus de la réforme et dans l'intervention humanitaire en général est trop important pour que ce pilier ne soit mis au centre de la réforme. S'il est vrai que la fonction du CAH s'étend à la communauté internationale au sens large, alors l'ONU doit s'assurer que le réseau des CAH est utilisé pour des déploiements par d'autres organisations que l'ONU et que les processus qui entourent ce réseau sont plus transparents et permettent une

plus grande participation de l'ensemble de la communauté humanitaire. Sinon ce pilier de la réforme risque de continuer d'exister sur le papier plutôt qu'en réalité.

Manisha Thomas (manisha@icva.ch) est spécialiste des politiques pour le Conseil international des agences bénévoles (CIAB, www.icva.ch), basé à Genève. Cet article est l'expression d'opinions personnelles et ne représente pas nécessairement les points de vue des membres du CIAB. Pour de plus amples informations sur le réseau des CAH, veuillez consulter www.icva.ch/doc00001572.html

1. Voir articles par Ross Mountain et Toby Lanzer.

Les réformes humanitaires : une perspective depuis la RCA

par Toby Lanzer

Dans mes capacités de Coordonnateur de l'action humanitaire (CAH) en République centrafricaine (RCA), je dois assurer que les organisations des Nations Unies et les organisations humanitaires travaillent ensemble pour répondre aux besoins de la manière la plus efficace possible.

L'intensité du débat autour des réformes humanitaires est réconfortante. Il est bon de savoir que les défis qui nous confrontent sur le terrain de jour en jour – tels que les financements rares ou délayés, ou les carences dans la réponse humanitaire et dans la coordination – font l'objet de discussions au siège général et dans les capitales du monde. Le processus de réforme est capable d'harmoniser les approches à l'action humanitaire, de resserrer les rapports entre le siège général et l'action locale et de consolider les meilleures pratiques. Il nous faut embrasser le processus de réforme et lui accorder toutes nos énergies.

Dans cet article, je voudrais expliquer comment nous mettons en place les principaux éléments

des réformes humanitaires en RCA – le financement, les partenariats, la coordination et la direction renforcée–

ainsi que les enseignements à tirer de cette expérience jusqu'à présent.

Le financement

Il est dit que 'l'argent fait tourner la terre', c'est fort possible, mais la réponse humanitaire est impossible sans argent. Ceci a été souvent relevé, et a formé une partie intégrale des délibérations qui ont engendré la Good Humanitarian Donorship¹, et peu après la restructuration



Une fille déplacée dans une école temporaire, près de Paoua, RCA, ouverte par l'UNICEF et COOPI (Cooperazione Internazionale) en brousse car les familles ont peur d'envoyer leurs enfants à leurs villages.

Le leader d'un petit groupe de PDI près de Paoua au nord du RCA, août 2007.



UNHCR/Nicolas Rost

et la conversion d'un prêt renouvelable du Fonds central autorenewable d'urgence (CERF)² en financement (par subvention). En RCA, le CERF a contribué à augmenter le financement humanitaire global de près de 17% en 2006/07 et a agi comme catalyseur pour les réponses rapides.

En RCA, nous avons très vite réalisé que les ONG étaient désavantagées parce qu'elles ne peuvent pas faire appel au CERF. À Bangui, capitale de la RCA, le PNUD a fait des demandes de financement de la part des ONG et en a assuré la réception et l'attribution. Les ONG m'ont assuré que la procédure fonctionne. Simultanément, nous avons créé un fond spécifique, sous le nom de Fonds de Réponse d'Urgence (ERF), conçu en vue de couvrir les coûts de lancement des ONG et de combler les carences en réponses. Quatre donateurs ont rassemblé \$3,5 millions dans le ERF, qui est en mesure d'attribuer jusqu'à \$250 000 dans l'espace de quelques jours sur la base d'une proposition de projet d'une page. Les propositions au CERF et à l'ERF sont examinées par le Coordonnateur de l'action humanitaire pour l'approbation. De ce fait, les projets jouent un rôle double de répondre aux besoins critiques et de renforcer la coordination.

Le CERF et l'ERF ont été cruciaux dans nos travaux. Sans eux, nous n'aurions pas été en mesure d'apporter l'aide alimentaire nécessaire pour pallier la disette saisonnière entre les récoltes pour les personnes déplacées de

l'intérieur (PDI). Nous n'aurions pas été en mesure de livrer les semences et les outils pour protéger le million de personnes touchées par les conflits en RCA contre une autre absence de récolte. Grâce à ces subventions, nous avons pu entreprendre une étude exhaustive de la situation et des besoins des populations déplacées, ce qui améliorera immensément notre compréhension et notre analyse de l'urgence actuelle.

Les partenariats

En dépit des mandats différents et des cultures différentes des organisations humanitaires, et elles sont nombreuses, nous sommes liés par notre but défini commun : pourvoir des secours aux personnes touchées par les violences ou par les désastres naturels, sur la base des principes humanitaires bien fondés d'impartialité et de neutralité. Essentiellement, nous partageons la responsabilité commune de faire ce dont nous parlons. Que nous travaillions pour Médecins sans frontières, le Comité international de la Croix-Rouge ou pour une agence des Nations Unies, nous sommes liés par les principes universels et éternels adoptés par les lois humanitaires internationales et par notre responsabilité de les observer. Il existe naturellement des difficultés à travailler ensemble : les cultures organisationnelles différentes, les sources de financement et les politiques bureaucratiques font souvent obstacle à l'étendue de la collaboration entre les organisations. Pourtant, il devrait être possible de travailler ensemble tout en

respectant les approches diverses à notre tâche. En RCA, nous avons établi un forum commun où discuter du contexte politique et de sécurité, qui évalue les besoins des personnes, qui élabore les priorités sectorielles et qui définit les stratégies en réponse. Le forum, que nous avons nommé Humanitarian and Development Partnership³ (HDPT) [Partenariat Humanitaire pour le Développement], est informel et se base sur l'égalité et un respect mutuel. Nos réunions hebdomadaires ont des agendas précis, des présentations d'organisations différentes, des produits clairs, et peut-être le meilleur aspect est qu'elles ne durent jamais plus d'une heure. En outre, pour toutes personnes qui ne souhaite pas soulever un problème ou qui ne peut pas être présent à la réunion, ma porte reste ouverte pour des entretiens bilatéraux.

Les 'clusters' devraient être une question toute simple, mais ils ont souffert de trop de discussion et de trop de rapports. Je m'inquiète que les paroles supplantent l'action. L'approche 'cluster', tout comme l'approche sectorielle qui l'a précédé, est plus substantielle que le 'partage des informations'. Ce n'est qu'un départ car le but est une réponse humanitaire prévisible et responsable dans tous les secteurs et, sur la base de 'clusters' intersectoriels, d'assurer une réponse à tous les besoins. Qu'est-ce qu'il y a de si difficile en cela ? L'interaction régulière et bien organisée entre les organisations-clé travaillant dans le même secteur de réponse humanitaire est possible si l'on peut résoudre les

obstacles récurrents – la compétition, les orgueils et les réunions mal dirigées.

Avant de déployer l'approche 'clusters' en RCA, nous avons pris le temps de faire une revue de détail de ce que nous attendions des leaders de 'clusters' et des participants aux 'clusters'. Il reste du travail à accomplir sur ce point et nous examinons les progrès régulièrement. Toutefois, le but essentiel est clair : s'assurer que les personnes dans le besoin reçoivent l'aide et la protection voulue en temps voulu. Pour les leaders de 'clusters', la notion de 'fournisseur de dernier recours' peut être intimidante, spécialement dans des environnements comme la RCA où le financement reste relativement rare et où l'insécurité fait obstacle à l'accès. Pour moi, un défi-clé en tant que CAH est d'apporter aux leaders de 'clusters' le soutien dont ils peuvent avoir besoin pour accomplir leur tâche.

La direction

Afin d'améliorer la coordination, il est vital d'améliorer la qualité des CAH. Le Comité permanent interorganisations (CPI) travaille à la création d'un corps de CAH qualifiés et pré approuvés qui seront déployés si une urgence se produisait, ou seront nommés sans délai⁴ dans le cas où une urgence existerait déjà dans un pays. Peu de temps avant d'être nommé Coordonnateur résident (CR) des Nations Unies en RCA en juin 2006, je faisais partie du corps de CAH. Le corps n'avait pas encore été utilisé et ce n'est qu'après mon arrivée en RCA que j'ai été sollicité pour devenir CAH. Dans le cas de la RCA, il est parfaitement logique pour plusieurs raisons d'être le Coordonnateur résident (pour le développement) et le CAH. En premier lieu, les entités hors Nations Unies (le gouvernement, les donateurs, la Croix-Rouge ou les ONG) ne s'adressent qu'à un seul endroit dans leur quête pour 'le responsable des agences des Nations Unies'. Deuxièmement, dans cette situation particulière, le lien entre l'action humanitaire et le développement est solide. Un élément central du travail est de travailler à répondre aux besoins urgents lors d'urgences humanitaires sans perdre de vue le développement global. La tâche d'assurer ces deux fonctions se doit d'être facilitée lorsque la même personne est responsable de chaque aspect. Si le CR est responsable de la sécurité du personnel des Nations Unies, il est logique qu'il soit le CAH puisque c'est précisément le personnel engagé dans l'action humanitaire qui est le plus à risque.

Il peut y avoir des problèmes à être CR et CAH. Tout d'abord, les tensions inhérentes entre le travail de développement des Nations Unies où 'le gouvernement passe en premier' d'une part, et l'action humanitaire où les personnes ont la priorité d'autre part. Dans le cas de la RCA, ces tensions ne posent pas de défis majeurs. Beaucoup de plaidoyer et des relations étroites de travail ont aidé à répondre à cette question. Ensuite, la coordination humanitaire n'est pas quelque chose qui se fasse 'en marge' d'autres activités. C'est un travail à temps plein. Cela signifie donc que le CR-CAH a deux emplois à temps plein (ou trois dans mon cas puisque je suis aussi le représentant résident du PNUD).

Les CAH ont besoin de soutien direct, qu'ils reçoivent en partie du Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH). Les CR reçoivent le soutien du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG)⁵. Lorsqu'un CR devient CAH, et qu'il est aussi représentant résident du PNUD, cette responsabilité doit vraiment être transférée à un directeur national du PNUD. Ce n'est pas une question de savoir combien d'emplois un seul homme (ou femme) peut tenir simultanément, mais plutôt une question de neutralité. À mon avis, un coordonnateur ne devrait pas gérer une agence qui met en œuvre des programmes, et qui a donc des droits acquis dans les activités journalistiques. Un soutien important de la part de l'UNDG pour le CR est indispensable, de même qu'un soutien important de la part du BCAH pour le CAH. S'ils bénéficient de ce soutien, je suis convaincu que nous verrons de plus en plus de CAH exercer une vraie différence sur l'efficacité des opérations humanitaires. Et, au final, il serait possible d'abandonner la distinction entre 'résident' et 'humanitaire', et apporter le soutien au 'coordonnateur' par les bureaux intégrés UNDG-BCAH. L'efficacité s'en trouverait améliorée.

L'investissement local dans les réformes

Les réformes humanitaires doivent être mises en application en collaboration étroite avec les autorités nationales. Cela est particulièrement vrai dans les pays comme la RCA où les besoins humanitaires sont si intimement liés au sous-développement. Le maintien d'une liaison solide avec la contrepartie nationale est important pour deux raisons. Premièrement, pour assurer de ne pas oublier que le gouvernement est responsable de servir et de protéger ses

citoyens, et que l'action humanitaire n'est qu'une aide à court terme. Deuxièmement, parce qu'il faudrait lier l'action humanitaire aux efforts de recouvrement, ce qui rejoindra inévitablement aux plans du gouvernement pour le développement à long terme du pays, comme sera le cas en RCA. Un pas fait dans la direction de cet objectif est représenté par notre intégration de la gestion des informations sur les questions humanitaires et de développement. En travaillant pour le Ministère de la Planification, l'équipe de gestion des informations va créer un système unique permettant de suivre à la fois la coopération dans le développement et l'action humanitaire. Ceci n'est pas une 'braderie' mais un 'investissement' et nous espérons que cela va contribuer à la durabilité du travail humanitaire que nous accomplissons en RCA. Puisque je porte fièrement les deux chapeaux de CR et de CAH, l'assurance de cette continuité figure en tête de mon agenda.

Je suis très heureux de voir l'accueil que les ONG, la Croix-Rouge, les agences des Nations Unies, les donateurs et le gouvernement ont réservé aux réformes humanitaires. Aucun d'entre nous n'a été ravi par des réformes pour le plaisir des réformes, mais tout en respectant l'indépendance et les mandats de chaque institution, nous travaillons mieux ensemble. Ceci viendra en aide aux personnes les plus importantes dans cette équation. Nous ne devrions pas laisser le processus de réforme devenir un autre élément bureaucratique, avec des réunions futiles ou des paperasses supplémentaires. Les mécanismes pesants de compte-rendu et la mise en application inflexible des initiatives doivent être mis à l'écart pour permettre aux réformes humanitaires de démarrer et de perdurer. Tout cela repose en grande partie sur les agences d'aide, et en RCA, nous faisons des progrès. Toutefois, les fonds sont vitaux. Cela reste un obstacle pour nous, et nous comptons sur les donateurs pour nous aider à le surmonter.

Toby Lanzer (toby.lanzer@undp.org) est le Coordonnateur de l'action humanitaire en République centrafricaine, et ancien Chargé de recherches au Centre d'études sur les réfugiés. Cet article est écrit sous capacité personnelle.

1. www.goodhumanitariananddonorship.org

2. <http://cerf.un.org>

3. www.hdptcar.net

4. Voir l'article de Claire Messina à la page 23

5. www.undg.org

Réforme humanitaire: protéger et sauver les vies en RDC

par Ross Mountain

Le développement de synergies entre les différents acteurs du maintien de la paix, de l'humanitaire et du relèvement peut renforcer l'impact et l'efficacité des efforts mis en œuvre pour assister les habitants de la République Démocratique du Congo (RDC) et d'autres pays.

Il y a quelques semaines, une éruption de violences me fit retourner dans la province congolaise du Nord-Kivu. Cette région luxuriante comprend des terres agricoles fertiles et de vastes réserves d'or et abrite les fameux gorilles des montagnes. Toutefois, elle abrite aussi des groupes rebelles locaux et étrangers extrêmement violents ainsi que des factions rivales de l'armée. J'avais visité pour la première fois le Nord-Kivu en 2002, lorsque l'éruption du Mont Nyiragongo avait provoqué la fuite de plus de 200 000 résidents de la ville de Goma. J'étais alors venu en tant que représentant du BCAH afin d'aider à répondre aux besoins des populations déplacées.

Je suis retourné en DRC trois ans plus tard, en janvier 2005, en tant que Coordonnateur de l'action humanitaire (CAH), dans la même région, où régnaient les conflits armés et de profondes souffrances. Les acteurs humanitaires avaient pour rôle d'offrir la nourriture, de l'eau et des soins de santé aux dizaines de milliers de femmes, d'enfants et d'hommes affectés par les combats. Il apparaissait toutefois que la population voulait par-dessus tout que nous répondions à un besoin fondamental: la sécurité. Ils voulaient pouvoir dormir la nuit sans la peur constante d'être attaqués, de voir leurs femmes ou leurs filles violées, leurs maisons brûlées et leurs maigres possessions pillées.

Les problèmes liés à la protection mettent en exergue le potentiel de la réforme de l'ONU si celle-ci débouche sur une réussite. Pour mieux répondre à des situations complexes d'urgence telles qu'en RDC, de nombreux efforts sont en œuvre afin de mettre en place des approches plus cohérentes et mieux coordonnées. Grâce à la création de Missions intégrées, le CAH ou Coordonnateur résident (qui agit aussi en tant que Représentant

résident pour le PNUD) est en essence lié avec la structure de la Mission de maintien de la paix comme l'un des deux Représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général (RSASG). Les responsabilités supplémentaires qui incombent au RSASG lors de missions du Département de maintien de la paix sont différentes mais comprennent généralement les affaires civiles, la protection de l'enfance, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), les droits de l'homme, les discriminations sexistes, le VIH/sida et la sécurité - en plus de faire partie du conseil de direction de la mission. Ce quadruple rôle (quintuple si l'on inclut la sécurité) permet de faire des économies mais, au-delà du volume de travail, cette combinaison de rôles permet de créer des synergies entre les différents acteurs du maintien de la paix, de l'action humanitaire et du relèvement, et peut renforcer considérablement l'impact et l'efficacité de nos efforts pour porter assistance aux peuples des pays que nous servons. Cela s'applique aussi en grande partie à la protection des civils.

La Résolution la plus récente du Conseil de sécurité rallongeant le mandat de la Mission de l'ONU en RDC (MONUC¹) affirme que ce mandat est placé sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ainsi la MONUC a-t-elle « le mandat, dans les limites de ses capacités et dans ses zones de déploiement, d'assister le gouvernement de la République démocratique du Congo à établir un environnement sécuritaire stable au sein du pays et, afin d'y parvenir, (a) d'assurer la protection des civils, y compris le personnel humanitaire, qui se trouvent sous la menace imminente de violences physiques; (b) de contribuer à l'amélioration des conditions de sécurité dans lesquelles l'assistance humanitaire est offerte et d'assister au retour volontaire des réfugiés et des PDI [...] »³ (traduction).

De tels objectifs sont du plus grand intérêt pour les travailleurs humanitaires.

Synergie militaire et humanitaire

En RDC, nous avons réussi à exploiter les capacités des différents acteurs sans en brouiller les rôles respectifs - offrir soutien et protection aux civils menacés de violences physiques. Ainsi les travailleurs humanitaires offrent-ils secours aux populations tandis que les soldats de la paix de l'ONU sont déployés afin de sécuriser le périmètre et de décourager les attaques par les groupes armés, et que les partenaires en charge du développement répondent aux problèmes adjacents, tels que la démobilisation des combattants, la réforme des structures, la gestion des systèmes militaires, policiers et judiciaires et les causes profondes de la pauvreté.

Quelques ONG partenaires ont, de manière compréhensible, émis certaines inquiétudes quant à l'association d'opérations humanitaires à des opérations militaires. En RDC, le BCAH reste une entité clairement indépendante. Toutefois, si notre objectif est réellement de protéger les populations contre les violences, alors la volonté de l'ONU de déployer ses militaires pour protéger les civils et élargir les périmètres de sécurité est un atout majeur - du moins en RDC - et contrebalance pleinement tout effet négatif. Il suffit de demander aux populations, en particulier les PDI, qui se rassemblent autour des bases du MONUC. Il s'agit là d'un moyen très pratique de sauver des vies et de décourager l'usage de la violence.

La relation entre des acteurs humanitaires et militaires - y compris les militaires de l'ONU - est souvent difficile et il est vrai que certaines tensions ont dû être surmontés. Au début, un groupe de travail sur la protection avait été mis en place, qui comprenait des organisations de l'ONU ainsi que la police et le corps militaire de l'ONU et qui se concentrait sur le Nord-Kivu et le Sud-Kivu, les deux provinces qui étaient, et qui sont toujours, les plus affectées par des violences continues et une insécurité constante. Ce groupe a ensuite été transformé en

'cluster' de la protection, géré par le HCR avec le soutien de la MONUC. Des résultats ont été obtenus assez tôt, lorsque 4 000 PDI vivant dans un camp de Walungu (province du Sud-Kivu) se sont sentis suffisamment en sécurité pour retourner à leurs villages après que des patrouilles militaires régulières de la MONUC avaient été introduites dans leurs régions d'origine. D'autres zones furent ensuite protégées de cette manière par les militaires de la MONUC dans les deux Kivu, parfois avec des patrouilles en hélicoptère ou avec la mise en place de systèmes d'alarme communautaire.

En conséquence, des travailleurs humanitaires basés à Mitwaba, dans le Nord-Katanga, ont demandé une présence de casques bleus afin de mettre fin au harcèlement perpétuel des populations par quelque 3 000 soldats d'une brigade non intégrée de l'armée nationale. Un petit contingent de soldats de la paix sud-africains (remplacé par la suite par des troupes uruguayennes puis béninoises) fut alors envoyé dans la région et la situation s'améliora immédiatement. Cela poussa le Commandant de la force de la MONUC à nous demander notre avis sur le déploiement d'équipes mobiles au Katanga afin d'étendre le périmètre de protection. Ces Bases d'opérations mobiles - une innovation en RDC - ont permis aux militaires de rassurer les populations et d'ouvrir l'accès pour les travailleurs humanitaires, leur permettant de porter secours aux personnes déplacées. Au Katanga, la combinaison de ces efforts a permis à plus de 150 000 congolais (la majorité des PDI dans cette province) de retourner chez eux. Cela a eu non seulement pour effet d'atténuer les souffrances humaines, mais aussi d'économiser les fonds qui auraient été nécessaires à l'assistance des personnes déplacées.

Cette approche a d'abord permis de mettre au point des directives spécifiques à chaque pays sur la coopération entre militaires et civils. Plus tard, des directives complètes sur la protection civile ont été communiquées au bras militaire de la MONUC par le Commandant de la force. Ces instructions étaient les premières de leur genre en ce qui concerne les missions de maintien de la paix, c'est pourquoi

l'engagement du Commandant de la force de la MONUC et de ses troupes à transformer l'idéal de protection des civils en action concrète a eu un tel impact sur les déploiements et les opérations militaires dans l'ensemble du pays.

L'approche en question est fondée sur une division du travail clairement reconnaissable entre militaires et humanitaires. Ainsi, la force militaire de l'ONU protège-t-elle en patrouillant les régions par air, terre ou rivière, établissant des zones de sécurité ou des zones tampon (parfois par le biais de Bases d'opérations mobiles), escortant les convois, ouvrant des couloirs humanitaires et formant les forces armées qui, dans de nombreuses régions, sont les auteurs principaux des violences contre les civils. Les organisations humanitaires, quant à elles, offrent aide humanitaire, évacuent les blessés, collectent les informations sur les diverses violations et répondent aux besoins des personnes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants.

Toutefois, il faut aussi accepter le fait que 17 000 soldats de la paix, répartis sur un pays de la taille de l'Europe de l'Ouest avec une population équivalente à celle du Royaume-Uni et presque sans infrastructures de transport ou de communications, est une situation terriblement inefficace et inadaptée. Au seul Kosovo - à peu près aussi large que la province de Kinshasa - plus de 40 000 soldats de l'OTAN avaient été déployés. Avec plus de 90% de ses troupes basées dans l'est de la RDC, ravagé par les conflits, la MONUC a réussi à changer les choses mais elle ne peut obtenir un tel succès de partout.

Des 'clusters' sur mesure

En instaurant le système des 'clusters', il nous a semblé qu'il fallait l'adapter aux besoins locaux. En ce qui concerne le 'cluster' de la protection, nous avons donc décidé d'aller au-delà de la protection des PDI et de porter aussi nos efforts sur la protection de tous ceux qui sont les sujets d'attaques violentes. Une dizaine de 'clusters' environ, réunissant des agences de l'ONU, des ONG et parfois des pouvoirs locaux, ont été établis afin de coordonner l'effort humanitaire. Dans un pays comme la RDC, les besoins et les conditions varient d'une province à l'autre ou au sein d'une même province - d'où le besoin d'établir des 'clusters' au niveau provincial pour mieux identifier les crises et y répondre.

Le système des 'clusters' en RDC est soutenu en grande partie par les mécanismes de financement commun, ainsi que par les mécanismes d'octroi de subventions par le Fonds central autorenewable d'urgence.² Le cadre général de l'intervention humanitaire est défini par le Plan d'action humanitaire (PAH) de la RDC, qui a été lancé initialement en 2006 pour remplacer la Procédure d'appel global (PAG) que beaucoup considéraient comme un document portant seule l'empreinte de l'ONU. L'identification des priorités au sein du PAH incombe aux 'clusters'. Au plan provincial, les comités interorganisations provinciaux (CIP) ont pour responsabilité de les adapter aux conditions dans leur province. Les 'clusters' doivent aussi offrir conseils et analyses en ce qui concerne la réalisation technique de projets individuels afin d'atteindre les résultats escomptés.



La patrouille MONUC (avec des soldats uruguayens) dans un village à Ituri, RDC, 2006.

Les ressources sont directement liées aux priorités de financement du PAH et confirmées en temps réel par les 'clusters' respectifs. En 2007, environ 175 millions de dollars, soit presque la moitié des sommes allouées à la RDC, ont été gérés directement par le CAH sur conseil du Comité du financement commun, dont les membres représentent les donateurs, les organes à la tête de 'clusters' et les ONG, dans le but de mieux cibler l'allocation des fonds pour un impact maximum sur le peuple congolais.

Les mécanismes de réforme issus des Pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire³ et d'autres initiatives au niveau global ou institutionnel nous ont donné de nouveaux instruments qui permettent d'établir des plans stratégiques basés sur les priorités régionales et de mieux gérer les ressources grâce à une meilleure coordination. Réunir l'humanitaire et le militaire afin de protéger les populations a

vraiment changé les choses, surtout pour les populations déplacées et vulnérables dans l'est de la RDC. Quant à la mise en place d'un financement commun et d'un système de 'clusters' soutenus par ce financement commun, cela a permis d'améliorer grandement la réponse aux besoins de première nécessité.

Bien que de nombreux progrès aient été effectués et continuent à se faire, les violences, déplacements et souffrances à répétition nous rappellent sans cesse que l'aide humanitaire n'est qu'une mesure temporaire dans l'attente d'une solution durable aux problèmes du pays. Celle-ci demande l'organisation d'élections, des réformes dans le secteur de la sécurité, l'extension de l'autorité de l'État, une gestion adéquate des dépenses et des revenus publics, le développement des infrastructures, la création d'emplois et l'amélioration des services offerts aux habitants. Dans cette attente, les améliorations apportées aux mécanismes

de coordination internationaux et onusiens ont permis de ne renforcer l'impact de l'aide disponible et d'atteindre autant que nos ressources nous le permettent les millions de Congolais qui se trouvent dans le besoin.

Ross Mountain (mountain@un.org) est représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour la République démocratique du Congo. Il est aussi Coordonnateur de l'action humanitaire et Coordonnateur résident pour la RDC et Représentant résident du PNUD. Cet article a été écrit à titre personnel.

1. www.monuc.org

2. Pour de plus amples informations sur ces mécanismes de financement, veuillez consulter l'article suivant par Nicki Bennett.

3. www.goodhumanitariananddonorship.org

Comment évaluer l'impact de la réforme humanitaire en RDC

par Nicki Bennett

En tant que Coordinateur de l'action humanitaire (CAH) des Nations Unies en RDC, Ross Mountain, auteur de l'article précédent, dirige l'introduction des initiatives de réformes dans ce domaine. Quel est l'impact de ces dernières sur les personnes en danger ?

Dans sa version originale, l'article résume les conclusions tirées de quelque 60 rencontres et entrevues menées à la fin de 2006 à Kinshasa, dans le Nord Kivu et en Ituri. Donateurs, ONG internationales et locales, la MONUC (Mission des Nations Unies en RDC)¹, d'autres agences de l'ONU et le Comité international de la Croix rouge avaient été interviewées sur leurs programmes d'action. Les réponses ci-dessous incluent également des mesures plus récentes, en 2007.

Les personnes en danger ont-elles reçu une aide plus importante ?

Deux nouveaux mécanismes de financement, le CERF² et le Pooled Fund, ont permis de lever plus de cent millions de dollars en plus pour les activités humanitaires en RDC. Cependant le fonctionnement en reste assez opaque - on ne sait pas exactement quelle proportion

de ces nouveaux fonds est en réalité absorbée par les nouvelles strates de bureaucraties, et combien d'argent arrive finalement jusqu'aux bénéficiaires.

La RDC est l'un des premiers pays à avoir pu bénéficier d'un soutien du CERF. Le Plan d'action humanitaire décidé en 2006 pour ce pays n'ayant pu réunir que 40% des fonds nécessaires, le CAH avait déposé deux demandes d'allocation auprès du CERF (et avait obtenu 38 millions de dollars au total, pour combler les vides « en situation d'urgence sous-financée ». En 2007, le CERF ajouta 48 millions de dollars. Autre effet positif du Pooled Fund : la plupart des grands donateurs (mais non pas les principaux, à savoir USAID et ECHO) ont allongé leur budget de réserve pour les agences des Nations Unies. Nombre d'entre eux ont substantiellement augmenté

leurs contributions en faveur de la RDC - tout en admettant qu'ils le faisaient plutôt pour signaler publiquement leur désir de soutenir ce nouveau mécanisme de financement, et moins par conviction d'une utilité immédiate.

En réalité, la plupart des acteurs opérationnels que nous avons interviewés n'ont pas constaté d'augmentation sensible de leur budget annuel ou de leurs programmes. Ni le CERF ni le Pooled Fund ne semblent avoir été aptes à canaliser l'argent pour le reverser directement aux ONG. En effet, les flux financiers passent d'abord impérativement par une agence des Nations Unies, qui prélève un minimum de 5% de commission administrative - un pourcentage qui peut même être beaucoup plus élevé selon les agences. Pour nombre d'ONG, on pourrait sauver plus de vies et garantir une assistance plus efficace si l'argent circulait directement entre les donateurs et les organismes d'aide. Ainsi, disent certains, il conviendrait que les cinq donateurs du Pooled Fund s'attachent à réformer la structure actuelle du fonds afin d'optimiser l'efficacité des

versements et de rompre cette logique trop centrée sur les Nations Unies.

Les nouveaux mécanismes sont-ils flexibles et efficaces ?

Puisque le Pooled Fund et le CERF n'affectent pas leurs fonds par secteurs d'activité ou par régions géographiques, ils sont en mesure de réagir de manière beaucoup plus flexible que les donateurs bilatéraux. Cependant, on a pu reprocher une certaine myopie à ces deux mécanismes, qui se sont montrés impraticables au-delà du court terme et inaptes à garantir un financement prévisible sur le long terme, alors que la crise congolaise est de nature prolongée.

Depuis les élections de 2006 en RDC, les donateurs se sont réunis derrière un cadre commun de développement. Joignant leurs forces à celles de la Banque Mondiale, 17 donateurs et 15 agences des Nations Unies ont produit en 2007 le Cadre d'assistance pays (CAP)³, lié au premier plan stratégique de réduction de la pauvreté dressé à grande échelle dans le pays.⁴ Malheureusement, il est impossible de détecter des connexions évidentes entre le CAP et les planifications humanitaires ou les mécanismes de financement. Ce cadre restreint considérablement la marge de manœuvre des individus ou associations membres de la société civile, au niveau national ou international.

Certains organismes qui travaillent sur le terrain avancent que ce sont les populations vulnérables du Congo qui perdent dans ce jeu des priorités et des interventions à court terme. Une NGO internationale, par exemple, signale qu'elle a facilement accédé aux fonds du Pooled Fund ou du CERF pour financer une opération anti-choléra de trois mois à Goma, mais qu'il lui a été beaucoup plus difficile de se faire débloquent des fonds pour un programme sanitaire plus substantiel qui devait faire face aux récurrences annuelles du choléra suite à la disparition des services de santé publique en RDC. En Ituri, des bénéficiaires ont exprimé leur souci de ne voir financés que les trois premiers mois de leur déplacement, sans savoir s'ils recevraient une assistance adéquate au-delà pour leur permettre de se réinstaller chez eux dans des conditions viables. Dans des cas semblables, certains organismes trouvent plus faciles de se mettre en cheville avec des donateurs bilatéraux, suivant un modèle plus traditionnel, qui leur permet finalement une plus grande flexibilité et des réactions plus adaptées à la réalité.



L'aide a-t-elle été accordée avec impartialité ?

Au fur et à mesure que les donateurs reportent certaines de leurs responsabilités décisionnelles sur le CAH des Nations Unies, ils se déchargent également de leur engagement à débloquent des fonds. Ainsi, le CAH est maintenant l'individu le plus influent dans la communauté humanitaire du pays : il assume la responsabilité formelle de toutes les décisions de financement liées au Pooled Fund ou au CERF. De surcroît, il est également la figure de proue du système 'cluster'.

En RDC, les agences des Nations Unies opèrent dans le cadre d'une Mission intégrée, qui a elle-même un mandat militaire et politique et un objectif de développement. Dans ce contexte, l'impartialité du CAH peut être sérieusement remise en question. A la quasi-unanimité, les opérateurs interviewés ont certifié que Ross Mountain, le CAH actuel, s'était efforcé de ne pas politiser ses décisions humanitaires. Cependant personne ne cache son inquiétude pour l'avenir, et on s'interroge sur ce qu'il peut arriver lorsqu'un individu dispose à la fois d'autres mandats (non-humanitaires) et d'un pouvoir aussi massif en ce qui concerne l'attribution de l'aide humanitaire.

Ross Mountain a réussi à réduire ces craintes et à instaurer un climat de confiance en impliquant le 'cluster' dans tous les processus de planification et de financement, et en décentralisant une

grande partie des responsabilités au profit des acteurs humanitaires sur le terrain. Nombreux sont ceux qui aimeraient que cette décentralisation de fait soit reconnue dans les termes de référence des mécanismes de financement, afin de garantir que les successeurs du CAH ne reviennent pas sur cet acquis.

L'aide a-t-elle été plus adéquate et plus rapide ?

Toutes les initiatives pilotes sont soutenues par un souhait explicite de répondre de façon plus efficace aux besoins des personnes en danger ; et pourtant, en RDC, on n'a pas entrepris grand-chose pour chiffrer et analyser ces besoins plus exhaustivement. Dans les documents stratégiques et les papiers de planification des Nations Unies, on trouvera rarement plus de quelques phrases consacrées à ce sujet. Le Plan d'action humanitaire de 2006⁵, long de 70 pages, ne consacre que trois lignes à la question de l'évaluation des besoins. A quelques exceptions près, les ONG n'ont jamais vraiment partagé leurs constats dans ce domaine, et les donateurs n'ont pas fait le nécessaire non plus.

Alors que pour certains, il suffirait de décentraliser les processus de décision pour obtenir automatiquement des réponses plus appropriées et plus pragmatiques, d'autres avancent que c'est plutôt par le biais de décideurs externes et véritablement indépendants que l'on parviendra à protéger le système des conflits d'intérêts qui

Un employé d'une ONG vérifie les détails d'un groupe de PDI qui attend de recevoir de l'assistance alimentaire à Cagala en territoire de Walungu, province Sud Kivu, RDC, juillet 2007.

se font sentir lorsque des membres du cluster sont capables d'influencer leurs propres sources de revenu.

En général, on s'accorde à penser qu'il est encore trop tôt pour déterminer si l'approche 'cluster' et les nouveaux mécanismes de financement ont véritablement contribué à rendre l'aide plus efficace. Certes, on connaît les obstacles auxquels cette approche s'est heurtée en RDC et dans d'autres pays - entre autres le manque de responsables de 'cluster' qualifiés et la participation trop limitée des ONG nationales et internationales ainsi que des autorités gouvernementales. Mais malgré tout, les organismes interviewés ont montré à plusieurs reprises combien ils ont pu avancer dans l'harmonisation des normes, le plaidoyer et la prise à partie d'autres institutions.

Certains opérateurs, qui considèrent que les Nations Unies imposent agressivement leur loi sans consultation, continuent à rejeter en bloc l'approche 'cluster'. Certaines ONG remettent en question la nécessité de ce rôle d'« intermédiaire » automatique entre les donateurs et les opérateurs : elles avancent que dans la majorité des cas, cette étape supplémentaire n'apporte rien et ne fait que gaspiller de l'argent. Enfin, certaines ONG estiment que, dans les situations où cette étape intermédiaire n'est pas inutile, il est toujours nécessaire de s'interroger sur les moyens d'optimiser cet apport - or, disent-elles, les agences des Nations Unies ne se posent pas assez ce genre de question. Ainsi, en été 2007, les Nations Unies ont mené un audit sur l'efficacité des opérations de réponse sur le terrain, mais n'ont pas inclus leur propre réponse dans cet audit. Cette incapacité à l'autocritique a provoqué l'incrédulité parmi les ONG, qui considèrent que les Nations Unies sont en train de manquer une chance importante d'améliorer l'aide humanitaire dans son ensemble.

A l'unanimité, les interviewés sont tombés d'accord pour dire que la coordination inter-agences s'est améliorée et que les organismes humanitaires sont maintenant en mesure d'identifier les besoins plus rapidement. Pour certains, l'approche 'cluster' a permis de fixer les priorités plus rapidement, mais d'autres ajoutent que cela ne se transmet pas toujours automatiquement dans les faits, c'est-à-dire qu'en multipliant les réunions et les rencontres, on n'accélère pas toujours les réactions pratiques. Dans le Nord Kivu, par exemple, un

spécialiste en santé raconte que suite à une irruption de malaria, Médecins Sans Frontières a unilatéralement décidé de distribuer des moustiquaires alors que « les responsables du 'cluster' santé étaient encore en train d'ergoter autour d'une table plusieurs mois après ».

Au CERF et au Pooled Fund, entre l'identification des besoins et le versement de l'argent sur le compte de l'organisme opérateur, le déboursement des fonds peut prendre jusqu'à six mois (il s'agit en effet principalement de sommes destinées à couvrir des urgences sous-financées, plutôt que d'une réponse rapide). C'est pourquoi, pour la plupart des acteurs, le mécanisme de réponse rapide mis en place par l'UNICEF/OCHA, qui ne prend que quelques jours, est plus approprié aux réponses rapides.

Conclusions

Les donateurs, les agences des Nations Unies et les ONG ne parviennent pas à identifier clairement quelles améliorations concrètes les mécanismes de réformes représentent pour les populations en danger. Actuellement, l'insécurité et les déplacements massifs ont repris au Nord Kivu, et la réponse proposée démontre bien qu'il reste des défis à relever en matière de coordination, de rapidité et de couverture générale. La tendance actuelle vers les mécanismes de financement multilatéraux menace-t-elle l'indépendance des ONG opérationnelles, et donc leur capacité à répondre effectivement aux besoins des bénéficiaires ? La question se pose très crûment à l'heure actuelle. Il semble évident que les financements bilatéraux sont en perte de vitesse en RDC, au profit des programmes multilatéraux. Plusieurs ONG, signalant une préférence croissante pour le financement via les agences des Nations Unies, craignent que cette évolution récente n'ait un effet négatif sur leur réponse.

Lorsqu'on cherche à évaluer l'efficacité des mécanismes de réforme, il ne faut pas perdre de vue la question fondamentale de leur impact réel sur la vie de millions de Congolais en danger. En RDC, l'expérience n'a pas encore montré une réelle efficacité, mais elle laisse supposer un certain potentiel des outils en jeu - dans la mesure où ils visent des faiblesses actuelles identifiées sur le terrain.

Nicki Bennett (nbennett@oxfam.org.uk) est Conseillère en politiques humanitaires pour Oxfam GB (www.oxfam.org.uk). Le présent article n'engage que son auteur, et non pas

nécessairement Oxfam International. Pour une version antérieure plus complète, voir : www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/H%20Coordinators/HC%20retreat/Day%201/OXFAM%20DRC%20discussion%20paper.doc

1. www.monuc.org
2. <http://cerf.un.org>
3. [www.undg.org/docs/7689/UNDAF%20Final%20\(9%20%20August\).doc](http://www.undg.org/docs/7689/UNDAF%20Final%20(9%20%20August).doc)
4. www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07330.pdf
5. <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1350>

Le point de vue d'une organisation locale

L'agence PPSSP est membre de plusieurs clusters. Selon Mr Nasekwa, le directeur exécutif de PPSSP, le concept de cluster est une plate-forme utile de collaboration. L'organisation ne perçoit pas de financement du CERF en raison d'une méconnaissance du processus d'application. En revanche, PPSSP perçoit un financement du 'pooled fund' de l'ordre de 100 000 dollars. Par ailleurs, l'organisation est en attente d'un financement de 300 000 dollars. Il y a donc eu, d'une année sur l'autre, une augmentation significative du budget de l'agence.

Tout en étant satisfait de ces nouveaux mécanismes de financement, Mr Nasekwa a de sérieuses craintes quant aux investissements futurs qui, selon lui, sont actuellement dépendants de la coordination humanitaire mise en place par l'ONU en RDC, dont la présence à long terme n'est guère assurée. Il suggère donc qu'à l'avenir ces mécanismes de financement soit délégués à une organisation permanente, sur place, qui devra d'une part continuer à financer les actions d'urgence, mais aussi s'ouvrir aux organisations spécialisées dans le développement à long terme.

Mwakamubaya Nasekwa est le directeur exécutif de l'organisation locale PPSSP (Programme de Promotion des Soins de Santé Primaires), Beni, R.D. Congo P.O Box 21285 Nairobi, Kenya, ppsspcc@yahoo.fr

Propos recueillis par Laure Ayooso, Chargée d'enseignement (Tutor in French and Language Adviser) au Centre de Langues de l'Université d'Oxford. Laure.ayooso@gmail.com.

Le statut du financement humanitaire

par Peter Walker et Kevin Pepper

La cagnotte des finances humanitaires est-elle en mesure de répondre aux besoins humanitaires du globe à présent et au futur ? L'argent suit-il les besoins ? Les mécanismes de financement existants assurent-ils une assistance de qualité, spécifique au contexte, en temps voulu et sur la base d'évidence ? Les subventions vont-elles aux personnes concernées aux endroits concernés de la manière la plus efficace ?

Pendant des décennies, un pourcentage croissant de l'aide public au développement (ODA) a été versé en assistance humanitaire: depuis 3% dans les années 70 jusqu'à 10 à 14% à présent. En 2005, la communauté internationale a collecté environ 18 milliards de dollars aux fins d'assistance humanitaire. Les données suggèrent que bien que l'assistance humanitaire augmente toujours, son taux de croissance ralentit. Si l'on prend 2004 comme point de départ des réformes humanitaires, l'assistance humanitaire a augmenté à un taux moyen annuel plus élevé pendant la période pré-réforme de 2000-2003 (taux de croissance de 55%) que durant les années post-réforme de 2004-2006 (taux de croissance de 11%).

L'assistance humanitaire est très concentrée. En 2004, six pays ont reçu environ la moitié de l'assistance humanitaire : l'Irak (16%), le Soudan (11%), la Palestine (8%), l'Éthiopie (6%), l'Afghanistan (6%) et la RDC (4%). Le solde de 53% de l'assistance humanitaire a été partagé entre 148 pays. De telles concentrations ne s'expliquent pas uniquement par les besoins humanitaires relatifs. Il est clair que le système doit faire encore beaucoup de progrès avant d'approcher l'impartialité, dans la manière dont les donateurs allouent leurs subventions ainsi que dans la manière dont les agences décident où et comment opérer.

L'aide alimentaire accapare la majeure partie de l'assistance humanitaire, dont une large part sous forme d'aide alimentaire liée. La valeur totale de l'aide humanitaire chute considérablement si l'aide alimentaire liée en est soustraite. Entre 2000 et 2005, 8,6 milliards de

dollars (55%) des appels à la Procédure d'appels globale (CAP) ont été alloués dans le secteur alimentaire – plus large que tous les autres secteurs combinés.

Le CAD n'est plus le seul club de donateurs

Une foule de nouveaux donateurs a ajouté son poids au groupe de pays riches, industrialisés liés au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Afin d'obtenir une représentation complète du financement humanitaire il faut y inclure les fonds des gouvernements qui ne font pas partie de l'OCDE, les fonds passés par les forces armées aux fins d'activités humanitaires, les paiements additionnels de la diaspora en réponse aux crises, les fonds collectés du public par les ONG, les contributions des entreprises et des fondations et la contribution des états concernés et de leurs municipalités. Pour la plupart, ces données ne sont pas collectées ou rassemblées.

Les donateurs humanitaires 'non-traditionnels', 'non-CAD' ou 'émergents' commencent à apporter leur soutien aux mécanismes et aux codes communs qui ont été une caractéristique récente du système de financement traditionnel. Durant le tsunami en Asie et après l'offensive israélienne au Liban, de nouveaux donateurs ont fait des contributions considérables aux efforts humanitaires. Les donateurs non-CAD représentent désormais environ 12% du financement humanitaire officiel. Ils se concentrent sur l'engagement dans les pays avoisinants, et maintiennent une préférence marquée pour l'aide bilatérale (y compris la Croix-Rouge/Croissant-Rouge) plutôt que pour les mécanismes multilatéraux.

Les sept ou huit ONG transnationales les plus importantes délivrent la majeure partie de l'assistance d'urgence et en 2004, les ONG étaient responsables de 45% de toute l'assistance humanitaire. En 2005, environ un tiers des 8,4 milliards de dollars de subventions des états-donateurs est passé par les ONG, directement ou via les agences des Nations Unies. En outre, les ONG ont reçu entre 2 et 5 milliards de dollars en dons privés, ce qui suggère qu'entre 48% et 58% de toutes les subventions humanitaires sont passées par les ONG.

L'engagement militaire étranger dans les opérations de secours augmente. Par exemple, le financement du Commanders' Emergency Response Program (CERP) pour l'Irak et l'Afghanistan¹ - déployé dans l'espoir de favoriser la venue de renseignements vers l'armée US - ' devrait atteindre 456 millions de dollars en 2007. Entre 2002 et 2005, la part de l'USAID dans l'ODA américaine a été réduite de 50% à 39%, alors que celle du Département de la Défense a augmenté de 6% à 22%. Tandis que les armées se repositionnent pour mener les guerres actuelles, leur usage de stratégies visant à gagner les cœurs et les esprits va probablement s'élargir plutôt que se rétrécir. Les agences humanitaires doivent tenir compte de cette réalité.

Le coût des transactions

Le financement passe le long d'une chaîne de longueur variable et des pourcentages divers du total sont soustraits à chaque étape. La difficulté d'obtenir des chiffres précis de la part des agences sur les coûts de ces transactions est surprenante. Une subvention d'un million de dollars de la part d'un donateur peut passer à une agence des Nations Unies, à une ONG internationale, à un partenaire local et enfin aux bénéficiaires, chaque intervenant prélevant 10% pour ses frais tout au long de la chaîne. Quand les bénéficiaires ne reçoivent que 729 000 dollars, est-il possible de dire que les 271 000 dollars en coûts de transaction accumulés représentent des dépenses justifiées ?

La nature à plusieurs niveaux du système humanitaire rend l'appréciation de

Un avion américain C-130 parachute des secours incluant des draps en plastique, des couvertures et des moustiquaires aux camps de Dadaab, Kenya.



l'efficacité globale extrêmement difficile, et soulève une question fondamentale. Dans un système complexe avec de nombreuses parties prenantes, qui est responsable en fin de compte de la sauvegarde des standards globaux d'efficacité et d'efficience ? Les appréhensions en respect de la souveraineté, de la protection des mandats, de l'indépendance et de l'inclusivité semblent pousser les donateurs et les agences à se tenir à l'écart des questions relatives au système. Les réformes des donateurs, des Nations Unies et des ONG durant la dernière décennie ont peut-être amélioré certains éléments du système mais son architecture globale demeure intrinsèquement inefficace.

Les gestionnaires financiers sur le terrain font part des obstacles présentés par les comptabilités en pratique et par les réglementations qui rendent les mouvements de fonds difficiles entre les agences, à n'administrer qu'un plutôt que plusieurs systèmes d'audit, ou de disposer de normes communes pour les comptes-rendus financiers. Dans bien des cas, les obstacles à l'efficacité des réformes sont de nature administrative plutôt que conceptuelle ou politique.

Les réformes récentes

Environ 10% de l'assistance humanitaire officielle est désormais délivrée par de nouveaux mécanismes. Leur déploiement a mis en évidence les complications, et les gains réalisés, dans l'amélioration de la qualité du système global.

- Le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)² s'est décuplé en 2005 afin de pourvoir aux subventions, de permettre aux agences des Nations Unies de répondre plus rapidement aux urgences humanitaires et de faire face aux crises sous-financées. Le CERF a débloqué plus de 426 millions de dollars sur plus de 510 projets dans 44 pays. Le CERF pourrait devenir un mécanisme de financement des urgences 'oubliées' ou des crises trop petites pour figurer au 'radar' des donateurs bilatéraux et des grandes ONG. Toutefois, tant que seulement 3% des fonds passent par le CERF, son impact restera limité.
- Le Fonds Humanitaire Commun (CHF) – piloté au Soudan³ et en RDC en 2006 – est conçu en vue de répondre à un défaut critique dans la Procédure d'appels globale (CAP). Les CHF ont été établis afin de fournir des fonds de manière rapide et flexible par rapport à la CAP et de permettre au Coordinateur Humanitaire des Nations Unies de déterminer l'allocation des ressources, en collaboration étroite avec les chefs de 'clusters'/secteurs.
- Les Fonds de réponse aux urgences (ERFs)⁴ gérés par le BCAH visent à offrir de petites subventions disponibles rapidement (à hauteur de 130 000 dollars) aux organisations nationales (ONG et agences des Nations Unies). Les ERF ont créé des rapports plus favorables entre les agences des Nations Unies participantes et les

ONG. Des représentants des Nations Unies et des ONG siègent aux conseils d'administration des ERFs. Cependant, les délais aux versements ont été la cause de frustrations.

Le financement selon les besoins identifiés et proportionnel aux besoins prioritaires est un des principes fondamentaux de l'humanitarisme, et il figure en tête de liste des engagements des Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire⁵. Les donateurs, les agences bénéficiaires et le personnel humanitaire ont souligné un certain nombre de questions sur la condition de l'évaluation des besoins humanitaires. Il existe un manque critique de données solides, en particulier lors du début de désastres d'un déroulement rapide, sur lesquelles appuyer une évaluation dynamique des besoins. Le manque de données crée un cycle vicieux de défaite dans lequel les évaluations de besoins sont sous-financées par les donateurs, les agences sont donc dans l'impossibilité d'y investir et elles sont perdues de vue par les donateurs. Les donateurs prennent souvent des décisions sans se consulter mutuellement, et les efforts vers le 'pool funding' et la prise de décisions en commun sur l'évaluation des besoins sont considérés comme inefficaces et peu favorables à la prestation rapide de services.

L'évidence n'est pas concluante que les nouveaux mécanismes de financements des réformes des Nations Unies favoriseront le 'pool funding' de manière impartiale et rapide et ciblera les fonds vers les besoins prioritaires. L'appréhension demeure que ces nouveaux instruments ajoutent un niveau supplémentaire de bureaucratie et de coûts de transactions sans pour autant apporter d'améliorations visibles à l'évaluation stratégique des besoins.

Ceci nous ramène une fois de plus à la question fondamentale de convenir sur une réponse légitime de la part de la communauté internationale à une urgence humanitaire ; appliquer un pansement aux symptômes ou prendre soin des causes de ces symptômes en ajoutant une ordonnance de réforme ? Ce ne sont pas seulement des questions de définitions mais des questions intensément politiques et il n'est certainement pas évident que la 'communauté humanitaire' puisse ou doive arriver à un consensus sur les réponses. Compte tenu de la prolifération des intérêts militaires, commerciaux, d'états et humanitaires dans la gestion des crises, ce dilemme gagne en importance plutôt qu'en perdre.

Les questions critiques

Nous avons fait la liste ci-dessous des questions qui nous semblent les plus critiques à poser sur le financement du système humanitaire. Nous proposons ce que nous pensons être la réponse à chacune de ces questions à présent, ainsi qu'une brève analyse –mais non la voie à suivre.

Question 1 : Le financement humanitaire global est-il proportionnel aux besoins humanitaires globaux, et possédons-nous une méthodologie effective pour déterminer les besoins humanitaires dans une crise quelconque ?

Réponse : Pas vraiment.

En réalité, nous n'avons aucune idée de ce qui constitue les besoins humanitaires globaux. Il n'y a pas assez de personnel formé et compétent aux endroits voulus pour rassembler et analyser les données. Nous ne pouvons savoir que ce que nous pouvons mesurer, donc les crises inaperçues ou contenues à l'intérieur d'un pays ne sont pas enregistrées. En outre, nous mesurons de manière très imprécise ce que nous pouvons mesurer. Nos définitions de ce qui constitue des besoins se basent sur des modèles où les crises sont des phénomènes soudains et de courte durée. Un nombre croissant de crises sont à durée indéterminée et récurrentes, impliquent des communautés déjà marginalisées et constituent une nouvelle, mais inacceptable, normalité. L'impact du changement climatique, des modèles de migration et la prolifération d'armes légères, ne feront qu'ajouter à cette situation. Qui plus est, certaines crises souvent 'oubliées' des 'tableaux humanitaires' – en particulier l'Israël/Palestine et l'Irak – n'ont toujours pas reçu de réponse de la part de la communauté humanitaire.

Question 2 : Le financement humanitaire disponible est-il suffisant ?

Réponse : Probablement pas.

Le financement de la part des donateurs du CAD est bien documenté, tout comme le financement par le biais des Nations Unies. Le financement des ONG (grandes ou petites) par donations privées et par les fondations est mal documenté à l'extérieur des agences individuelles. Le financement par la diaspora des communautés touchées et le financement de la part des ONG locales et du gouvernement des nations touchées par les conflits ou les désastres restent largement inconnus. Nous ne pouvons pas savoir le montant du financement réellement

disponible mais nous savons qu'il est insuffisant dans de nombreuses crises pour permettre aux agences de satisfaire aux normes essentielles convenues.

Question 3 : Avec quel succès gérons-nous la volatilité des flux d'aide humanitaire ?

Réponse : De manière sporadique. Nous sommes capables de prédire une grande partie des responsabilités humanitaires mais, malheureusement, la majeure partie du financement est toujours de nature réactive. Lorsqu'un désastre se produit, des appels sont rédigés et des fonds sont alloués. Il y a des exceptions. L'US State Department's Bureau of Population, Refugees and Migration fait de larges contributions annuelles, le plus souvent sans affectation particulière, aux entreprises de secours du HCR et du CICR. Beaucoup d'autres donateurs font aussi des contributions sans affectation particulière. Les ONG s'inquiètent, cependant, que les mécanismes de réforme – le CERF, les Fonds Communs et les ERFs – les éloignent de leurs sources de financement, en ajoutant un niveau supplémentaire de prise de décisions et d'imprévisibilité.

Question 4 : Le financement humanitaire se fait-il en temps voulu ?

Réponse : Non.

La nature réactive des systèmes de financement combinée à l'attention prêtée à la responsabilité financière fait que les fonds progressent au travers du système plus lentement que nous le souhaitons. Il faut parfois jusqu'à 40 jours pour le déblocage de fonds.

Question 5 : Le financement humanitaire est-il assez flexible ?

Réponse : Non.

La recherche de plus grandes responsabilités a mené à une partie substantielle des financements à être débloquée envers des appels d'offres (RFP) et aux agences devant travailler sur des présentations budgétaires par objet de dépenses détaillées qui forment partie de leur accord contractuel avec les donateurs. À l'évidence, certains donateurs importants ont tendance à s'éloigner de cette démarche de gestion pesante. La réalité est que les opérations humanitaires, à l'instar des opérations militaires, dévient de leurs plans dès le premier jour. Les agences font part que leur personnel se sent contraint à établir des mesures à prendre définies par les

subventions même si elles –ou leur mise en application – se montrent inappropriées.

Question 6 : Les mécanismes de financement subviennent-ils suffisamment aux besoins variés des diverses agences d'assistance humanitaire ?

Réponse : Incertain.

Des agences aussi diverses que le CICR, UNICEF et CARE œuvrent vers des objectifs différents, selon des agendas et des méthodologies différentes. Dans leur quête de réforme et de consolidation du financement, les donateurs doivent s'assurer qu'ils gardent la capacité de financer les agences en fonction de leurs principes et de leurs points forts particuliers.

Question 7 : Les mécanismes de financement sont-ils assez transparents et responsables envers leurs parties prenantes, dont les groupes bénéficiaires et leurs états nationaux ?

Réponse : De l'amélioration.

Le Service de surveillance financière du BCAH a grandement amélioré la transparence des mouvements d'assistance. La transparence et la prise de décisions impliquant ce qui est essentiellement un 'bien public' (le financement humanitaire global) est moins bien développé, bien que l'engagement croissant de la responsabilité envers les bénéficiaires est une tendance dont il faut se réjouir.

Nous espérons que les lecteurs de RMF prendront le relais et suggéreront des actions pratiques pour faire progresser chacune de ces questions.

Peter Walker (Peter.Walker@tufts.edu) est directeur du Feinstein International Center, Tufts University (<http://fic.tufts.edu>). Kevin Pepper (kpepper@hq.mercycorps.org) est Senior Program Officer, Mercy Corps, Portland, USA. Cet article est extrait d'une soumission de synthèse pour une réunion sur les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire (Good Humanitarian Donorship) et du Comité permanent interorganisations (Inter-Agency Standing Committee) en juillet 2007: <http://fic.tufts.edu/downloads/GHD-IASCFINALPAPER.pdf>

1. www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/0937.pdf

2. <http://ochaonline.un.org/FundingFinance/CERF/tabid/1109/Default.aspx>

3. www.unsudanig.org/workplan/chf

4. www.goodhumanitariananddonorship.org/emergency%20response%20funds%20final%20review%20report%20Jan%202007.pdf

5. www.goodhumanitariananddonorship.org

Deux mondes différents? Donateurs musulmans et l'aide internationale

par Mohammed R Kroessin

La contribution du monde musulman au secours et au développement est souvent sous-estimée.

Les principes du don de charité et de compassion, inscrits au cœur de l'enseignement islamique à travers le Coran et les traditions du prophète Mahomet, garde toujours un poids important. La redistribution des richesses par le biais du don charitable reste une obligation pour tous les croyants musulmans. Le secteur du secours et du développement islamique est fort d'une vieille tradition de 1400 ans de redistribution des richesses par la forme de zakat (aumône obligatoire), la sadaqah (aumône volontaire) et le waqf (donation publique), qui se perpétuent encore aujourd'hui. Dans de nombreux pays, les organisations gouvernementales incluent le zakat dans leur collection de taxes et un grand nombre d'ONG prospère. Selon le gouvernement d'Arabie Saoudite, l'aide qu'il procure aux pays en voie de développement, par le biais de financements unilatéral et bilatéral, le place parmi les plus généreux donateurs au monde. Avec une aide atteignant un montant de 4 milliards de dollars à l'année, l'Arabie Saoudite est le deuxième plus grand donateur au monde après les Etats-Unis.

Toutefois ce flux de donations est dirigé principalement vers le monde musulman et géré par l'Organisation de la conférence islamique (OCI)¹, basée à Jeddah, et sa Banque islamique de développement², plutôt que par le Comité d'aide au développement (CAD) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³. Cela passe largement inaperçu à l'Ouest, puisque les organismes donateurs islamiques opèrent dans un cadre virtuellement parallèle. Malgré l'aide importante qu'ils offrent, les pays producteurs de pétrole du Golfe ne sont pas membres de l'OCDE. Les donateurs musulmans manquent de représentation et de voies de communication avec le Comité permanent interorganisations (CPI), ce forum de l'ONU qui agit comme mécanisme initial pour la

coordination de l'assistance humanitaire au niveau mondial. En conséquence, l'opinion publique voit l'engagement humanitaire de l'Ouest et du monde musulman séparément. L'existence de structures d'aide parallèles à l'Ouest et au monde musulman a créé un système qui ne sert pas au mieux les intérêts des personnes affectées par les désastres, des réfugiés ou des PDI (dont la plupart sont musulmans), ni de ceux qui vivent dans la pauvreté.

Les préoccupations liées à l'apparent monopole humanitaire de l'Occident se sont accentuées suite au 11 septembre: les organisations issues de la société civile au monde musulman et, dans une moindre mesure, celles à l'Occident, sont devenues l'objet d'examen minutieux sans précédent, contrariant leurs efforts et nuisant en définitive à leurs bénéficiaires.⁴

Toutefois, de nombreuses initiatives ont vu le jour afin de combattre les idées préconçues envers les organismes donateurs musulmans. En juin 2004, le Secours islamique britannique a instauré le Forum humanitaire⁵ afin de créer des partenariats et de rendre la coopération plus facile entre les donateurs et les ONG de l'Ouest et ceux du monde musulman. Après avoir consulté une variété d'intervenants de l'humanitaire, un mélange éclectique d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge, a été réuni afin de combler le fossé entre le monde occidental et celui musulman.⁶ Le Forum soutient les ONG du monde musulman de différentes manières : aider à renforcer les capacités, demander la création d'un cadre légal assurant une plus grande transparence, promouvoir les normes et les principes humanitaires, et améliorer la communication et la coopération. La première mission du Forum a été de mettre en place des Comités exécutifs en partenariat avec les gouvernements et la société civile du

Yémen, du Soudan, de l'Indonésie, du Pakistan et du Koweït. La coopération entre des organisations humanitaires occidentales et musulmanes est une nouvelle idée pour la communauté humanitaire internationale, qui a jusqu'alors été divisée entre l'OCDE d'un côté et l'OCI de l'autre.

Il faudra faire beaucoup plus d'efforts pour réduire l'écart réel ou imaginé entre l'Occident et les donateurs non traditionnels. Il faut aussi se demander pourquoi il existe des systèmes d'aide internationale parallèles. Il est nécessaire d'apaiser les craintes au sujet de la politisation de l'aide et du prosélytisme et de renouveler le débat sur les valeurs humanitaires universelles. Le Forum humanitaire représente une étape dans la bonne direction, mais il reste encore beaucoup à faire pour que toutes les formes d'assistances officielles au développement soient reconnues et coordonnées. Nous avons besoin d'une réforme humanitaire plus large que celle qui est actuellement en discussion si nous voulons forger un partenariat plus honnête et plus ouvert entre l'Ouest et le monde musulman.

Mohammed R Kroessin (mohammed.kroessin@islamic-relief.org.uk) travaille pour le Groupe de la recherche sur les politiques du Secours islamique (www.secours-islamique.org). Il est aussi chargé de recherche pour le Programme de recherche sur les religions et le développement (www.rad.bham.ac.uk) à l'Université de Birmingham.

1. www.oic-oci.org

2. www.sphereproject.org

3. www.oecd.org/dac

4. Voir Kroessin, R 'Islamic charities and the 'War on Terror': dispelling the myths', Humanitarian Practice Network www.odihpn.org/report.asp?id=2890

5. www.sphereproject.org

6. Les membres actuels comprennent: la Croix-Rouge britannique; UK Charity Commission; le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID); International Islamic Charitable Organization (Koweït); le Comité international de la Croix-Rouge; la Fédération internationale de la Croix-Rouge; IHH (Turquie); Imam Khomeini Relief Foundation; EMDAD; Mercy Corps; Muhamadiyah Foundation (Indonésie); National Rural Support Programme, Pakistan; Near East Foundation; Oxfam GB; Qatar Charity; la Société nationale du Croissant-Rouge du Qatar; la Direction du développement et de la coopération de Suisse; et l'Assemblée mondiale de la jeunesse musulmane.

L'approche 'cluster' – un instrument opérationnel vital

par Allan Jury et Giamichelle De Maio

Beaucoup des problèmes rencontrés dans la mise en application des 'clusters' sur le terrain proviennent d'une méprise sur la nature essentiellement opérationnelle des 'clusters'.

La valeur réelle des 'clusters' réside dans leur capacité de renforcer les capacités opérationnelles et l'efficacité, plutôt que dans leurs aspects procédurax. La méprise sur cette nature fondamentale des 'clusters' a mené dans certains cas à une prolifération de réunions, à un accent trop appuyé sur les questions de financement, à des 'clusters' superflus au niveau national, à l'implication d'intervenants non-opérationnels et à l'inclusion des étapes bureaucratiques additionnelles. Cela ne répond pas à la vocation des 'clusters'.

Au plan mondial, l'approche 'cluster' vise à renforcer l'état de préparation de tout le système et la coordination des capacités techniques en vue de répondre aux situations d'urgence

humanitaires en assurant une direction prévisible et la responsabilité dans tous les secteurs principaux. Au plan national, le but est de renforcer la réponse humanitaire opérationnelle en exigeant des standards élevés de prévisibilité, de responsabilité et de partenariat dans tous les domaines d'activité.

Le Groupe de personnalités de haut niveau (HLP) du Secrétaire Général pour la cohérence de tous les systèmes des Nations Unies sur le développement, l'aide humanitaire et l'environnement a publié son rapport final - *Delivering as One*¹ - en novembre 2006. Le groupe comprenait beaucoup de personnalités importantes de gouvernements, dont Josette Sheeran qui prit par la suite les fonctions de onzième Directeur Exécutif du Programme alimentaire mondial (PAM) en avril 2007. Le HLP a déjà ratifié la direction des réformes en cours des Nations Unies ; cela à renforcer la volonté de tous les intervenants d'aller de l'avant dans leur mise en application au niveau mondial et au niveau national. Depuis ce moment-là, la réponse internationale dans toutes les situations d'urgence a été organisée selon l'approche 'cluster'.

Le Comité permanent interorganisations des Nations Unies (CPI) a réitéré ses appels à la flexibilité dans la mise en application de l'approche 'cluster'. Elle ne doit pas nécessairement en arriver à un renversement des structures actuelles. L'approche 'cluster' devrait apporter une amélioration au niveau opérationnel, tout en maintenant les mécanismes efficaces qui existent déjà et en se concentrant sur la provision de services effectifs dans les domaines où des capacités supplémentaires sont requises.

PAM joue un rôle significatif dans le système 'cluster', agissant en tant qu'agence de pointe pour le 'cluster' de Logistique et partagent cette responsabilité pour le 'cluster' de Télécommunications

d'urgence, ainsi qu'en participant activement aux 'clusters' de nutrition, d'éducation et de recouvrement initial. Le CPI a de nouveau confirmé que le PAM est le leader mondial en provision alimentaire, un secteur reconnu comme satisfaisant déjà aux normes établies pour le système de 'clusters'.

En ce qui concerne le PAM, les 'clusters' sont des instruments opérationnels dont leur but est d'améliorer la réponse internationale dans tous les domaines d'intervention. La mise en application du système de 'clusters' devrait renforcer la prévisibilité, l'exhaustivité et la qualité de la réponse humanitaire dans toutes situations d'urgence. Il s'en suit que la structure des 'clusters' au niveau national et au niveau mondial doit être simple et axée sur les résultats, doit pallier les carences opérationnelles, et doit inclure toutes les organisations possédants de réelles capacités opérationnelles dans le domaine. Un relevé des carences opérationnelles actuelles doit être la première tâche d'un 'cluster' nouvellement créé, suivi par l'élaboration de plans communs et réalistes pour y pallier.

L'approche 'cluster' doit respecter les mandats et la nature de toutes les organisations participatives, y compris les intervenants nationaux et locaux, ainsi que reconnaître à quel niveau chacun a les moyens de s'engager dans les activités des 'clusters'. Il est important de clarifier l'engagement de chaque membre des 'clusters' au niveau national dès que possible afin de permettre une distribution transparente et effective des tâches, pour assurer ainsi la prévisibilité et la responsabilité dans la réponse aux besoins des populations que nous aidons tous.

L'approche 'cluster' en action

En Guinée, l'imposition de la loi martiale en avril 2007 a poussé les Nations Unies à rehausser les normes de sécurité et à évacuer le personnel non-essentiel. Comme les Nations Unies n'étaient pas en mesure de maîtriser la détérioration inattendue de la sécurité –et que la sécurité des travailleurs humanitaires était menacée à cause de l'absence de



FITTEST/Pierre Petry

Ozdan Hadziemin de l'équipe PAM FITTEST, Emirats arabes unis, installe une antenne radio de base sur une tour à la Guinée.

moyens de communication effectifs- le Coordinateur humanitaire a fait une demande au PAM, l'unité de pointe du 'cluster' de Télécommunications d'urgence (ETC) en Guinée.

Nous avons répondu par l'envoi d'une mission d'évaluation sur cinq zones opérationnelles dans le pays et par l'élaboration d'une proposition de réponse aux carences identifiées dans le système et l'assurance d'observer les normes minimales des sécurités des Nations Unies. En suite de la revue par le Coordinateur humanitaire et par l'Equipe de pays des Nations Unies, le Fonds central autorenewable d'urgence (CERF)² a débloqué les fonds. Le PAM a mobilisé immédiatement du personnel

qui a œuvré jour et nuit. En trois mois, ils avaient amélioré de manière significative les transmissions par radio à Conakry, la capitale, et dans d'autres secteurs opérationnels, et ils avaient formé le personnel des Nations Unies et des ONG à l'usage des nouveaux équipements de communication. Un groupe de travail inter-agences sur les télécommunications assure l'entretien de l'infrastructure améliorée. Ce système amélioré permet d'éviter des risques dans un environnement peu stable et apporte de l'aide aux travailleurs humanitaires à accomplir leur mandat de prendre soin des populations touchées.

Cet exemple de coopération avec succès entre les agences, rendue possible par

la procédure de réforme humanitaire, démontre non seulement l'importance de partenariats plus solides entre les agences des Nations Unies, les ONG et les autres parties prenantes-clé à tous les niveaux – afin de rassembler les diverses expertises et les avantages comparatifs de différents partenaires pour accomplir des objectifs communs- mais aussi la valeur essentielle des 'clusters' comme instruments opérationnels.

Allan Jury (allan.jury@wfp.org) est Directeur des Relations Extérieures du PAM et Giammichele De Maio (giammichele.demaio@wfp.org) est Officier de Relations Extérieures.

1. www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf

2. <http://cerf.un.org>

Le relèvement initial après le désastre : le tremblement de terre au Pakistan

par Andrew MacLeod

En octobre 2005, le Pakistan a souffert un immense tremblement qui a causé des besoins humanitaires sans précédents. Bien que l'hiver brutal de l'Himalaya n'était qu'à six semaines, il ne s'est pas produit de deuxième vague de morts. La coopération entre les civils et les militaires ainsi que l'approche 'cluster' ont remporté un grand succès.

Guenet Guebre Christos, représentant de l'HCR au Pakistan, est mis au courant par des officiers militaires responsables des opérations de secours à Mansehra, Pakistan.

Le tremblement de terre a tué un minimum de 73 338 personnes, dont 18 000 enfants d'âge scolaire. Plus de 128 000 personnes ont été blessées et 3,3 millions ont été déplacées. Plus de 600 000 maisons, 6 400 kilomètres de réseaux routiers, 6 298 établissements scolaires, 350 établissements médicaux,

3994 systèmes d'approvisionnement en eau et 949 bâtiments gouvernementaux ont été détruits. Les nombres de personnes déplacées et de maisons détruites étaient bien supérieurs que lors du tsunami en Asie, en dépit du nombre inférieur de morts.

expérience du travail avec des ONG et peu familiers avec les principes humanitaires à défendre. Il a donc fallu appliquer au Pakistan un modèle de 'coordination sans enfreintes' dans lequel les militaires partageaient une évaluation ouverte et honnête des besoins avec la communauté humanitaire et laissaient aux ONG le choix des opérations à entreprendre à quels endroits. Dans un tel modèle, les carences dans les prestations humanitaires sont remplies 'après-coup' par l'armée et les agence gouvernementales.

Comme le Pakistan ne possédait pas d'agence nationale responsable des désastres au moment du tremblement de terre, la Commission fédérale de secours (Federal Relief Commission), la structure créée ad hoc pour pallier aux conséquences, a pris la décision de se structurer selon l'approche 'cluster' récemment instaurée. Ceci a eu pour résultat une série de contacts personnels clés entre les coordonnateurs nationaux et internationaux. Tandis que des critiques ont été exprimées envers l'approche 'cluster' au Pakistan, les faits parlent pour eux-mêmes :

- Un million de tentes, six millions de couvertures et 400 000 abris d'urgence ont été fournis.



Les forces armées du Pakistan ont lancé une réponse massive, avec le soutien des forces des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de l'OTAN et de l'Australie, entre autres. La coordination de ces forces représentait un énorme défi, comme toujours, pour le gouvernement du pays à la suite d'un désastre. Cela a été le cas en particulier pour les militaires sans

- 350 000 personnes déplacées ont été hébergées durant l'hiver, dont 95% sont retournées chez elles après la première année de secours.
- Il ne s'est pas produit de deuxième vague de morts : les statistiques médicales ont démontré une amélioration d'incidences d'infections dues au froid que durant des années normales.
- Toutes les écoles et tous les hôpitaux ont été remis en fonction.

Les problèmes ont été surmontés de manière coopérative grâce à l'approche 'cluster' qui a permis d'établir une structure globale d'engagement entre les acteurs nationaux et internationaux, les humanitaires et les militaires.

Vers le relèvement

Alors même que les opérations de secours prenaient place, la planification du relèvement initial devait être effectuée. Une des premières tâches du 'cluster' de relèvement initial a été de convaincre les décisionnaires, y compris l'organisation succédant au FRC, L'Autorité pour la reconstruction et la réhabilitation après le tremblement de terre (Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority (ERRA)), que cela ne serait pas une affaire simple. Alors que l'expérience du relèvement après un désastre dans la plupart des pays montre un ralentissement prononcé des progrès après la période immédiate de secours, il a fallu convaincre le Pakistan de la nécessité de planification afin d'éviter qu'un tel ralentissement se produise. Les Responsables de 'clusters' devaient assurer que tous les interlocuteurs comprennent le concept de Relèvement Initial, tandis que le 'cluster' de relèvement initial assurait que tous les 'clusters' accomplissent la planification détaillée de la transition. Essentiellement, les Responsables de 'clusters' devenaient un 'réseau' de planificateurs du relèvement initial pour chacun des 'clusters', tout en effectuant les tâches de plaidoyer pertinentes au relèvement initial en nom de tous les 'clusters'.

Les principes directeurs du relèvement

Le Cadre de relèvement initial (Early Recovery Framework) est établi sur 10 principes fondés sur les droits de l'homme qui doivent être appliqués pendant la planification et la mise en œuvre des interventions de relèvement initial :

1. La concentration sur les plus vulnérables

2. Le rétablissement des capacités
3. La reconstruction des moyens de subsistance des populations
4. La sécurisation des gains dans les développements humains
5. La réduction des risques de désastre
6. L'engagement du secteur privé
7. L'indépendance et l'autonomie
8. La transparence et la responsabilité
9. La subsidiarité et la décentralisation
10. La coordination.

Une fois que le gouvernement s'est investi dans le concept du relèvement initial, il a donné l'instruction aux gouvernements provinciaux et régionaux d'œuvrer en collaboration avec les 'clusters' et de coordonner les propositions en vue du Plan de relèvement initial (Early Recovery Plan (ERP)²). Les 'clusters' provinciaux et régionaux ont soumis des projets de plans aux 'clusters' nationaux (qui, cruciallement, comprenaient les donateurs et qui étaient sous la direction de représentants des Nations-unies et du gouvernement). Les 'clusters' nationaux ont alors élaboré des plans sectoriels à faire examiner par le forum des Responsables de 'cluster' et du gouvernement pour en assurer la propriété, la cohérence et l'inclusion de questions trans-sectorielles comme les questions de sexospécificités.

Puisque les 'clusters' n'avaient jamais encore été mis en œuvre, personne ne savait qu'en faire après les opérations de secours. Un document d'analyse sur les 'Clusters de transition' a été mis en circulation et a fait l'objet de 17 révisions et de changements de direction importants avant sa finalisation. A la fin de la phase de secours et au début du relèvement initial, les 'clusters' ont été démantelés à Islamabad mais le personnel du BCAH a maintenu des 'clusters' en opération sur le terrain. Par la suite, en reconnaissance de cette erreur, les 'clusters' ont été ouverts à nouveau à Islamabad sous l'appellation de 'groupes de travail' ; de 'nouveaux' 'clusters' en fait, dans un rôle maintenu jusqu'à présent dans le soutien à la reconstruction.

Le document final sur les 'clusters' de transition a probablement causé plus de divisions que de décisions communes

au sein des systèmes des Nations Unies. Ce n'est la faute de personne mais cela démontre quelle était la confusion pour sortir de la phase de secours quand les structures utilisées pour les secours étaient mises en œuvre de manière ad hoc.

Financer le succès

Les donateurs ont soutenu le ERP parce que :

- Bien que plusieurs mois aient passé, le souvenir du tremblement de terre était toujours vif à l'esprit des donateurs et leurs sièges recevaient toujours des subventions.
- Les donateurs étaient considérés comme de vrais partenaires : il est important de ne pas avoir peur d'admettre les erreurs ou les difficultés, ou de leur demander de s'associer au processus de prise de décisions.
- La structure des 'clusters' n'offrait pas de clause échappatoire à personne, ni de raison de prétendre que le financement du relèvement initial soit laissé à quelqu'un d'autre.

L'approche 'cluster', bien qu'elle soit parfois difficile à cerner, a effectivement amélioré les secours et le relèvement initial. Les circonstances du tremblement de terre ont fait que les 'clusters' ont été soumis à l'épreuve dans une expérience ad hoc, ont été 'transitionnés' vers le relèvement et arrivent maintenant à leur conclusion, elle aussi de nature expérimentale. Le relèvement initial est plus difficile à comprendre, plus difficile à planifier et plus difficile à financer que les secours. Mais alors que les secours sauvent la vie des personnes, le relèvement initial leur rend des moyens de subsistance et aide à construire leurs futurs. Il est important de penser et de planifier le relèvement initial de manière adéquate aussitôt que possible après un désastre – et, aussi, de préférence durant les phases de préparation aux désastres et de réduction des risques.

Andrew MacLeod était Responsable des opérations au Centre de coordination des Nations-Unies, établi en réponse au tremblement de terre au Pakistan en 2005. L'évaluation en 'temps réel' par le BCAH de l'approche 'cluster' au désastre se trouve sur: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docid=1005901>.

1 www.erra.gov.pk

2 www.undp.org/rbap/Reports/ERRA-UN.pdf

Le 'cluster' de l'éducation au Pakistan

par Brenda Haiplik

En 2005, le tremblement de terre qui a ravagé le Pakistan a eu des effets dévastateurs dans de nombreux domaines, y compris l'éducation. Récemment, des inondations ont encore aggravé la situation; devant cette adversité, le 'cluster' d'éducation a cherché à coordonner les activités de réponse et de récupération de la majorité des agences spécialisées dans l'éducation.

Au Pakistan, l'approche 'cluster' a été activée récemment dans deux situations d'urgence: le tremblement de terre d'octobre 2005 qui a touché la province frontalière nord-ouest et le Cachemire pakistanais, et les inondations de juin/juillet 2007 qui ont ravagé le Balouchistan et le Sindhh. Outre, dans les deux cas, la capitale Islamabad, les endroits concernés par l'action humanitaire concertée étaient au nombre de 5 pour le tremblement de terre et de 2 pour les inondations. Mi-2006, les 'clusters' opérant sur l'urgence du tremblement de terre ont fermé, puis se sont reconstitués en 'clusters' d'activité prolongée, encore actifs à l'heure actuelle. En ce qui concerne les inondations actuelles, de nombreux clusters ont vu le jour à Islamabad ainsi qu'à Quetta (Balouchistan) et à Karachi (Sindh).

Après le tremblement de terre

L'éducation est un secteur crucial de l'action humanitaire: la protection psychosociale, physique et cognitive qu'elle fournit aux enfants, aux adolescents et aux jeunes leur permet ensuite de retourner plus facilement à la normale. Le 'cluster' s'est particulièrement attaché à promouvoir et à faire appliquer les Normes minimales d'éducation en situation d'urgence, de crises et de reconstruction,¹ à établir des recommandations spécifiques au Pakistan pour l'éducation en situation d'urgence, et à dresser des plans pour la reconstruction des écoles primaires, en partenariat avec l'organisme national nommé par l'Etat pakistanais (Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Authority – ERRA). Dans les régions touchées, on a compté près de 18.000 morts parmi les scolaires et deux tiers de bâtiments détruits. ERRA s'est donné pour objectif de « reconstruire en mieux » (Build Back Better) – c'est-à-dire de promouvoir la construction

antisismique, mais aussi d'améliorer la formation des maîtres, la gestion des écoles et la participation des parents d'élèves.

Le 'cluster' établi à Islamabad a été placé sous la direction de l'UNICEF, avec le soutien régulier de l'UNESCO. Y ont fréquemment participé les ONG internationales disposant d'un siège dans la capitale; particulièrement pendant les phases d'urgences et de première assistance. En été 2006, l'équipe pédagogique d'ERRA a créé le Nœud éducatif (Education Core Group), un organisme fédéral responsable des questions politiques touchant à l'éducation, tout en réclamant également que les 'clusters' actifs sur le terrain soient impliqués en tant que groupes de travail administrés par le gouvernement et soutenus « par derrière » par l'UNICEF.

Les 'clusters' basés dans les régions touchées étaient globalement chargés de coordonner les programmes éducatifs d'urgence et les autres activités des partenaires responsables de l'action d'urgence, mais aussi de faciliter l'échange d'information et de données à l'intérieur du groupe sectoriel éducatif ainsi qu'entre les différents groupes sectoriels. Enfin, ils devaient également permettre l'échange d'idées, d'information, de directives et de solutions concernant certains problèmes saillants. Parmi leurs membres, les sections britannique, américaine et suédoise de Save the Children, le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) et le Comité international de secours. En outre, nombre d'ONG nationales y ont participé également, pendant la phase d'urgence ainsi que pendant la reconstruction qui a encore cours à l'heure actuelle.

A l'intérieur des camps de PDI installés par le gouvernement, l'éducation n'a pas

cessé de bénéficier du soutien du 'cluster', et plus exactement de ceux de ses membres qui ont continué à gérer les camps restants même après la dissolution du groupe.

Grâce à l'approche 'cluster', l'action d'urgence a non seulement permis de scolariser 26.000 élèves pour la première fois, mais elle a aussi fait des associations parents-enseignants, au niveau des communautés, des vecteurs démocratiques essentiels dans le domaine de l'éducation. De surcroît, grâce également au travail de coordination réalisé par le cluster, les administrations régionales et locales ont pu admettre qu'il était possible de changer les choses, de former les enseignants au défi psychosocial qu'ils doivent affronter, de se préparer à faire face à de nouvelles urgences, et d'améliorer qualitativement le travail des autorités éducatives locales.

A partir de mars 2006, nous sommes entrés dans la phase de réhabilitation et de reconstruction. C'est à ce moment que le cluster aurait eu le plus grand besoin d'une véritable coordination, mais malheureusement, le mécanisme se mit à perdre en efficacité. Les agences chargées de construire des bâtiments scolaires opèrent en isolation sur le terrain, et choisissent souvent de ne pas assister aux réunions des groupes de travail éducatifs responsables de leur secteur. ERRA n'ayant pas été en mesure de compiler l'information et de la communiquer efficacement, il en a résulté des doublons dans la construction de sites scolaires, personne ne savait plus trop qui faisait quoi, et les entreprises de construction ont profité de la confusion générale pour appliquer des tarifs exorbitants. Depuis sa création, le Nœud éducatif ne s'est réuni que trois fois, et s'est montré incapable d'affronter les grandes questions soulevées par la construction d'écoles en général. ERRA et ses homologues locaux ou régionaux ne partagent pas efficacement l'information. Les choses se sont finalement un peu améliorées lorsque l'UNICEF a aidé à organiser plusieurs réunions concernant la construction, mais à l'avenir, il faudrait veiller à mettre en place des mécanismes post-sectoriels qui garantissent que la coordination reste efficace pendant la

phase de reconstruction, même après la dissolution des groupes sectoriels.

Après les inondations

Fin juin 2007, le cyclone Yemyin a balayé le Sindh méridional et le Balouchistan, provoquant des inondations phénoménales. Suite à cette catastrophe, les mécanismes de responsabilité sectorielle ont été réactivés au Pakistan. A posteriori, nombreux sont ceux qui pensent que cette réactivation a été prématurée et pas pleinement soutenue par le gouvernement. L'UNICEF continue à cogérer, quatre clusters avec les gouvernements régionaux de ces deux provinces : Éducation, WASH (Water Sanitation and Hygiene), Nutrition et Protection. Le 'cluster' éducation étant majoritairement composé des mêmes acteurs que suite au tremblement de terre, les précieuses expériences acquises lors de la première catastrophe ont immédiatement été mises à profit au tout début de cette deuxième opération.

Pour ce qui est des réunions et de la participation en général, l'intensité du travail a fluctué : dès l'abord, les 'clusters', conçus comme plus stratégiques, étaient chargés de planifier et de coordonner les actions plutôt que de collecter simplement les informations. De nombreux chefs de groupes se sont plaints de la fréquence des réunions, qui les surchargeaient et forçaient leurs personnels à jongler entre plusieurs obligations. Malgré l'aggravement de la situation suite aux inondations, on n'a pas vu arriver plus de personnel technique dans le pays. Pour le domaine éducatif, cela signifie que de nombreux experts, déjà bien occupés par leurs importantes responsabilités après le tremblement de terre, ont dû y ajouter encore un travail supplémentaire. Le processus d'appel flash était donc handicapé, et on a dénoncé l'opacité des mesures engagées pour réduire les projets. Les 'clusters' ont fini par perdre de leur crédibilité, particulièrement parmi les ONG. Ainsi, une fois qu'elles eurent réalisé que les clusters n'avaient en réalité aucun fonds supplémentaire à distribuer, certaines ONG et d'autres agences se sont désintéressées de l'approche 'cluster' et se sont déconnectées des réunions. De plus, les 'clusters' ont mis trop de temps à évaluer l'ampleur des dégâts et à cerner les besoins, et là encore, nombre d'organismes ont décidé de mener leurs propres enquêtes pour obtenir plus rapidement les informations nécessaires. Certains ont ensuite partagé ces informations, d'autres non.

En tant que chef de 'cluster', on est confronté à une responsabilité massive et à un travail de secrétariat considérable : appeler les membres du 'cluster' pour fixer les réunions, gérer la matrice 3W, établir les comptes rendus, etc. Dans les deux situations d'urgence qui nous occupent ici, les chefs de 'clusters', à Islamabad comme sur le terrain, sont assistés par des responsables de programmes UNICEF, qui gèrent donc non seulement leurs propres 'clusters' techniques, mais également de vastes et ambitieux programmes sectoriels. En outre, c'est un véritable défi, lors des réunions d'un 'cluster', d'endosser cette double casaque : chef de 'cluster' et représentant de l'organisation. On risque de se trouver impliqué dans un conflit d'intérêt en prospectant d'un côté des ressources pour sa propre agence tout en devant, de l'autre, faire preuve d'impartialité et faciliter la tâche de différentes agences ou ONG. C'est un défi auquel il faut préparer les personnes destinées à endosser cette double responsabilité – encore qu'il s'agisse là plutôt d'une qualité personnelle que d'une compétence à acquérir par la formation.

Le 'cluster' est devenu responsable de « convoier/conduire l'information » entre le gouvernement et les opérateurs de son secteur. Malheureusement, les gros bailleurs de fonds ne se sont pas sentis obligés de participer à cette activité coordonnée : la Banque mondiale et la Banque du développement asiatique, par exemple, se sont tenus à l'écart. Il incombe aux gouvernements régionaux de prendre les rênes en main pour éviter les doublons néfastes, d'une part, et pointer les lacunes de financement, d'autre part ; c'est à eux de dicter l'attribution des fonds selon leur utilité locale. La tâche est ardue : le Pakistan est un Etat souverain fort, qui traverse une période de tensions politiques ; en ce qui concerne les mécanismes d'action d'urgence, l'Etat pakistanais en est à ses débuts.



UNICEF/Banula Halpilik

Un 'cluster' est une entité collective qui ne peut travailler efficacement que grâce au consensus et à l'interaction entre ses membres. A cet égard, il y a une différence majeure entre les deux situations d'urgence qui ont frappé le Pakistan en 2007 : la nature de l'engagement n'était pas la même. Face au tremblement de terre, le plus crucial était de partager et de coordonner l'information, alors que pour les inondations, on avait surtout besoin d'accéder le plus rapidement possible aux ressources obtenues par l'appel flash. De nombreuses agences, qui sont indépendantes en termes de ressources, se sont isolées du flux d'information - c'est là que les qualités de coordination du chef de cluster sont mises à l'épreuve, puisque sa seule monnaie, et donc son seul moyen de pression, c'est la « coordination ».

Une école-refuge subventionné par l'UNICEF dans la province de Sindh.

Pour ce qui est de BCAH, il lui faut encore acquérir une certaine maturité dans l'action en 'cluster'. Toutes les formations théoriques ne seront jamais aussi efficaces pour former le personnel, que l'expérience acquise sur le terrain ; ne pouvant pas nous permettre de former tous nos collaborateurs à l'action d'urgence en général, nous nous proposons de placer les nouveaux à des postes d'assistants et de ne confier la véritable coordination qu'à des collaborateurs expérimentés.

Enseignements tirés

Si on avait réellement dressé un état des lieux et une liste de recommandations après l'évaluation en temps réel des opérations de 2006 face au tremblement de terre, on aurait sans doute pu optimiser l'efficacité de certains 'clusters' en 2007, après les inondations. Les chefs de clusters, qui devraient idéalement

disposer de l'expertise technique dans leur domaine d'activité sectorielle, gagnent en crédibilité et donc autorité auprès des membres du groupe lorsqu'ils se montrent capables de créer et d'affirmer le consensus entre des partenaires parfois très divers, et cependant toujours égaux. Seul ce consensus peut améliorer l'efficacité et la qualité des opérations. Il aurait fallu fixer plus clairement les rôles, les attributions et les responsabilités de chaque dirigeant : chefs de clusters, officiels gouvernementaux, agences des Nations-Unies et agences indépendantes. Au tout début de la période d'urgence, cela aurait sans doute permis de gagner du temps et d'agir plus efficacement.

Ce qu'il faut, si l'on veut appliquer l'approche 'cluster', c'est faire preuve de flexibilité et de qualités d'adaptation. On ne peut pas généraliser les

modes d'actions : ce qui vaut dans une situation d'urgence ne vaut pas nécessairement dans l'autre.

Là où le soutien est nécessaire, c'est-à-dire dans l'identification et le développement de 'clusters' nationaux, il faut que les individus qui gèrent les groupes acceptent de le faire « sur le terrain » et non pas depuis la capitale. Or les fonctionnaires nationaux sont généralement en poste « à long terme », contrairement à la plupart des chefs de cluster qui viennent en masse, de tous les coins du monde, au début d'une opération, puis finissent par rentrer chez eux peu à peu.

Le Pakistan est un pays pilote pour les Nations Unies. La réforme humanitaire a été, particulièrement pendant les inondations, une véritable pierre d'achoppement. A l'heure actuelle, les

Nations Unies naviguent au jugé (par exemple en ce qui concerne l'approche « un chef, un programme ») – il semble qu'à l'heure actuelle, faute de nouvelles modalités ou de nouveau système en matière de développement et d'urgence, on ne puisse répondre « d'une seule voix ». Un travail expérimental dans une situation d'urgence nouvelle, dans une région politiquement très sensible, dans un pays lui-même en crise.

Brenda Haiplik (bhaiplik@unicef.org) est responsable du Programme de réhabilitation éducative face au tremblement de terre au bureau national de l'UNICEF à Islamabad (www.unicef.org/pakistan)

1. http://www.ineesite.org/minimum_standards/INEE_MSEE_Fr.pdf

La réforme et la parité des sexes : comment obtenir des données correctes

par Henia Dakkak, Lisa Eklund et Siri Tellier

La communauté internationale a reçu le mandat d'intégrer les sexospécificités dans les réponses humanitaires depuis la conférence historique de Beijing en 1995. Le processus actuel de réformes humanitaires offre une opportunité unique d'accélérer cette intégration.

La prise en compte des sexospécificités dans la planification et la mise en œuvre des réponses aux urgences ne vise pas seulement à protéger les droits humains des personnes touchées. C'est aussi un outil aidant à renforcer l'efficacité de l'aide d'urgence. Il est donc naturel de s'assurer que les réponses sexospécifiques soient au cœur-même des réformes humanitaires.

Les sexospécificités ont été identifiées comme une question intersectorielle qui doit être intégrée dans l'approche 'cluster'. L'équipe spéciale du Comité permanent interorganisations (CPI) sur l'assistance humanitaire et les sexospécificités s'est modifiée en Groupe de travail subsidiaire du CPI (depuis décembre 2006), en élargissant son mandat pour devenir plus opérationnel¹. Cela comprend la promotion des 'Cinq Instruments de Renfort de l'Intégration des sexospécificités à l'Action humanitaire'²:

1. Le développement des normes d'égalité des sexes sous forme d'un livret à l'usage facile sur le terrain
2. S'assurer d'expertise en sexospécificités lors des urgences
3. Établir les capacités des agissants humanitaires sur les questions sexospécifiques
4. Obtenir les données correctes – faire usage de données désagrégées sur l'âge et les sexes lors des prises de décisions
5. Établir des partenariats en vue d'une programmation élargie et plus prévisible des sexospécificités lors des crises.

Cet article traite du fonds et des défis présentés par le quatrième de ces 'Cinq Instruments' – à savoir qu'il est impératif de renforcer le travail de collection, d'analyse, de diffusion et d'utilisation des données par âge et par sexe afin de rendre

les actions humanitaires plus efficaces et plus favorables à l'égalité des sexes. Une récente revue par UNFPA – qui a examiné plus de 80 rapports d'évaluation, interviews et textes académiques – a conclu que les questions sexospécifiques sont toujours victimes des carences dans les réponses aux urgences. Cela est dû en grande partie au manque de capacités, aux limites imposées par le temps et les ressources, le flou dans la définition des rôles et l'absence de volonté politique. Il n'existe aucun système de responsabilité précisant qui est en charge de l'intégration des sexospécificités.

L'absence de données désagréées

L'absence de données par âge et sexe était un autre résultat marquant de notre enquête. Nous savons qu'il est vital d'identifier et de tirer les enseignements de bonnes pratiques sur comment l'usage de données par âge et sexe contribue à des réponses plus efficaces. Quoiqu'il existe bon nombre de rapports détaillant comment les femmes ont souffert proportionnellement plus lors de désastres et ont subi des traitements injustes pendant le recouvrement, ces informations sont presque exclusivement à caractère anecdotique.

Pendant nos recherches sur les disparités entre les sexes dans la mortalité suivant les désastres, les données disponibles ne couvraient que deux désastres récents. Lors du tsunami de 2004, le nombre de femmes qui ont péri était de 1,2 à 2,1 fois plus élevé que celui des hommes. Au Bangladesh, les inondations de 1991 ont tué quatre fois plus de femmes que d'hommes dans la population âgée de 20 à 44 ans. La raison principale de cette disparité entre les sexes si marquée était due au fait que les avertissements étaient largement disséminés par des hommes du secteur public, et ne parvenaient aux femmes que très tard. En outre, les femmes devaient rester chez elles en attendant le retour de leur mari avant de quitter la maison. Bien que les raisons de la vulnérabilité des femmes à la mort sont compliquées et possèdent des racines profondes dans les croyances et les cultures locales, la communauté des humanitaires a agi pour répondre à un aspect de la vulnérabilité des femmes. Afin de réduire l'impact de désastres futurs, des radios ont été distribuées à tous les foyers. Les populations ont été averties qu'en cas d'urgence, des messages d'alerte seraient transmis conseillant les femmes de quitter la maison même s'il n'y aurait pas de parent mâle présent. Bien qu'il soit difficile d'isoler l'impact de ce nouveau système d'avertissement, les inondations suivantes n'ont pas causé autant de morts, ce qui suggère un succès partiel, tout au moins.

Alors que nous n'avons découvert que peu de preuves que les données désagrégées par âge et par sexe aient été utilisées lors des réponses aux urgences – en contraste marqué avec leur usage courant dans les interventions de développement – il existe un exemple où les données démographiques existantes ont été utilisées dans la planification des secours et du soutien aux populations touchées par les désastres. À la suite du tremblement de terre au Pakistan en 2005, un des besoins immédiats était de fournir des prestations de santé de la procréation (SP) et des fournitures aux femmes. Comme elles sont perçues comme des 'besoins féminins' typiques, les questions de SP sont souvent laissées pour compte lors des urgences bien que l'absence de telles prestations puisse mener à des maladies sérieuses, des complications, des abus, voire des morts. Afin de rendre le soutien plus efficace, les données disponibles à présent depuis les enquêtes démographiques et de santé ont été utilisées dans l'estimation du nombre d'adolescents, garçons et filles, de mères allaitantes et de femmes enceintes. Les données sur la prévalence et l'usage de

contraceptifs ont aussi été utilisées dans l'estimation des besoins non satisfaits, qui s'amplifient souvent à la suite des crises parce que les couples veulent repousser la création de familles. Sur la base de ces données, des kits d'hygiène avec du savon et des serviettes ont été distribués aux femmes pour assurer leur dignité et leur mobilité, des kits d'accouchement sécurisé ont été fournis, et des contraceptifs, dont des condoms, ont été rendus disponibles pour prévenir les grossesses non souhaitées et les infections transmises sexuellement, y compris le SIDA/VIH.

Les disparités sexospécifiques stéréotypées

Au début des années 1990, les personnes faisant le plaidoyer des femmes réfugiées avançaient souvent que 80% des réfugiés étaient des femmes et des enfants, sur la base d'estimations vagues. Depuis, des données plus systématiques ont démontré que le nombre de femmes est à peu près égal au nombre d'hommes parmi les populations de réfugiés. Récemment, ces faits ont été supportés par une compilation préliminaire de la disponibilité des données sur les personnes déplacées par âge et par sexe réalisée par le Conseil Norvégien aux Réfugiés. La plupart des populations de personnes déplacées de l'intérieur sont constituées de groupes sexuels relativement équilibrés.

Toutefois, il convient de noter que sur 50 pays touchés par les déplacements internes, seulement 20 ont fait état du nombre estimé de personnes déplacées. Alors que 19 d'entre eux désagrègent les personnes déplacées par sexe, seulement deux pays le font de manière systématique par âge et par sexe. Les textes sur les désastres mélangent souvent des sources, des définitions et des indicateurs différents. Une interview avec un expert dans le domaine de la nutrition a révélé que les données sont systématiquement désagrégées pour les enfants de moins de cinq ans, mais non par sexe pour les autres groupes d'âges. L'absence d'un ensemble d'indicateurs et de méthodologies reconnues demeure un obstacle majeur lors des évaluations, rendant les comparaisons impossibles entre les données de sources différentes.

Les questions sexospécifiques réduites à des 'questions de femmes'

Alors que le fait que les femmes et les filles sont plus vulnérables que les hommes et les garçons lors d'une urgence est de plus en plus reconnu, il est parfois peu clair pourquoi c'est le



UNFPA Pakistan

cas. Lors des urgences et de la phase de recouvrement, la plus grande partie de la vulnérabilité des femmes est attribuée aux disparités sexospécifiques, dont les facteurs socio-économiques et culturels ainsi que les normes sociales et les déséquilibres du pouvoir qui mettent les femmes en position désavantagée par rapport aux hommes. Pour en mentionner quelques uns, on y retrouve un état de santé amoindri dû à un manque d'accès à la nutrition et aux services de santé, le bas niveau d'alphabétisation, une mobilité limitée due aux normes sexospécifiques et aux stéréotypes, des restrictions sur la mobilité qui tiennent les femmes à l'écart des endroits publics ainsi que des normes vestimentaires contraignantes (comme des jupes/saris longues et des chaussures à talons hauts qui empêchent de fuir des dangers).

Nous avons examiné les appels dans la procédure d'appel globale de 2007³ et il ressort qu'aucun ne possède de données désagrégées par sexe quoique certains possèdent des indicateurs spécifiques pour femmes. Il existe un problème avec la catégorisation universelle des femmes sans égard à leur âge, classe, caste, ethnicité, revenus, éducation, religion et autres variables. Par conséquent, la discussion des questions de femmes peut cacher plus qu'elle ne révèle. Par exemple, peu d'attention est prêtée aux besoins spécifiques et à la vulnérabilité des personnes âgées et des jeunes.

Les hommes et les garçons en particulier sont vulnérables à leur façon, selon les normes sexospécifiques et les attentes, ce qui les place sous risque. Les textes récents soulignent aussi que le bien-être socio-psychologique des hommes est souvent ignoré à cause de la notion que les hommes sont forts et indépendants.

Une femme reçoit une trousse d'hygiène du UNFPA après le tremblement de terre au Pakistan en 2005.

Toutefois, la vulnérabilité des hommes n'a été qu'effleurée dans les rapports et les évaluations que nous avons examinés.

Très peu d'organisations ont clarifié les rôles et les divisions du travail, ou établi qui est responsable de fournir des données précises et opportunes par âge et par sexe dans les situations d'urgence. Les Termes de Référence pour les agents dans le domaine de la collecte de données sont très rares et seulement quelques évaluations offrent des résultats spécifiques quant à l'estimation de l'impact des opérations d'urgence du point de vue sexospécifique.

Recommandations

Le UNFPA suggère qu'il existe un besoin urgent de :

- Désagréger toutes les données pertinentes par âge et par sexe
- Développer des indicateurs tenant compte des différences d'âge et de sexe.
- Recueillir des données en respectant les sexospécificités (par exemple à l'aide de dénombreurs du même sexe où cela est nécessaire, en tenant compte de quels endroits ou moments sont plus pertinents pour les femmes et les hommes ou pour les garçons et les filles.)
- Faire analyser les données dans une perspective sexospécifique, par des personnes possédant des compétences sexospécifiques
- Impliquer les partenaires dans l'usage, l'analyse et la diffusion des données par âge et par sexe
- Utiliser les résultats dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation d'activités
- Renforcer la coopération entre les secouristes afin d'assurer l'harmonisation des définitions, des indicateurs et des méthodologies
- Établir des systèmes de responsabilités, y compris les termes de référence, de manière à assurer la disponibilité opportune des données par âge et par sexe
- Rester pratique : identifier des façons de mettre en œuvre les politiques existantes, les directives, les instruments et les listes récapitulatives.

Henia Dakkak (dakkak@unfpa.org) est conseillère technique de haut rang auprès de la Section de Réponse humanitaire du UNFPA à New York et co-présidente du Groupe de travail subsidiaire sur les sexospécificités et l'aide humanitaire du CPI. Lisa Eklund (eklund@unfpa.org) est conseillère auprès du bureau du UNFPA à Genève, dirigé par Siri Tellier (tellier@unfpa.org).

1. www.humanitarianinfo.org/CPI/content/subsidi/tf_gender/default.asp?bodyID=1&publish=0
2. <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?MenuID=8187&Page=1412>
3. <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal>

Le 'cluster' CCGC et ses difficultés de financement

par Jane Wanjiru Muigai

La coordination des camps et la gestion des camps (CCGC) est l'un des nouveaux 'clusters' qui sont issus du processus de réforme humanitaire. Le HCR est responsable de ce 'cluster' dans les cas de déplacements causés par des conflits mais les autres organisations attendent-elles trop de lui? Les ONG sont-elles capables d'obtenir le financement nécessaire afin que la CCGC améliore la vie des PDI dans les camps?

Au fur et à mesure qu'évolue le processus de réforme humanitaire, le rôle que doit jouer une organisation à la tête d'un 'cluster' engendre des débats et des incertitudes. Un consensus semble émerger selon lequel être responsable d'un 'cluster' ne signifie pas en être le seul fournisseur mais signifie plutôt être responsable de la coordination de l'aide et travailler avec divers acteurs afin d'améliorer les secours humanitaires pour les personnes déplacées. Toutefois, dans le cas de la CCGC, il existe une tendance de plus en plus prononcée à s'attendre que le HCR n'agisse pas seulement comme

simple coordinateur. Dans certaines situations de conflit, il n'est pas toujours évident de savoir qui est supposé financer la gestion des camps. Cependant, si les ONG partenaires et les gouvernements d'accueil ne sont pas capables d'accéder aux organes de financement, de grands doutes planent alors sur la viabilité du partenariat pour ce 'cluster'.

Le but principal du 'cluster' CCGC est l'amélioration des conditions de vie des PDI dans les camps. Depuis ses débuts, le 'cluster' a identifié trois espaces d'action distincts mais liés: l'administration des

camps, leur coordination et leur gestion. Ces trois aspects sont complémentaires mais nécessitent trois acteurs différents: un administrateur (le gouvernement national), un coordinateur (l'agence responsable du 'cluster') et un gestionnaire (une ONG). Ces trois acteurs forment un partenariat triangulaire pour la CCGC et aucun de ces partenaires ne peut évoluer seul sans les deux autres.

Les responsabilités du gouvernement comprennent la mise en place de systèmes permettant de désigner des sites comme camps de réfugiés, la supervision de tous les secours, la sécurité, l'enregistrement et la délivrance de documents civils aux résidents des camps de la même manière que pour les autres citoyens non déplacés et la clarification des problèmes liés aux terres sur les sites désignés. Afin de remplir ces fonctions, le gouvernement doit désigner un administrateur pour chaque qui devra

en outre créer les liens nécessaires avec les autres acteurs de la CCGC.

Le HCR est l'agence responsable de la coordination des camps en cas de déplacements induits par des conflits, et l'OIM en cas de déplacements causés par des catastrophes naturelles. D'autres organisations ont parfois été désignées lors de certaines opérations - tel au Darfour, où le BCAH tient le rôle de responsable de 'cluster' et coordinateur de camp depuis 2004. Dans son rôle de coordination des camps, l'agence à la tête du 'cluster' est responsable de tous les camps abritant des PDI. Ses fonctions principales incluent le soutien aux autorités, l'ouverture de l'espace humanitaire et le maintien des normes internationales, la désignation des organisations gérant chacun des camps, la mise en place de systèmes de gestion des informations et la collaboration avec les partenaires afin de collecter et partager les données sur les services et les carences humanitaires dans les camps.

Dans quelques cas, un groupe organisé de résidents a endossé le rôle de la gestion du camp. Toutefois cette fonction est le plus souvent assumée par une ONG. Il est important qu'une seule entité agisse comme le point central au sein d'un camp et de s'assurer que toutes les activités humanitaires soient fondées sur la participation des PDI, la coordination

et le partage continuel d'informations sur la protection, les besoins d'assistance, l'offre de services ou ses carences.

Le partenariat CCGC en pratique

Bien que la CCGC, en tant que nouveau secteur, ne soit pas encore comprise entièrement par les professionnels, ceux-ci réalisent chaque jour un peu plus qu'elle contribue à une meilleure coordination. Elle a donné du poids à des initiatives ayant pour but le renforcement des capacités des praticiens locaux et a sensibilisé différents acteurs à son rôle dans l'amélioration de la situation humanitaire dans les camps de réfugiés.

Les signes de coopération sont plus nombreux entre l'organisation responsable et les ONG qu'entre les ONG et les autorités gouvernementales. Alors que les partenariats sur le terrain varient d'une opération à l'autre, la coordination par une agence responsable et la gestion par une ONG semblent plus consistantes que l'administration par les autorités locales.

Ainsi la responsabilité de la mobilisation des ressources pour les activités de la CCGC incombent de plus en plus souvent au HCR. Dans la mise en place du 'cluster' en Ouganda ou au Libéria, le HCR a assumé le rôle de coordinateur des camps et a consacré des ressources à cette fonction; toutefois les ONG internationales

partenaires présentes sur le terrain ont manqué de ressources nécessaires pour les activités liées à la gestion des camps. Dans l'est du Tchad, le HCR a récemment financé deux ONG internationales afin que celles-ci mettent en place un système de gestion des camps de PDI. L'instauration de la CCGC dépend de manière cruciale de la possibilité pour les ONG de mobiliser des fonds supplémentaires:

- Les donateurs doivent s'assurer que les ressources disponibles pour la CCGC sont réparties de manière égale entre l'organisation à la tête du 'cluster' et les ONG partenaires.
- Il est nécessaire que les ONG en charge de la gestion des camps aient accès à de nouvelles sources de financement.
- Le HCR, ainsi que sa consœur l'OIM, devraient insister auprès des donateurs pour que ceux-ci financent les ONG au moment le plus opportun.

Jane Wanjiru Muigai (muigaij@unhcr.org) est spécialiste principale des politiques dans la Division des services opérations au QG du HCR et chargée du soutien du 'cluster' CCGC au niveau mondial. Pour de plus amples informations, veuillez consulter: <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=78>

Les 'Outils de gestion des camps'



Les 'Outils de gestion des camps' (Camp Management Toolkit) sont un manuel assemblé et édité par les organisations-membres du Projet de Gestion des Camps interinstitutionnel (Camp Management Project) : HCR, BCAH, CIS, CDR et CNR. Il contient des informations essentielles couvrant la plupart des aspects opérationnels dans les camps, comme la planification et la fermeture des camps, la participation de la communauté, les comités dans les camps, l'enregistrement, la protection, la prévention de violences sexuelles et sexistes, la distribution, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la santé physique et psychologique, la coordination et la gestion des informations.

Le 'Toolkit' est utilisable dans des situations affectant les réfugiés ainsi que les personnes déplacées par les conflits ou les désastres naturels. Il accompagne les directives et les normes existantes dans ce secteur, telles que le Manuel SPHERE, le Manuel d'urgences du HCR et d'autres manuels techniques. Le 'Toolkit' définit les rôles et les responsabilités d'une Agence de gestion de camp dans chacun des secteurs définis. Il contient aussi des instruments (check-lists, formulaires de suivi et directives) et dresse des listes de bibliographie et de références essentielles.

Le 'Toolkit' est utilisé sur le terrain depuis 2004 par plusieurs centaines d'acteurs individuels et d'organisations: les organisations appartenant aux Nations-Unies, les organisations internationales, les ONG locales et internationales, les autorités nationales, les universités et les institutions de recherches, les résidents des camps et les leaders de communautés. Parmi les pays où le 'Toolkit' est utilisé se trouvent le Libéria, le Soudan, le Pakistan, le Sri Lanka, le Burundi, la RCD, le Kenya, le Timor oriental, la Géorgie, le Liban, l'Éthiopie et les Philippines.

Le Conseil norvégien pour les réfugiés à Oslo représente le point central de coordination du 'Camp Management Toolkit' et du CMP interinstitutions. Pour plus de renseignements, consulter veit.vogel@nrc.no

Le 'Toolkit' est téléchargeable depuis www.nrc.no/camp, ou sur commande d'exemplaire imprimé auprès de: Norwegian Refugee Council, PO Box 6758, St Olavs Plass, 0130 Oslo, Norway.

Gestion des questions environnementales: arguments en faveur d'une réforme substantielle

par Andrew Morton et David Jensen

Au cours des deux dernières années, le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement), Care International et plusieurs autres partenaires ont évalué l'importance des préoccupations liées à l'environnement lors des interventions humanitaires et ont plaidoyé pour que le besoin de changement soit reconnu. Vu que les pratiques actuelles au sein de la communauté humanitaire internationale sont rarement durables du point de vue environnemental et souvent résistantes aux changements, il s'agit là d'un formidable défi.

L'environnement a non seulement été identifié comme une priorité intersectorielle pour l'approche 'cluster' du CPI, mais « une meilleure intégration des questions liées à l'environnement » a été identifiée formellement comme l'un des buts de la réforme de l'Appel pour le renforcement des capacités d'interventions humanitaires au niveau mondial.¹

Le camp de PDI à Bolengo, RDC est situé seulement à 700m du Parc national Virunga. Sa population de 10,000 PDI nécessite 600 tonnes de bois de chauffe par semaine.

La communauté internationale fait face à plusieurs défis sociaux et environnementaux qui sont liés les uns aux autres. Les problèmes clés sont : 1) la dégradation des terres et le changement climatique en tant que facteurs contribuant aux crises humanitaires; 2) l'utilisation de bois de chauffe et de matériaux de construction durables; 3) la gestion des déchets générés par les interventions; 4) la gestion durable de nappes phréatiques et l'eau de surface; et 5) l'impact du retour des réfugiés sur l'environnement et le développement de moyens de subsistance durable. Pour répondre à ces défis, des lignes directrices et des initiatives spontanées ne suffiront pas: il faudra un complet changement culturel et institutionnel dans l'ensemble de la communauté humanitaire. Plutôt que d'y répondre de manière fragmentée et périphérique, les questions environnementales devraient être mises au cœur des considérations

pour toute intervention humanitaire, afin de se conformer au principe sous-jacent qui vise à éviter toute nuisance.



Ce changement était l'un des aspects centraux de l'approche 'cluster' du CPI - mais qu'en est-il sur le terrain?

En ce qui concerne le bois de chauffe, aucun changement n'a pour l'instant eu lieu. Le système d'intervention humanitaire continue inlassablement d'oublier les besoins d'énergie, bien que ceux-ci soient autant essentiels que les besoins de nourriture, d'eau ou de logement. Malgré les réformes successives, la question de l'énergie est généralement ignorée dans la plupart des opérations humanitaires, qui se concentrent presque exclusivement sur la nourriture, le logement, l'eau et les soins de santé. Il en

revient souvent aux personnes déplacées de devoir trouver du bois eux-mêmes, selon la vision optimiste qui consiste à croire que de telles ressources sont infinies, gratuites et autorenouvelables.

Seul lors du mois de septembre 2007, quatre nouveaux camps de PDI ont été établis près de la ville de Goma, dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Selon le WWF, les quatre camps, situés près du Parc National Virunga (l'un des deux derniers endroits au monde où vit le gorille des montagnes), ont besoin de 600 tonnes de bois de chauffe par semaine. Puisque les organisations humanitaires ne répondent pas à ces

besoins, le WWF fournit en urgence du bois de chauffe provenant de zones boisées privées aux alentours afin que le parc ne soit pas utilisé comme une source majeure d'approvisionnement, comme ce fut le cas après l'arrivée de deux millions de réfugiés en 1994. Cette mesure temporaire ne peut toutefois pas durer et le HCR devrait s'efforcer de trouver des solutions durables et de les intégrer à ses procédures d'organisation et de gestion des camps.

Une situation semblable a vu le jour au Darfour, où des déplacements internes en masse ont entraîné une importante déforestation autour des plus grands camps pas ce que les habitants sont obligés de récolter du bois de chauffe et de construction dans les zones alentour pour répondre à leurs besoins d'énergie, tout autant que pour améliorer leur mode de subsistance comme par la fabrication de briques. Le Darfour est peut-être l'exemple le plus significatif au monde, à cause de l'ampleur du déplacement et de la vulnérabilité de l'environnement sec du nord du Soudan.

Ignorer les conséquences à long terme sur l'environnement est une

position de moins en moins tenable pour les opérations de secours dans de nombreuses régions, surtout si ces opérations ont lieu dans des régions arides ou des régions où l'environnement a déjà été endommagé, comme en Afrique ou au Moyen-Orient. Les interventions à court terme entraînent des problèmes à long terme pour l'environnement qui menacent les modes de vie, rendent les populations plus vulnérables en cas de catastrophe et contribuent à la répétition des crises humanitaires. En résumé, les idéaux qui visent à ne pas faire du mal et à reconstruire mieux ne peuvent pas être atteints si les questions liées à l'environnement ne sont intégrées à l'ensemble de l'intervention humanitaire. En outre, une mauvaise utilisation des ressources naturelles afin de répondre aux besoins humanitaires peut provoquer des conflits avec les communautés locales au sujet de l'accès aux ressources, des dommages causés et des dédommagements à apporter.

Alors que de nombreuses directives techniques et études de cas ont été publiées sur ces différents sujets, les progrès effectués restent limités. Selon le PNUE, afin de résoudre ces questions de manière appropriée et permanente, il est nécessaire d'adopter une approche multiple, qui comprendrait:

- Un changement culturel et institutionnel: En premier lieu, la communauté internationale doit reconnaître l'existence de ces questions environnementales et les résoudre de manière systématique. En termes institutionnels, cela induit la mise au point de normes et de lignes directrices et surtout cela signifie que les fonds nécessaires devront être alloués, et que les directeurs et les employés devront y consacrer leur temps. L'établissement récent de la Force de travail pour un accès sans risque au bois de chauffe et aux énergies alternatifs dans le contexte humanitaire² est sans aucun doute un avancement; toutefois, observer les changements sur le terrain sera difficile. La révision des directives du Projet Sphère offre aussi une belle opportunité pour améliorer les normes environnementales.
- Des stratégies d'approvisionnement en énergie propre à chaque incident: Chaque intervention humanitaire à moyenne ou grande échelle devrait inclure l'approvisionnement en énergie dans sa stratégie. La responsabilité d'ensemble pour cette dimension devrait être inscrit dans l'approche 'cluster'.



Les résidents du camp dans l'ouest du Darfour taillent des copeaux de bois d'un arbre tombé pour le gaz de chauffe.

- L'amélioration de l'efficacité énergétique: De nouvelles approches techniques et organisationnelles en ce qui concerne l'efficacité énergétique (par exemple, l'utilisation de poêles à faible consommation d'énergie ou de fours solaires) peuvent apporter des améliorations importantes et rapides.
- La gestion des ressources locales en bois de chauffe: En reconnaissance de l'impact de l'intervention humanitaire, qui se fait ressentir bien au-delà des limites du camp, les organisations devraient intervenir dans la gestion des ressources locales en bois de chauffe. Pour être efficace, il est nécessaire d'adopter une approche à la fois technique et participative.
- Importation d'énergie: Dans les situations où le bois de chauffe local ne se trouve pas en quantité suffisante, ou si l'utilisation de ressources locales est impossible ou illégale (par exemple, dans les camps qui se trouvent à proximité ou à l'intérieur de parcs nationaux ou d'oasis), l'alternative viable est l'importation d'énergie, provenant généralement d'autres régions du pays et obtenue commercialement.
- Avec ses partenaires, le PNUE continue son travail pour le but d'intégrer les préoccupations environnementales au processus de réforme humanitaire, identifiant les carences au niveau des politiques en place et offrant conseils aux acteurs humanitaires présents sur le terrain.³

En outre, le PNUE essaie de changer les choses et d'améliorer la situation sur le terrain. Par exemple, au Darfour (où la déforestation est tellement avancée que les populations déplacées en viennent à déterrer des racines pour les utiliser comme combustible) un projet de deux ans vient de commencer en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ce projet a pour but d'aider les populations déplacées et les communautés touchées

par les conflits à s'approvisionner en bois de chauffe et à l'utiliser d'une manière respectueuse de l'environnement. Le premier objectif de ce projet est de développer l'utilisation de poêles à faible consommation d'énergie dans les camps. Construits à partir d'un mélange d'eau, de boue et d'excrément d'âne ou bien d'herbe, ces poêles nécessitent moins de combustibles que les poêles traditionnels en pierre. À long terme, le PNUE et le FAO travailleront à l'établissement de forêts communales autour des camps de PDI et d'autres zones du Darfour, afin de rendre possibles l'approvisionnement local en bois de chauffe, en fourrage et en bois de construction. Le projet explorera aussi les possibilités d'introduire des techniques de production d'énergies alternatives, telles que l'énergie solaire et éolienne ou le gaz naturel.

Afin d'effectuer des progrès importants dans l'intégration des préoccupations environnementales au sein de l'intervention humanitaire, il sera toutefois nécessaire de former une large « coalition des volontaires », en sollicitant l'engagement des donateurs, des secrétariats de l'ONU et d'autres ONG sur ces questions.

Andrew Morton (andrew.morton@unep.ch) est coordonnateur du développement et de l'évaluation des programmes et David Jensen (david.jensen@unep.ch) est coordonnateur des politiques et des recherches au Service des situations post-conflituelles (PCDMB – <http://postconflict.unep.ch>) du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Le PCDMB est le point de contact pour ces activités au sein du PNUE.

1. <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1566>

2. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/subsidi/tif_SAFE/

3. Voir la nouvelle brochure du PNUE-BCHA sur l'Intervention Humanitaire et l'Environnement, disponible sur http://postconflict.unep.ch/publications/IASC_leaflet.pdf

L'éléphant dans le salon humanitaire

par Tim Morris

Plusieurs articles précédents font reflet d'optimisme envers les réformes humanitaires et citent les succès de l'approche 'cluster'. Cependant, bon nombre de personnes à l'intérieur de la communauté humanitaire – les pratiquants, les donateurs et les analystes – ont des doutes, rarement exprimés en public, qu'ils ont partagé avec RMF durant la préparation de ce numéro.

Beaucoup de personnes ont exprimé leur inquiétude sur la rapidité du déploiement de l'approche 'cluster', étant donné le manque de Coordinateurs de l'action humanitaire (CAH) possédant les qualifications requises pour offrir la direction, et des chefs de 'clusters' formés de manière adéquate et possédant de l'expérience en logistique et en coordination. Certains craignent que l'approche 'cluster' demande trop de ressources humaines. Certains chefs de 'clusters' ont souffert des difficultés à gérer les nombreux partenariats, subventions, directives, memoranda, groupes, sous-groupes, réunions et minutes générés par la réforme humanitaire. Les donateurs s'inquiètent du coût des onze 'clusters' et de la mauvaise volonté de la part des agences de pointe à absorber ces coûts dans leurs budgets normaux. Les mécanismes par lesquels les chefs des 'clusters' rendent compte aux CAH, ainsi que les procédures utilisées par les CAH dans leurs médiations entre des 'clusters' en compétition demeurent peu transparents.

Les 'clusters' semblent causer de l'anxiété à certaines agences des Nations Unies. Le personnel des Nations Unies n'a peut-être pas bien cerné ce que les 'clusters' représentent et quelles sont leurs nouvelles responsabilités. La tendance de la part des agences des Nations Unies à parler de 'pare-feux' – de démarquer les activités qu'elles vont entreprendre séparément de leurs responsabilités de membres/chefs de 'clusters' – est une gêne inquiétante à l'approche globale.

L'approche 'cluster' est-elle applicable globalement ? John Holmes, Cordonateur des Secours d'Urgence des Nations Unies, l'a décrite comme 'la manière dont nous agissons désormais'. Toutefois, beaucoup doutent que ses mécanismes puissent être déployés lors de toutes les opérations humanitaires.

Faut-il la déployer seulement lorsque des carences ont été identifiées dans les provisions ou lorsque les gouvernements ne possèdent pas les capacités de répondre ? Une évaluation récente du HCR de l'approche 'cluster' a recommandé qu'il est trop tôt pour que l'approche 'cluster' devienne le mécanisme de réponse normal.¹

Les ONG sont frustrées par la lenteur du paiement des fonds passant par le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF²). Les donateurs s'inquiètent du niveau élevé des frais de gestion du CERF. Les ONGI sont irritées par leur incapacité d'avoir accès direct au financement du CERF ou d'être informées des procédures de paiement³. Le CERF a peut-être donné aux agences des Nations Unies accès à un financement plus flexible et plus prévisible, mais au prix de l'imposition de nouvelles contraintes sur leurs partenaires internationaux et locaux. Les agences des Nations Unies prennent parfois des mois pour entrer en sous-traitance, ce qui détourne en fait les fonds destinés à sauver des vies vers des bureaucraties. Les acteurs hors Nations Unies possédant les capacités d'intervention sur le terrain doivent désormais attendre les fonds plus longtemps. Une récente revue indépendante relève que les coûts des transactions des Nations Unies ont augmenté et ne trouve aucune indication que le CERF ait eu du succès dans son but avoué d'une meilleure coordination entre les acteurs humanitaires des Nations Unies et hors Nations Unies⁴. En fait, il les a peut-être séparés puisqu'ils sont maintenant en compétition pour les mêmes fonds humanitaires. En renforçant le rôle des intermédiaires des Nations Unies, le CERF s'écarte-t-il du mouvement général des Nations Unies vers l'adoption d'une efficacité 'commerciale' ?

Parmi d'autres questions posées, on note :

- Dans la pratique, comment l'approche 'cluster' est-elle différente des systèmes de coordination sectorielle ?
- Est-ce que le processus de réforme freine les capacités du HCR à répondre aux problèmes des personnes déplacées de l'intérieur ?
- Pourquoi la nutrition est-elle un 'cluster', mais non l'alimentation ?
- Qu'est-ce qu'un POLR –fournisseur de dernier recours - exactement ? Après plusieurs années d'engagement à haut niveau à garantir la protection et l'aide – et le déploiement de l'approche 'cluster' dans huit crises humanitaires chroniques et six urgences subites, il n'existe toujours pas de définition cohérente de ce concept-clé du processus de réforme.
- Le 'cluster' de relèvement initial a-t-il des objectifs clairs ? Plusieurs agences regrettent l'absence de mécanismes de financement convenus sur le terrain en vue de la planification et de la coordination du relèvement initial.
- Les personnes poussant à la réforme humanitaire font-elles assez pour s'engager avec les autorités d'accueil, la société civile et les autres acteurs locaux ?
- Les Nations Unies impliquent-elles assez les gouvernements nationaux dans l'approche 'cluster', ou modifient-elles assez les responsabilités des 'clusters' pour les intégrer aux structures préexistantes créées par les gouvernements ?
- Est-ce que certaines agences des Nations Unies trainent la patte dans l'actualisation des engagements prescrits par le Dispositif mondial d'aide humanitaire dans ses 'Principes de Partenariat'⁵ ?
- Est-ce que la réforme humanitaire rend plus difficile l'accommodation de traditions et de pratiques divergentes ?

Il est encourageant de noter que le personnel des Nations Unies parle plus des besoins de consulter d'autres agences et de se référer plus fréquemment au Comité permanent Interorganisations. Des efforts sans précédents sont accomplis pour assurer que le débat sur la réforme humanitaire reste dans le domaine public en non limité aux corridors des pouvoirs humanitaires à Genève et à New York⁶. Toutefois, une gamme beaucoup plus large d'acteurs humanitaires doit être engagée pour

assurer qu'il existe une vraie cohérence entre les quatre domaines de l'ensemble de la réforme humanitaire – le partenariat, le financement, les 'clusters' et le renforcement des CAH. Tous ces domaines peuvent se renforcer mutuellement.

Tim Morris (tim@timmorris.info), ancien Rédacteur-adjoint de RMF, est maintenant conseiller/rédacteur indépendant.

1. www.unhcr.org/excom/EXCOM/46d586782.pdf
2. <http://cerf.un.org>
3. Par ex: Save the Children Alliance: www.savethechildren.net/alliance/media/newsdesk/2007-01-31.html

[savethechildren.net/alliance/media/newsdesk/2007-01-31.html](http://www.savethechildren.net/alliance/media/newsdesk/2007-01-31.html)

4. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1073098>

5. www.icva.ch/pop.html

6. De nombreux documents sont disponibles en ligne: voir: www.humanitarianreform.org et www.icva.ch/doc00001560.html

Des questions difficiles pour l'avenir de l'entreprise humanitaire

par Antonio Donini

Comment pouvons-nous aboutir à un humanitarisme 'global' plutôt que 'du Nord' ?

Toutes les cultures partagent les valeurs humanitaires fondamentales sans toutefois en partager le fardeau, les différences culturelles et les rapports de pouvoir se rattachant à un rapport humanitaire dominé par le Nord. L'entreprise humanitaire, qui débourse en moyenne US\$ 10 milliards par an, demeure un club exclusif où les règles sont établies par un groupe de joueurs assez particulier qui sont généralement très distants des réalités confrontant les populations qu'ils pensent aider. Alors que cette entreprise fait beaucoup de bonnes choses, son fonctionnement est dicté par les intérêts d'acteurs siégeant dans des gouvernements, des organisations internationales et dans la société civile du Nord, avec la présence croissante de conseils d'administration du secteur privé et de salles d'opérations des forces armées.

Bon gré, mal gré, l'action humanitaire fait partie de la gouvernance mondiale, sinon du gouvernement mondial. Elle existe en parallèle, et se soumet parfois, aux procédures de gouvernance économiques, aux stratégies politiques de confinement et aux actions militaires organiques aux intérêts du 'Nord global'. Et ce, en dépit du fait que la vaste majorité des humanitaires et que beaucoup d'agences humanitaires ne proviennent pas du Nord.

À l'encontre des Nations Unies où tous les pays ont un vote, il n'existe pas de telle 'démocratie' dans le monde humanitaire. Les pays qui n'appartiennent pas au club établi des bienfaiteurs n'ont que peu de chance d'influencer les mécanismes de l'entreprise humanitaire et encore moins de scruter la destination de ses fonds. Aux Nations Unies, tous les pays sont partie-

prenantes des opérations de consolidation de la paix et doivent y contribuer, mais le contrôle des finances et la direction des activités humanitaires des Nations Unies sont largement du ressort exclusif du Nord. Les Nations Unies comportent une Commission de consolidation de la paix¹ et un Conseil des droits humains², mais pas de Conseil humanitaire.

Avec plus ou moins de succès, le public dans le Nord a l'opportunité d'influencer la politique d'aide des gouvernements, par des élections, des auditions publiques, etc. Mais une grande partie de l'aide privée (et du secteur privé) échappe à ce processus. Les mécanismes de 'secours' militarisés sont encore plus impénétrables.

En outre, les contributions d'acteurs humanitaires ne provenant pas du Nord ne figurent généralement pas au 'palmarès' des bienfaiteurs. Il est vrai que l'Inde, la Chine et certains états du Golfe sont des acteurs reconnus, mais les contributions du secteur humanitaire informel – zakat et autres offrandes, paiements des diasporas, contributions des pays et des communautés concernés – ne sont enregistrées nulle part. Il nous répugne plus encore de reconnaître les contributions sauvant des existences de la part d'élus tels que Hamas ou Hezbollah, qui pratiquent leurs propres activités de soutien aux plus vulnérables.

Les dangers de l'institutionnalisation

Les travailleurs humanitaires aguerris se souviennent peut-être avec nostalgie des jours heureux avant les courriels et les téléphones par satellite, quand les messages importants de postes lointains

sur le terrain étaient transmis par des radios crachotantes et des télex peu fiables. Lorsque ni les uns ni les autres ne fonctionnaient, ce qui arrivait souvent, les communications dépendaient de notes écrites à la main confiées à un chauffeur de camion. Mais, avec tous les progrès technologiques, les formations en gestion, les exercices tous-azimuts et les ateliers de planification des urgences, l'institutionnalisation massive des 15 dernières années de crises et de conflits a-t-elle réellement amélioré l'efficacité de ce secteur ? Les 250 000 humanitaires d'aujourd'hui interviennent-ils mieux que ceux qui se battaient pour l'accès et l'espace libre au Biafra ?

Sans aucun doute, la croissance sans précédent de l'entreprise et le développement des normes, des procédures et des techniques nous ont permis de répondre plus rapidement et plus efficacement. Les institutions de coordination, de bienfaits ciblés et de complémentarité des actions sont des atouts pour le système : la réponse aux urgences est plus prévisible, quoiqu'il demeure des problèmes de proportionnalité et d'opportunité. Mais pour autant, avons-nous perdu une partie de la flexibilité et de la spontanéité qui faisaient la réputation de l'entreprise ? La qualité de l'aide que nous délivrons s'est-elle améliorée ?

L'institutionnalisation a eu comme résultat de fortes pressions sur les ONG pour agir comme des entreprises commerciales et comme des gouvernements. Il n'est pas surprenant que les cadres et les dirigeants passent souvent d'un à l'autre de ces domaines différents. L'aide humanitaire est devenue moins flexible, moins adaptée à répondre à l'inattendu. Il existe des pressions intenses pour programmer en fonction des prestations à fournir

définies par les subventions et dans des délais souvent peu réalistes. La courte durée (de 6 à 12 mois) des subventions décourage les innovations et les prises de risques. Parallèlement à la croissance des organisations et des ressources, les contrôles se sont resserrés et les prises de décisions se sont éloignées des opérations sur le terrain. Les travaux humanitaires avaient un cachet de 'bénévolat' – et ceci reste toujours un principe directeur de la Croix Rouge - mais ils sont maintenant devenus une carrière. Ils sont définis par des objectifs de gestion, par des procédures opérationnelles normalisées et par des instruments de développement des ressources humaines. Bien que cela soit une nécessité dans les affaires commerciales, il en a résulté des structures et des plans d'organisations qui tendent à étouffer les innovations et la remise en question du statut quo. En effet, la promotion en elle-même signifie que les travailleurs secouristes les plus respectés, formés (et payés) et possédant le plus d'expérience sont soustraits des opérations et sont 'enterrés' dans des salles de réunions !

Se préparer à l'inattendu

L'entreprise humanitaire se base toujours sur les présupposés de la guerre froide et de l'après-guerre froide de ce qui constitue une crise. Nous sommes en train de mieux nous équiper pour répondre à la crise de l'an passé, voire celle d'aujourd'hui. Mais l'entreprise est-elle adaptée aux défis que nous devons affronter dans les décennies à venir ? Nous sommes particulièrement mal équipés dans deux domaines, et il est urgent de nous adapter :

- Les nouveaux conflits asymétriques comme l'Iraq et l'Afghanistan (mais aussi la Somalie, le Liban et peut-être demain le Tchad, le Nigeria ou le Pakistan) où les humanitaires sont vus comme des intervenants partiiaux
- L'apparition d'événements catastrophiques ou les situations chroniques sans fin où le système doit gérer des menaces et des vulnérabilités multiples dans le cadre de conflits mais aussi de désastres naturels, des changements climatiques, des désastres technologiques, des déplacements dus à l'environnement, des pandémies, etc.

En fait, les conflits sont peut-être une moindre source de vulnérabilité que nous y sommes accoutumés. À ce jour, au Zimbabwe, environ 3 500 personnes périssent du SIDA/VIH chaque semaine en pleine crise économique, sociale et

politique croissante. De vieilles et de nouvelles menaces s'ajoutent et croissent. Noter démarche humanitaire traditionnelle ne suffit pas dans de telles circonstances.

Tenter de prédire les crises à venir est un exercice plutôt futile. Ce qui est utile est d'investir pour s'y préparer – en rendant les organisations plus adaptables aux chocs, en renforçant les partenariats à tous les niveaux et en élargissant notre domaine de réflexion humanitaire.

Tandis que nous pouvons certainement applaudir les améliorations aux mécanismes de la machine humanitaire, il n'y a pas lieu de nous reposer sur nos lauriers. Les conclusions de nos recherches confirment que l'entreprise humanitaire est bien plus vulnérable aux manipulations des puissantes forces politiques qu'il en soit généralement perçu. Ses pratiquants sont soumis à plus de pressions et de sollicitations que la plupart de nous ne réalisons. La défaillance à répondre et à renverser les tendances actuelles mènera à la perte du régime d'aide internationale et de protection fondé sur des principes humanitaires à l'épreuve des années. Si la déconnexion entre les besoins perçus des bénéficiaires envisagés et l'aide et protection réellement fournies continue à croître, l'humanitarisme en tant qu'entreprise compassionnelle portant assistance aux personnes in extremis est en passe de devenir une notion étrangère et suspecte à ceux qu'il prétend aider.

Le projet humanitaire est dans une passe bien plus sérieuse qu'il ne soit généralement reconnu et admis. L'engagement actuel de la communauté internationale pour l'action humanitaire se base sur deux notions : a) que l'action humanitaire est organique aux intérêts de sécurité des pays qui sont ses principaux contributeurs traditionnels et par conséquent forment l'entreprise humanitaire, et b) que l'économie politique d'action humanitaire actuelle (le marché humanitaire) sera toujours dominé par des valeurs, des comportements et des styles de gestion intellectuellement acceptables au Nord et à l'Ouest. S'il arrivait qu'une de ces deux assumptions soit fautive, soit parce que des changements climatiques ou d'autres risques forcent un changement paradigmatique des soucis de sécurité du Nord, soit parce que le monopole humanitaire du Nord est mis en question par d'autres acteurs qui n'acceptent pas 'nos' règles du jeu, l'entreprise humanitaire actuelle se trouverait dans une situation très fâcheuse.

Pour le moment, l'humanitarisme, tel qu'il est traditionnellement présenté et mis en œuvre, peut en arriver à occuper une place moins importante sur la scène internationale, relégué à des crises de moindre profil politique dans lesquelles les intérêts stratégiques des grandes puissances ne semblent pas être en jeu. Les défis d'aide et de protection comme ceux de l'Afghanistan, de l'Iraq ou de Darfour continuent à poser d'énormes défis d'aide et de protection. Cependant, la tendance croissante dans la situation dans les conflits à haute visibilité semble recevoir une réponse de la part d'une gamme d'intervenants non-traditionnels, lorsqu'il y a une réponse, y compris les forces armées internationales, les entreprises privées et les intervenants non-gouvernementaux plutôt que de la part des agences humanitaires 'officielles'.

Durant les quinze dernières années, l'agenda humanitaire s'est élargi pour inclure des activités comme le plaidoyer, la réhabilitation et la consolidation de la paix, ainsi que le développement. Certains prétendent qu'il est parti à la dérive de ses attaches humanitaires traditionnelles. Une évolution vers un humanitarisme plus modeste – d'une portée, d'objectifs et d'intervenants délimités – ne serait pas un développement entièrement négatif. Il serait le reflet de la réalisation que les tendances et les forces globales actuelles qui génèrent le besoin d'action humanitaire ne peuvent ni être redirigées, ni confinées de manière significative par l'entreprise humanitaire elle-même. Ceci ne veut pas dire que les humanitaires ne se sont pas engagés vers un monde plus sécurisé, juste et compatissant, mais plutôt qu'ils sont réalistes dans leur reconnaissance que leur première obligation est d'être efficaces dans la sauvegarde et la protection des personnes en danger imminent.

Antonio Donini (antonio.donini@tufts.edu) a travaillé pendant 26 ans pour les Nations Unies dans les recherches, l'évaluation et dans des capacités humanitaires. Il est Chargé de Recherches principal au Centre International Feinstein (<http://fic.tufts.edu>), Université de Tufts où il dirige le Projet agenda Humanitaire 2015 (<http://fic.tufts.edu/?pid=19#HA2015>). Cet article est extrait de 'Looking Ahead: Making our Principles Work in the Real World', July 2007: <http://fic.tufts.edu/downloads/PrinciplesWorkinRealWorld.pdf>

1. www.un.org/peace/peacebuilding
2. www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil

Irak : les besoins grandissants dans les déplacements continuels

par Andrew Harper

Sept mois après que plus de 100 représentants nationaux se soient rassemblés à Genève pour discuter de la crise des déplacements forcés en Irak, la situation humanitaire s'est beaucoup détériorée. Les attentes que la mise en évidence des charges supportées par les pays voisins de l'Irak apporterait un soutien financier et politiques ont été anéanties. L'aide fournie – en relation aux besoins humanitaires – a été négligeable.

Avec chaque heure qui passe, entre cinquante et cent Irakiens sont forcés de quitter leur foyer. Le HCR estime que quelque 4,5 millions d'Irakiens – une personne sur six de la population – ont déjà quitté leurs foyers, dont un demi-million depuis la réunion de Genève. Les états de la région offrant asile, en particulier la Syrie qui accueille environ 1,6 million d'Irakiens, sont devenus désenchantés que les assurances ne soient pas tenues. Après de nombreuses menaces, la Syrie a introduit un régime de visas pour les Irakiens en octobre. Cette décision, qui était la première fois que la Syrie ait engagé une telle action envers un autre état Arabe, a effectivement fermé l'unique voie d'évasion restante aux Irakiens désespérés.

La fuite à l'intérieur du pays est aussi devenue plus difficile. La capacité d'absorption d'autres PDI a été épuisée dans les provinces relativement sécurisées. La majorité des 18 gouvernorats en Irak imposent des restrictions formelles ou informelles à l'admission et à la résidence des PDI, refusant

l'admission aux civils cherchant à fuir les combats ou leur refusant l'aide après leur arrivée, parfois même faisant les deux. Les autorités locales, ou dans certains cas, des intervenants externes à l'état imposent des restrictions sur les mouvements et nient l'accès à l'aide alimentaire subventionnée, au combustible et aux nécessités de protection élémentaire aux nouvelles PDI. Récemment, des poussées de choléra ont durci la détermination

de la part de certaines autorités à refuser l'admission aux 'étrangers'. Les déplacements internes prennent une tournure plus permanente et de plus en plus désespérée. La vente ou l'abandon

sud. Les Kurdes et les chrétiens fuient vers le nord. Dans ces déplacements, la tendance actuelle (et probablement future) prédominante est aux déplacements de zones insécurisées de Bagdad vers des quartiers offrant de meilleurs services et une sécurité accrue, ainsi que vers des endroits possédant des liens familiaux, ethno-religieux ou tribaux en dehors de la cité. Toutefois, les mouvements ne se font pas purement vers des zones homogènes à cause de mariages mixtes et des restrictions formelles et informelles sur les mouvements, ce qui limite les options disponibles. Alors que les pays voisins de l'Irak imposent des conditions



UNHCR/M. Bernard

La longue file dans un centre d'immigration, Syrie 2007.

des biens et le départ de familles entières, voire de communautés entières, indiquent que ces mouvements de population sont probablement à long terme.

Des Shi'as de l'ouest de Bagdad prennent la place de familles Sunnites dans l'est de Bagdad. Des Sunnites du sud se déplacent vers le nord ou fuient l'Irak définitivement. Les Shi'as des bastions Sunnites partent vers les régions du

toujours plus restrictives à l'admission, la pression va certainement s'accroître sur les déplacements intérieurs vers le nord et les gouvernorats qui offrent une plus grande sécurité et de meilleurs services essentiels.

La plupart des PDI résident chez des parents ou des amis mais, à cause de l'accroissement des restrictions sur les mouvements des PDI, et de leur vulnérabilité sociale et économique

Dans un sous-sol étroit au quartier Saida Zeinab en Syrie, des professeurs irakiens et syriens enseignent des cours de rattrapement comme bénévoles pour des élèves irakiens dans l'espoir qu'ils pourront joindre les élèves syriens au début de l'année scolaire.



UNHCR/M Bernard

grandissante, des camps et des abris de fortune de PDI ont fait leur apparition. Il existe de plus en plus de camps improvisés souffrant de conditions exécrables, d'un assainissement et d'un approvisionnement en eau épouvantables, avec peu ou aucune provision de soins médicaux ou de scolarité. Tandis que 1% seulement des PDI vivent à présent dans des camps de tentes, il est estimé que 20% d'autres sont hébergés dans d'autres types d'installations collectives, allant de casernes et d'entrepôts désaffectés à des taudis improvisés spontanément. Les PDI sont souvent forcées à se déplacer plusieurs fois lorsque le cycle de violences les rattrape ou lorsque les autorités locales les obligent à quitter les bâtiments publics ou les zones urbaines. Certaines PDI qui ont été encouragées à retourner chez elles après des pauses dans les violences ou parce qu'elles ont été attirées par des offres financières, ont trouvé leur maison occupée ou en ruines et ont donc été forcées à se déplacer de nouveau. Tandis que le gouvernement fait état du retour de plus de 3000 familles à Bagdad, et de plusieurs milliers de l'étranger, ces mouvements sont peut-être dûs en partie à la perception d'une plus grande sécurité, mais aussi à l'absence d'options.

La Mission d'aide à l'Irak des Nations-unies (UNAMI)¹ estime à 15 millions le

nombre d'Irakiens sous risque extrême. 23% des enfants dans le sud de l'Irak sont chroniquement mal nourris. 19% des réfugiés enregistrés par le HCR en Syrie font part de conditions médicales sérieuses, et 14% de ceux qui sont enregistrés en Jordanie ont des besoins spéciaux. Beaucoup de personnes irakiennes déplacées ont été exposées à des expériences terrifiantes de terreur et de violences, et environ 22% des Irakiens enregistrés auprès du HCR font part de d'événements personnels traumatiques. Ceci, en sus des difficultés de la vie quotidienne, a mené à des taux élevés de fragilité psychologique et de détresse.

Les Irakiens dans les pays avoisinants

Les pays voisins de l'Irak, en particulier la Syrie et la Jordanie, ont fait preuve d'une générosité remarquable en accueillant d'aussi grands nombres d'Irakiens, en dépit du fait qu'ils accueillent déjà des centaines de milliers de réfugiés palestiniens depuis plus de 60 ans. Le HCR a pleine conscience des pressions imposées sur l'économie, les ressources, l'infrastructure et les structures sociales de la Syrie et de la Jordanie par le grand nombre d'Irakiens accueillis. L'arrivée en masse d'Irakiens dans les centres urbains a dépassé les capacités

d'absorption de l'infrastructure et des services sociaux des pays d'accueil.

Le HCR a interviewé quelque 140 000 Irakiens en Syrie. Malgré les efforts de plus de trente personnes employées à l'enregistrement, les demandes énormes placées sur le HCR ont pour résultat que les Irakiens souhaitant une entrevue doivent toujours attendre jusqu'à cinq mois. Si l'on compte les personnes attendant une entrevue, le HCR à Damas a enregistré plus de 200 000 Irakiens. En Jordanie, vers la fin 2006, à la suite de l'introduction de strictes restrictions à l'admission qui ont réduit l'influx de réfugiés irakiens, le délai d'attente a été réduit à deux semaines. Le nombre d'Irakiens enregistrés est proche de 50 000. En Egypte et au Liban, qui ont aussi mis en place de sévères restrictions à l'admission, les bureaux du HCR ont enregistré 10 000 et 9 000 Irakiens respectivement.

Les caractéristiques-clés de la population de réfugiés irakiens sont :

- Plus de 80% sont originaires de Bagdad.
- Plus la moitié sont des Sunnites, alors que les Shi'as ne représentent que moins de 25% du total en Jordanie et en Syrie : par contre, au Liban, cette proportion est proche de 60%.

- Le nombre de chrétiens est disproportionné.
- Le nombre de personnes par cas examiné a augmenté durant les derniers mois parce que des familles entières prennent la fuite
- Le nombre de personnes vulnérables a augmenté : le HCR identifie des nombres croissants de cas médicaux sérieux, de survivants de tortures et de traumatismes, et de femmes sous risque.

Les Irakiens représentent maintenant presque 10% de la population en Syrie et en Jordanie. Une conséquence de ces poussées de population est une augmentation importante du prix de commodités essentielles – souvent subventionnées par l'état – comme les aliments, le combustible et l'eau. Les capacités de génération d'électricité dans certains quartiers de Damas ne suffisent pas à la demande supplémentaire imposée par les réfugiés. Les écoles déjà surpeuplées comptent maintenant jusqu'à 60 élèves par classe. Beaucoup de Jordaniens et de Syriens ne peuvent plus louer ou acheter leur logement à cause de la flambée des prix. Dans certains quartiers de Damas les ressources médicales sont plus utilisées par les Irakiens que par les autochtones. Les communautés d'accueil ainsi que les agences de sécurité de l'état réalisent que les Irakiens changent le caractère de leurs sociétés et craignent que leur présence ne déclenche des conflits sectaires et ethniques. Il est impératif que la communauté internationale n'ignore pas la situation de plus en plus désespérée des personnes les plus vulnérables qui, sans aide adéquate, n'auront d'autre option que de retourner en Irak, tomber dans la déchéance ou se joindre à des causes extrémistes.

La Syrie et la Jordanie ont estimé à 1 milliard de dollars par an le coût d'accueillir les réfugiés irakiens. Malgré l'absence d'aide substantive, la Jordanie a ouvert ses écoles publiques aux enfants irakiens pour la première fois en septembre 2007. La Syrie autorise toujours l'accès au système d'éducation aux Irakiens. On espère que d'ici la fin de l'année scolaire, quelque 100 000 enfants irakiens seront inscrits en Syrie et 50 000 autres en Jordanie.

Les discussions avec les officiels du gouvernement mènent à penser que les réfugiés irakiens vivant en Syrie à présent ne seront pas rapatriés vers l'Irak par la

force. Le souci le plus urgent actuellement pour les réfugiés irakiens est de savoir que faire lorsque leurs visas expirent. Auparavant, ils se rendaient à la frontière syrienne pour un renouvellement de trois mois de leur visa. Le HCR espère que la Syrie est en mesure d'établir des centres à l'intérieur du pays où les réfugiés peuvent renouveler leur visa. Le gouvernement syrien a expliqué clairement que les restrictions sur les visas ont été imposées en conséquence des pressions énormes imposées par l'accueil des réfugiés irakiens. Le défi sera d'assurer que la Syrie et les autres états de la région reçoivent une aide bilatérale importante afin d'être en mesure de maintenir leur soutien aux réfugiés irakiens vivant sur leur territoire – et, il faut espérer, offrir refuge aux Irakiens qui seront forcés de fuir l'Irak au futur.

Survivre avec peu d'aide extérieure, voire aucune

Bien que le HCR et d'autres agences humanitaires mettent en application des programmes d'assistance et de protection, la grande majorité des réfugiés survit toujours sans soutien, ou avec très peu, de la part de la communauté internationale. Avec ses partenaires, le HCR en Syrie a fourni de l'aide alimentaire à 50 000 réfugiés, et 140 000 ont reçu des traitements dans les cliniques médicales du HCR/Croissant-Rouge syrien, 100 écoles ont été rénovées et le nombre d'enfants irakiens d'âge scolaire a doublé à 60 000 (ce qui laisse environ 340 000 autres réfugiés d'âge scolaire sans scolarité). En Jordanie, les programmes du HCR ciblent les individus et les familles vulnérables en priorité, les personnes dans le besoin spécifique ou qui sont sous 'haut risque'. Le but est d'assurer que d'ici la fin 2007, environ 70 000 Irakiens bénéficient directement des programmes d'assistance du HCR, dont l'aide alimentaire, non-alimentaire, financière, le soutien psychologique, l'accès aux services d'éducation et de santé. Compte tenu des nécessités, ceci demeure très insuffisant. Les fournisseurs primaires d'aide sont toujours les gouvernements de la Syrie et de la Jordanie, avec le soutien de leurs mouvements respectifs du Croissant-Rouge.

La seule solution durable poursuivie est la réinstallation des Irakiens. Tandis que les programmes de réinstallation représentent une démonstration prisée à haute visibilité du partage des obligations par la communauté internationale, il est probable que moins de 5 000 des 20 000 des demandes que fera le HCR en tirent bénéfice avant la fin de l'année. Les

femmes sous risque représentent 15% des instances de demande de réinstallation, et 10% des autres sont des survivants de tortures et de traumatismes. Pour plus de 99% des réfugiés irakiens qui ne bénéficieront pas de réinstallation, des programmes d'aide et de protection à long terme dans leurs pays d'accueil sont d'une nécessité urgente.

La communauté internationale – non seulement les états avoisinants – a une responsabilité envers les grands nombres d'Irakiens déplacés, appauvris, aliénés et désillusionnés qui ont été déplacés par les conflits mais qui ont été souvent abandonnés à survivre par leurs propres moyens. Une réponse humanitaire effective doit couvrir tous les aspects dans une perspective à long terme, en tenant compte des besoins des PDI ainsi que ceux de leurs communautés d'accueil. Sur une note positive, l'EAU a annoncé une contribution de 10 millions de dollars au programme du HCR pour les Irakiens en Syrie – en gros équivalente au total des contributions faites par l'ensemble des pays du Golfe au HCR durant les dix dernières années. La décision du Brésil d'accepter plus de 100 Palestiniens coincés dans un camp désolé à la frontière entre l'Irak et la Jordanie est un autre exemple concret d'un partenaire non-traditionnel reconnaissant l'étendue de la catastrophe humanitaire en Irak et avançant de l'aide. Malheureusement, en dépit des appels répétés du HCR et d'autres agences, environ 10 000 Palestiniens restent à Bagdad sans pouvoir en sortir, et en grand péril aux mains des milices hostiles.

Afin de stabiliser la situation des déplacements en Irak et la pression sur les états avoisinants, voire pour la renverser, il est critique que la communauté internationale y apporte le même degré d'attention qu'elle a apporté aux phases de reconstruction et de développement à la suite de l'invasion de 2003. Les réponses aux besoins d'aide et de protection des millions d'Irakiens déplacés doivent être immédiates et globales. Compte tenu de l'absence de solutions durables, elles devront probablement être aussi à long terme.

Andrew Harper (harper@unhcr.org) est dirigeant de l'Antenne de soutien en Irak du HCR. Cet article est écrit en capacité personnelle. Pour les dernières informations sur la réponse du HCR à la crise en Irak, consulter www.unhcr.org/iraq.html

Les réfugiés irakiens en Egypte

par Lynn Yoshikawa

L’Egypte accueille environ 150 000 réfugiés irakiens. Ils sont arrivés initialement avec beaucoup d’espoir de réinstallation, mais leurs ressources sont épuisées, ils ne peuvent pas trouver de travail, leurs enfants ne vont pas à l’école et leur communauté est fracturée par des divisions.

Pour fuir les menaces de mort, les enlèvements, la torture et les attaques par les militaires, des milliers d’Irakiens se sont installés dans les banlieues du Caire, d’Alexandrie et de plus petits gouvernorats. Les quelques réfugiés irakiens qui étaient arrivés en Egypte depuis 2001 sont vite devenus une masse à la suite des attentats à Samara en février 2006. Les premiers arrivants après la chute de Saddam étaient pour la plupart des Sunnites, mais on trouve maintenant des nombres importants de Chrétiens et de Shiites irakiens.

Certains sont passés par la Jordanie et la Syrie, en continuant dans l’espoir que le coût de la vie serait inférieur en Egypte. Ils espéraient tous que l’Egypte ne serait qu’une étape de transit. Les trafiquants de personnes ont commencé à exploiter la situation désespérée des Irakiens, leur faisant payer 14 000 dollars par personne pour les mener en Europe, dit-on. Le HCR et les ONG existantes pour les réfugiés en Egypte étaient mal préparés pour cette arrivée en masse inattendue et les demandeurs d’asile irakiens ont été renvoyés et priés d’attendre.

Signataire de la Convention de Genève de 1951 et de la Convention de l’Organisation de l’Union africaine (OUA) de 1969, l’Egypte n’autorise pas les réfugiés à travailler sans permis et l’accès aux services est strictement limité. Il devient plus difficile pour les Irakiens d’entrer en Egypte parce que des entrevues en personne sont exigées, et ne sont possibles qu’à Amman ou Damas. Ce changement des restrictions de visas ont séparé des familles et ont empêché des Irakiens de retourner pour toucher des salaires ou pour vendre leurs biens afin de se suffire en exil.

En général, les Egyptiens considèrent les Irakiens comme des professionnels aisés, instruits et de haute formation, une impression renforcée par le nombre de restaurants irakiens, de cafés et de cafés Internet dans les quartiers de la Cité du

6 octobre (à une vingtaine de kilomètres au sud-ouest du Caire). Cependant, les ressources s’amenuisent et quelques familles ont décidé de retourner en Irak, malgré les risques énormes. L’incapacité des réfugiés de travailler légalement cause une grande détresse parmi les Irakiens. La seule niche relativement importante dans le marché du travail non déclaré en Egypte est le travail domestique, une chose à laquelle leurs femmes ne sont pas accoutumées du tout à faire pour les autres. Bien que les décrets du gouvernement autorisent l’accès à la scolarité aux réfugiés, la plupart d’entre eux sont empêchés d’aller dans des écoles publiques. Comme l’éducation privée coûte cher, beaucoup d’enfants irakiens ne reçoivent pas de scolarité. Les quelques fonds que les Irakiens possédaient lors de leur arrivée au Caire disparaît vite dans l’économie très inflationniste de l’Egypte.

Les tensions sectaires dans leur pays se sont étendues à la communauté irakienne en Egypte. La méfiance entre les sections de la population irakienne fait obstacle au développement de réseaux d’autosuffisance qui représentent des moyens de survie pour les nombreuses autres communautés de réfugiés en Egypte. Entre les enfants sans scolarité, les parents dans l’incapacité de trouver des emplois et de pourvoir pour leurs familles, et les souvenirs si vivides des violences subies en Irak, les problèmes de santé mentale se multiplient.

Les Irakiens sont arrivés avec de grands espoirs de réinstallation. Cependant la stratégie de réinstallation du HCR donne la priorité aux cas vulnérables dans le besoin immédiat de soins et-ou de protection. En septembre 2007, le HCR a recensé 9 562 Irakiens. Reconnus de *prima facie*, il leur est donné une ‘carte jaune’ qui leur accorde le droit de séjour légal en Egypte mais qui doit être renouvelé tous les six mois. Le HCR les dirige vers Caritas et les Services d’aide Catholique, deux partenaires de réalisation, où ils reçoivent des soutiens financier, médicaux

et éducationnels limités. Le HCR et ses partenaires font face à des restrictions budgétaires lors de leur réponse aux besoins des réfugiés. Le HCR a ramené l’attente pour l’enregistrement à deux mois, mais le bureau reste à court d’employés et le personnel est débordé de travail.

En général, la population locale s’est montrée positive envers les réfugiés irakien et sympathique à leur détresse. Leur capacité à s’incorporer à facilité leur adaptation à la société égyptienne comparé aux groupes de réfugiés africains, mais certains rapports font état de discrimination religieuse. Par exemple, il est interdit aux Shiites de participer aux prières dans des mosquées Sunnites, et le gouvernement, qui ne reconnaît pas leur secte, leur interdit de construire leur propre mosquée. En Egypte, les étrangers paient généralement des loyers plus élevés que les autochtones et le stéréotype que les Irakiens sont riches a mené certains à leur rendre responsables des taux d’inflation élevés.

La Syrie et la Jordanie ont endossé la majeure part des mouvements de réfugiés causés par l’invasion de 2003 sans recevoir beaucoup de soutien de la part des états qui en étaient responsables. Le risque existe que les Irakiens accueillis par la Turquie, le Liban et l’Egypte soient ignorés. La Ligue Arabe a rejeté les demandes d’aide aux Irakiens dans la région, citant ‘l’absence de consensus’. L’ambassade irakienne au Caire n’a toujours pas fourni d’aide à ses ressortissants malgré des promesses de 25 millions de dollars du Ministère des affaires Etrangères. La crise en Irak a causé le plus grand déplacement au Moyen-Orient depuis 1948 et mérite une action concertée de la part de tous les intervenants pour le maintien des droits des réfugiés.

Lynn Yoshikawa (lynn.yoshikawa@gmail.com) est chercheuse associée auprès du Département de Migrations forcées et d’Etudes des Réfugiés (Forced Migration and Refugee Studies Department) à l’Université Américaine au Caire. Elle achève sa thèse de Maîtrise en Aide Humanitaire Internationale à l’Université d’Uppsala.

Le débat sur Darfour

par Roberta Cohen

Sur le Darfour, les spécialistes des droits de l'homme et de l'humanitaire sont très divisés ; particulièrement sur la question du nombre de morts, sur l'adéquation du terme de génocide, sur l'efficacité comparative des solutions militaires et des réponses politiques, et enfin sur la question de savoir dans quelle mesure, en appelant au respect des droits de l'homme, on sape éventuellement le travail des programmes humanitaires sur place.

En situation d'urgence, on ne peut pas planifier l'aide nécessaire de façon efficace sans avoir chiffré l'étendue du désastre, le nombre des décès civils et leurs raisons. Or, dans l'urgence au Darfour, il a été particulièrement difficile d'évaluer avec quelque certitude le nombre des morts et leurs circonstances. Les obstacles viennent principalement du gouvernement soudanais, qui, impliqué directement dans les opérations de nettoyage ethnique, a donc tout intérêt à empêcher la publication de statistiques fiables. Pour le conflit de 2006 entre le Hezbollah et Israël, par exemple, on dispose d'informations précises, pouvant ainsi permettre aux familles de faire définitivement leur deuil. A l'inverse, le régime d'Omar Hassan Al Bachir a systématiquement tenté de jeter le voile sur le bilan la mortalité au Darfour : d'après le gouvernement soudanais, 9.000 personnes seulement seraient mortes, alors que les Nations Unies placent la barre à plus de 200.000 et qu'Amnesty International avance le chiffre de 300.000 (95.000 tués dans les combats et 200.000 morts de faim ou de maladie suite aux conflits). Pour la Coalition Save Darfur, qui chapeaute un groupe d'ONG, on en serait même à 400.000.¹

Vu la disparité de ces estimations, le débat sur le bien-fondé des statistiques fait rage. On se dispute sur le calendrier et sur les causes de mortalité (famine, maladie, assassinats) à prendre en compte pour établir des chiffres crédibles. D'un côté, en sous-estimant délibérément, on s'expose à l'inaction de la communauté internationale, mais de l'autre, il est vrai aussi qu'en gonflant les statistiques pour alarmer le monde, on risque de perdre en crédibilité et de faire naître un doute généralisé sur la validité de toute quantification. L'un comme l'autre peut donc faire obstacle à un dialogue constructif et conforter finalement le régime soudanais dans son attitude

d'obstruction. En effet, ce dernier ne faisant aucune distinction entre les groupes de revendication et les organismes d'aide, il pourrait généraliser encore plus sa politique de non-coopération.

Ce débat statistique montre bien l'endroit où le bât blesse : ce qui manque actuellement, c'est une norme valable pour les constats statistiques, et un organisme à l'autorité internationalement reconnue, dont le mandat serait de dresser des études de mortalité et de morbidité et de les publier en situation d'urgence. En l'absence d'un organisme de ce type, les différents acteurs continueront à estimer ad hoc, les gouvernements continueront à s'opposer aux agences des Nations Unies, aux ONGs et aux experts indépendants, et personne ne pourra dire avec fiabilité quelle est l'étendue de la crise. En 2007, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a mis sur pied un système de suivi Santé – Nutrition, avec la participation d'agences des Nations Unies, d'ONG, de donateurs et d'experts, le but étant d'établir des indicateurs standardisés en matière de mortalité et de nutrition. Cependant, il n'est pas aisé d'établir un organisme doté d'une certaine autorité au sein des Nations Unies. L'OMS est, d'une part, soumise la pression des gouvernements nationaux (particulièrement du Soudan), et d'autre part, en butte à la critique pour n'avoir inclus dans ses statistiques ni les morts violentes ni la mortalité issue de la malnutrition, et pour n'avoir pas procédé à une estimation dans les régions auxquelles elle n'a pas eu accès. La communauté internationale a donc besoin, de toute urgence, d'un centre indépendant des influences politiques, qui collaborerait avec les Nations Unies sur le modèle du travail déjà réalisé par SMART (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions, programme mis sur pied par un réseau d'acteurs humanitaires

afin de systématiser la méthodologie statistique en matière de mortalité).²

Génocide

La question des chiffres n'est pas la seule à faire débat. On n'a pas fini de s'entredéchirer, également, sur une autre question : le Soudan a-t-il commis un génocide contre ses tribus africaines ? Ceux qui n'admettent pas l'appellation se focalisent sur l'aspect juridique, et persistent à se demander si le gouvernement a « intentionnellement » anéanti tout ou partie d'un groupe racial ou ethnique, arguant que c'est le critère requis par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.³ Ils notent que la Commission internationale d'enquête sur le Darfour⁴ n'a pas conclu au génocide (en réalité, la commission n'a pas exclu cette possibilité et a tenu à souligner que les crimes de guerre, ainsi que les crimes contre l'humanité commis au Darfour, « n'ont peut-être à envier au génocide en gravité et en terreur »). De plus, il est vrai que la Cour pénale internationale n'a mis en accusation aucun Soudanais pour actes de génocide à l'heure actuelle, en revanche elle a délivré deux mandats d'arrêt pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité.⁵ Quant à Amnesty International et Human Rights Watch, ces ONG évitent généralement de parler de génocide. La complexité des problèmes juridiques qui se cristallisent autour de ce terme est l'obstacle principal pour nombre de juristes internationaux, qui montrent du doigt certains arrêts tortueux – par exemple, en 2007, contre la Serbie, la Cour Internationale de la Justice (CIJ) n'a pas conclu au génocide, n'ayant pas pu prouver assez clairement que les Serbes bosniaques avaient agi sous la direction de la Serbie et que le meurtre de 8.000 hommes et garçons à Srebrenica avait été planifié par la Serbie. Ainsi, la Serbie n'a pas eu à indemniser les familles des victimes alors qu'elle a été reconnue coupable de n'avoir ni empêché le génocide ni puni ceux qui l'ont commis.

Pour nombre d'experts et d'ONG, et particulièrement aux Etats-Unis, il ne fait quasiment aucun doute que les actes du gouvernement soudanais et des Janjaouid affichent toutes les caractéristiques d'un génocide : assassinats délibérés, déportations, viols, destruction

des moyens de survie. Selon l'agence Physicians for Human Rights, il y a « des preuves directes d'une intention génocide » et « de nombreuses raisons de croire qu'il y a effectivement eu une intention génocide ». ⁶ Le gouvernement américain a conclu au génocide en 2004, et le Parlement de l'Union Européenne a qualifié les événements du Darfour d'« équivalents à un génocide ».

Nombre d'associations américaines exploitent le potentiel mobilisateur de ce terme. En effet, on a vu des coalitions d'ONG et des groupements étudiants trouver leur voix en se concentrant sur ce point, et leur pression leur a obtenu un nombre considérable de mesures de la part du gouvernement américain. Mais l'appellation ne fait toujours pas l'unanimité. Ainsi, récemment, on a entendu avancer qu'il ne reflétait plus la réalité des faits, et qu'on se trouvait plutôt dans la logique de l'anarchie que dans celle du génocide. Pour certains observateurs, le conflit n'est plus uniquement bipolaire, opposant d'un

côté l'armée soudanaise et les Janjaouid, et de l'autre les groupes rebelles. Il implique désormais une constellation beaucoup plus complexe : entre groupes rebelles fragmentés, tribus arabes, et milices, les combats et les alliances varient constamment, le banditisme se généralise et la violence atteint maintenant le Tchad (quoique l'on pût répartir que c'est le Soudan qui entretient ce chaos).

L'emploi du terme de génocide a également été sur la sellette au niveau politique : les organismes d'aide reprochent aux associations de défense des droits de l'homme de gêner leur travail humanitaire sur le terrain. En effet, il semblerait qu'en réaction à cette appellation, les rebelles, les milices arabes et le gouvernement soudanais se montrent plus intransigeants. En fait, dans le but pragmatique de faciliter les négociations avec le pouvoir, les officiels des Nations Unies ont parfois jeté le voile sur la composante ethnique du conflit, préférant mettre l'accent sur ses aspects

environnementaux (désertification, dégradation écologique et manque d'eau).

A force de se quereller sur les mots, on en est arrivé à oublier le problème le plus crucial – la nécessité de protéger les personnes exposées à des atrocités, quelle que soit leur catégorisation juridique. Ce faux débat a permis au Soudan et à ses partisans de faire croire que les crimes commis ne sont pas si graves puisque le terme de génocide n'a pas été officiellement déterminé. Francis Deng, Représentant spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide et des atrocités de masse, avance avec justesse que lorsqu'une situation implique des souffrances et des morts à un niveau aussi massif qu'au Darfour, il n'y a plus lieu de se focaliser sur les appellations et les questions juridiques, mais de se demander ce que l'on peut faire pour y mettre un terme ou pour l'empêcher.

Vu les divisions causées par ces débats lexicaux, on est en droit de demander s'il serait faisable de créer un organisme

Un réfugié soudanais trouve un abris pendant une tempête de sable près Tine, une ville frontalière du Tchad.



d'experts sous l'égide de la Convention pour la prévention du génocide afin d'aider à déterminer si, oui ou non, nous trouvons en présence d'un génocide. Le mandat du Représentant spécial ne lui permet pas de clarifier ce genre de question, et, contrairement à d'autres traités internationaux, la Convention de 1948 n'a prévu aucun mécanisme d'application. La CPI peut statuer sur les faits et établir des culpabilités individuelles impliquant le génocide *ex post facto*, mais il serait bon qu'un groupe d'experts reconnus soit chargé de faire la lumière sur ce qui se passe réellement, grâce à la technologie de reconnaissance par satellite, en surveillant les actions de l'Etat en question et en informant les autres Etats sur leurs obligations en vertu de la Convention. Il serait sans aucun doute fort risqué d'ajouter un protocole à cette dernière ou même de retravailler sur son texte. Mais l'expérience a montré, au Cambodge, en Bosnie, au Kosovo, au Rwanda et déjà au Darfour que nous avons besoin de mettre en place un mécanisme autoritaire – car les querelles de mots créent l'incertitude sur les mesures concrètes à prendre.

Solutions militaires, solutions politiques

Plusieurs commentateurs, politiciens et acteurs humanitaires ont fait appel à l'intervention militaire. Pour eux, le Soudan n'a cessé de rompre ses engagements lors des quatre dernières années. Il n'a rien fait pour endiguer la violence et ne comprendrait donc qu'un seul langage : celui de la force. Sans intervention armée, disent-ils, on continuera à mourir au Darfour, alors que Khartoum, baignant dans l'argent du pétrole et jamais à court d'armements, n'a aucune raison d'arrêter ses agissements criminels. Parmi ces partisans de l'action militaire, surtout aux Etats-Unis, on trouve par exemple d'anciens membres de l'administration Clinton, honteux de n pas avoir su prévenir le génocide rwandais en 1994.

Les détracteurs de cette position, en revanche, n'hésitent pas à souligner que l'administration Bush, dont la réputation internationale est entachée, n'a plus la crédibilité nécessaire pour introduire des zones interdites au survol et conduire des attaques aériennes menées par les forces de l'OTAN. Loin de faire l'unanimité au niveau international, l'OTAN ne pourrait que provoquer un rejet politique considérable dans le monde islamique et ailleurs. Quoi qu'il en soit, il semble évident que des opérations militaires

ne pourraient pas résoudre entièrement un problème qui est d'abord de nature politique. Pour beaucoup d'organismes d'aide, la coercition pourrait mener, sur le terrain, à l'expulsion des travailleurs humanitaires, ce qui augmenterait considérablement la mortalité. A cela, les partisans de l'action musclée répondent que, certes, l'interventionnisme militaire pourrait provoquer des représailles, mais ils maintiennent qu'à long terme, la sécurité en serait améliorée. En effet, en acceptant les conditions du gouvernement soudanais, les organismes d'aides sont déjà en train de risquer des vies humaines ; car les livraisons sont régulièrement retardées, et les attaques contre les travailleurs humanitaires se multiplient, sous l'œil bienveillant ou même sous la tutelle des forces armées officielles.

Quels que soient les mérites de cette affaire, il est évident maintenant que ni les Nations Unies, ni une coalition d'Etats volontaires ne vont engager une action militaire punitive au Darfour afin d'obliger le gouvernement soudanais à désarmer les Janjaouid et à cesser ses propres opérations militaires. Le Darfour n'est pas une priorité de sécurité nationale pour les pays occidentaux. L'armée américaine est déjà bien trop engagée en Irak, l'OTAN est occupé par l'Afghanistan, et le Soudan peut compter sur l'aide de la Chine, de la Russie et de la Ligue arabe pour le protéger de toute intervention internationale un peu musclée.

Option plus réaliste

Il vaudrait donc bien mieux, au lieu de parler d'intervention armée, tirer toutes les manettes diplomatiques disponibles pour forcer l'application de la résolution 1769 du Conseil de sécurité. Adoptée à l'unanimité en juillet 2007, elle prévoit 26.000 hommes sous l'égide des Nations Unies et de l'Union africaine (mission hybride UA / ONU au Darfour – UNAMID) pour protéger les personnes déplacées de l'intérieur (PDI), les civils et les travailleurs humanitaires.⁷ Tout en n'ayant pas la martialité internationale réclamée à l'origine, l'opération devrait néanmoins, d'après le chapitre VII de son mandat, représenter une amélioration par rapport aux 7.000 soldats de l'UA actuellement en service (African Union Mission in Sudan, AMIS),⁸ qui ne disposent que d'un faible mandat de protection. A condition, bien sûr, que les pays participants lui accordent un financement suffisant. On a récemment vu ce qui peut se passer lorsque les moyens font cruellement défaut à une mission d'intervention : en septembre, dix soldats de l'AMIS sont

morts à Haskanita lors d'un raid de milices non identifiées sur leur base.

Il faut donc accélérer le déploiement de l'UNAMID, assurer son équipement et son entraînement, et faire preuve de flexibilité face aux exigences du Soudan et de l'UA, qui désirent que les troupes et les forces de police soient majoritairement africaines. La résolution 1769 ne prévoyant aucune sanction contre le Soudan en cas d'obstruction de l'opération, il faut charger une coalition de gouvernements réunissant Etats africains, pays arabes et organismes régionaux d'exercer une pression systématique sur le Soudan. Cette pression bipolaire, combinant sanctions et mesures incitatives, viserait à faire accepter l'entrée de la force d'intervention par l'Etat soudanais, et objectif plus crucial encore, à créer les conditions d'un accord politique avec les rebelles – comme le réclame la résolution. Dans ce contexte, il faut encourager la Chine à user de son influence sur le Soudan, et il faut aussi inciter les groupes rebelles à accepter la négociation et le compromis. Après tout, le concept de R2P (responsabilité de protéger) comprend plus que l'action purement militaire ; il inclut également, et préalablement, une série de mesures diplomatiques, humanitaires, politiques et économiques. Si l'on renforçait les moyens d'action du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la R2P et du Représentant spécial pour la prévention du génocide et des atrocités de masse, on ferait un premier progrès : ces deux missions ont besoin de plus de personnel, de plus de ressources et de plus de soutien politique, à l'intérieur et à l'extérieur des Nations Unies, afin de pouvoir dresser la carte des besoins, de sensibiliser les esprits aux mesures préventives nécessaires et de rendre opérationnel le concept de R2P, au Darfour comme dans d'autres régions en crise.

Roberta Cohen (rcohen@brookings.edu) est chargée de recherche de l'Institut Brookings, conseillère du projet Brookings-Berne sur le déplacement interne et maître de conférence à l'Institut d'Etude des Migrations Internationales à l'Université de Georgetown.

1. www.savedarfur.org
2. www.smartindicators.org
3. www.unhcr.ch/html/menu3/b/p_genoci_fr.htm; <http://www.preventgenocide.org/fr/droit/convention/texte.htm>
4. www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf
5. www.icc-cpi.int/cases/Darfur.html
6. <http://daccess-ods.un.org/TMP/3806701.html>
7. La section de la charte des Nations Unies qui donne pouvoir au Conseil de Sécurité pour autoriser l'usage de la force militaire dans des opérations de maintien de la paix.
8. www.amis-sudan.org/index.html

L'année des droits des personnes déplacées en Colombie

par Marco Alberto Romero

Une campagne pour les Droits des Personnes Déplacées en Colombie, lancée en 2007 par le HCR, l'ONG colombienne CODHES et l'église Catholique, a tenté d'accroître la sensibilisation en Colombie et dans la communauté internationale à la sévérité de la crise des déplacements dans ce pays et à son échec quant à garantir les droits des personnes déplacées à l'intérieur (PDI).

CODHES et la Conférence Episcopale de Colombie calculent que plus de 3,8 millions de personnes ont été déplacées durant les 20 dernières années. Il est difficile d'obtenir des chiffres précis parce que les comptes-rendus officiels souffrent de sous-reportage chronique. Des études indiquent des taux de sous-reportage supérieurs à 30% et en outre, des sondages montrent que 20% environ des personnes déplacées n'ont jamais demandé à être enregistrées comme PDI. Qui est plus, selon la Cour Constitutionnelle, les données officielles ne couvrent pas les déplacements forcés dans la même ville, cité ou village.

Les réponses institutionnelles : contradictoires et déficientes

Le gouvernement actuel en Colombie refuse de reconnaître l'existence d'un conflit armé de motivation politique, et a tendance à caractériser la situation de la Colombie comme celle d'une nation démocratique menacée par le terrorisme. Cet échec à reconnaître la vraie situation détourne l'attention du gouvernement du développement de programmes de prévention et de protection. Le gouvernement colombien manifeste aussi une incapacité profonde et un refus à répondre aux besoins des personnes qui ont été déplacées par la force.

L'acte 387, passé en 1997, reconnaît un ensemble de droits spéciaux des populations déplacées : l'aide humanitaire d'urgence, l'accès aux services de santé, l'éducation, le logement, la génération de revenus et la participation au développement de politiques publiques. De même, le gouvernement est tenu de protéger l'existence, l'intégrité et la dignité de toutes les personnes déplacées. En 2004, La Cour Constitutionnelle de

Colombie a déclaré l'existence d'un état d'Affaires Inconstitutionnelles (Estado de Cosas Inconstitucionales – ECI) dans le but de démontrer la contradiction entre la reconnaissance formelle du gouvernement de ces droits et le manque de ressources financières et politiques qui y assureraient un accès effectif. Trois ans plus tard, la Cour a réaffirmé que le ECI existe toujours et qu'il existe de sérieux abus à la provision d'accès aux services sociaux, et aux solutions à long terme.

L'analyse de la réponse du gouvernement, au vu des statistiques publiées officiellement, indique que l'accès à l'aide humanitaire d'urgence a augmenté (80%) mais qu'il existe toujours un déficit de plus de 60% en termes d'accès effectif aux services de santé et d'éducation, tandis que seulement 4% des familles ont reçu de l'aide à l'achat de leur maison, et seulement 16% ont reçu des bourses de formation ou des micro-prêts afin de générer de l'emploi et des revenus. En outre, le gouvernement a reconnu que près de 40% des personnes déplacées ne possèdent aucun moyen officiel d'identification, ce qui leur rend l'accès à l'aide plus difficile encore.

L'Acte 975 – l'acte de Justice et de Paix (Ley de Justicia y Paz) – est entré en vigueur en 2005 et visait à faciliter le dialogue entre le gouvernement colombien les groupes paramilitaires d'extrême-droite, qui avaient effectué une démobilisation partielle. Cette nouvelle loi établit des droits importants à l'impunité pour les membres de ces groupes, mais reconnaît aussi formellement les droits des victimes à la vérité, à la justice et à la réparation. Cependant, aucune sentence n'a été

passée et, dans l'intervalle, 17 chefs de communautés de PDI ont été assassinés.

Selon les calculs officiels, plusieurs millions d'hectares de territoire ont fait l'objet d'expropriations violentes en Colombie, et les habitants ont dû fuir leurs foyers. En l'absence de restauration des terres et des biens, et sans sécurité véritable dans ces régions, les personnes ne pourront pas rentrer chez elles. Pour le moment, les populations déplacées vivent toujours une existence marginalisée dans des conditions de vie en détérioration constante dans les grandes villes du pays.

La Campagne pour les Droits des Personnes Déplacées en Colombie de 2007 a enjoint le gouvernement à faire face à ces défis et à ses responsabilités. La campagne fait appel à la communauté pour son soutien dans sa lutte pour engendrer une culture de responsabilité sociale afin d'aider la Colombie à résoudre le conflit perdurant qui ruine le pays et la vie de ses habitants.

Marco Alberto Romero (marcoromero@codhes.org) est Président de Codhes (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento www.codhes.org).

Le 29 juillet 2007, la place principale de Bogota, capitale de la Colombie, a été transformée par des milliers de fleurs et de plantes, déposées en hommage aux PDI en Colombie. La manifestation, 'Siembra y canto en la plaza' (fleurs et chansons sur la place), a attiré sur la Plaza Bolivar quelque 20 000 personnes qui ont démontré leur solidarité avec les milliers de Colombiens qui ont été forcés de fuir la campagne vers les cités. De la musique, du théâtre et de la danse, par des professionnels et des personnes déplacées, ont animé la manifestation qui faisait partie de la Campagne pour les Droits des Personnes Déplacées en Colombie de 2007.

La réinstallation des réfugiés du Bhoutan

par Christer Lænkholm

L'offre des Etats-Unis de réinstaller 60 000 des 106 000 réfugiés du Bhoutan au Népal peut offrir une solution à la situation perdurante de ces réfugiés. La réinstallation n'est peut-être pas la solution idéale, mais après 16 années d'exil, il est possible qu'elle soit la meilleure option disponible dans les yeux des réfugiés.

Les Hindous bhoutanais d'origine népalaise – d'un nombre estimé à un sixième de la population du Bhoutan – ont été déchus de leur nationalité arbitrairement au début des années 1990 et soit ont été expulsés par la force du minuscule royaume dans l'Himalaya, ou ont pris la fuite afin d'échapper à la mise en vigueur de lois contraignantes sur la citoyenneté et d'autres formes de discrimination institutionnalisée¹. Les Bhoutanais vivent dans sept camps dans les districts de Jhapa et Morang au sud-est du Népal, près de la frontière avec l'Inde. Ils sont frustrés par 15 cycles de négociations bilatérales sans résultats entre les gouvernements du Népal et du Bhoutan ainsi que l'échec de la communauté internationale de trouver des solutions durables à leur déplacement.

Les autorités népalaises ont toujours maintenu que les réfugiés étaient la responsabilité du Royaume de Bhoutan et poussaient pour la solution de la réinstallation et le rapatriement, non pas d'intégration. Les communautés d'accueil ont exprimé leur inquiétude sur les effets négatifs des réfugiés sur les communautés locales, citant l'exploitation excessive des ressources en eau et forestières, les dégâts causés aux routes par les véhicules de transport desservant les camps et la compétition pour l'emploi causée par l'abaissement des salaires dû aux réfugiés. Certains rapports font état d'un taux croissant de criminalité et de violences sexuelles et sexistes.

Les réfugiés bhoutanais sont confinés dans les camps et il leur est interdit de prendre part à des activités rémunératrices, même à l'intérieur des camps. Par conséquent, ils dépendent entièrement de la communauté internationale pour leur survie. Le temps passant, le système de soutien dans les camps a subi des

pressions croissantes dues à la lassitude des donateurs. Les contraintes budgétaires confrontant le HCR et le PAM ont nécessité des restrictions dans la fourniture de services essentiels, dont la nourriture, le combustible, les soins médicaux et les matériaux de construction d'abris. Certains services qui bénéficiaient tous les réfugiés sont désormais limités aux plus vulnérables. Human Rights Watch informe la substitution par les donateurs du kérosène par des briquettes, bien moins onéreuses, a mené à des problèmes de santé respiratoire et autres. Sans kérosène, les camps n'ont plus d'éclairage pendant la nuit, ce qui affecte les études des jeunes. Les femmes se plaignent que les conditions dans les camps ne constituent pas un environnement sécurisé pour les femmes et les filles à cause du grand nombre de personnes forcées à vivre ensemble en un espace restreint et dans des conditions qui se détériorent.

Les réfugiés bhoutanais au Népal sont donc tenus prisonniers entre leur dépendance forcée de l'aide internationale et la répugnance croissante de la communauté internationale à continuer à pourvoir à leurs besoins. Tandis que l'offre de la réinstallation a donné de l'espoir à plusieurs, l'absence d'informations claires de la part des autorités des USA, ou sur la perspective d'autres solutions durables – le rapatriement vers le Bhoutan ou l'intégration sur place au Népal – a causé une tension et une anxiété accrues parmi les réfugiés. Le sort des 46 000 réfugiés restants et celui de quelque 45 000 réfugiés non enregistrés au Népal et en Inde demeure vague. Les organisations travaillant dans les camps ont exprimé leur inquiétude que l'offre de réinstallation annoncée officiellement attire de nouveaux réfugiés, ainsi que des migrants économiques népalais autochtones.

Beaucoup de réfugiés perçoivent la réinstallation comme une défaite et une manière d'absoudre le gouvernement bhoutanais de ses responsabilités morales et légales de donner des réparations pour la violation flagrante de leurs droits. Certains opposants à la réinstallation ont menacé les réfugiés qui plaident ouvertement la cause de la réinstallation, créant ainsi la peur parmi beaucoup de réfugiés de s'exprimer sur leur futur. Ayant passé presque 16 années dans des camps de réfugiés, beaucoup de jeunes n'ont jamais connu la vie au Bhoutan ou ne s'en souviennent pas. Il est facile de comprendre pourquoi peu d'entre eux sont enthousiasmés par le rapatriement. L'offre de la part des USA a creusé l'écart des générations entre les parents qui souhaitent rentrer chez eux et les enfants qui préfèrent la réinstallation.

Une enquête menée en 2002 et 2003 a découvert que 80% des réfugiés préféreraient le rapatriement comme leur solution de premier choix, mais dans le contexte de sombres perspectives de rapatriement et d'une offre de réinstallation facilitée dans un des plus riches pays au monde, ceci va probablement changer. Le HCR estime qu'environ 80% de la population demandera la réinstallation.

L'annonce par les USA en octobre 2006 d'être prêts à réinstaller les réfugiés a causé beaucoup de spéculation. Les cyniques ont souligné le désir de l'administration Bush de remplir son quota de réinstaller des réfugiés en absorbant un groupe de réfugiés ne posant aucune menace politique. Non officiellement, il a été annoncé que les personnes vulnérables et les familles recevraient la plus grande priorité de réinstallation, mais les associations de société civile ont exprimé l'inquiétude que la sélection soit faite sur la base de compétences de langue et d'éducation, ce qui mènerait à une fuite des cerveaux dans les camps, en particulier parmi les enseignants et le personnel médical, et ainsi à la détérioration des conditions pour les personnes restantes. Les réfugiés craignent aussi que l'offre soit retiré à tout moment sans préavis. Les réfugiés veulent l'assurance que leur décision d'accepter l'offre de réinstallation



Des réfugiés bhoutanais distribuent des alimentations à d'autres réfugiés au camp du Timal, Nepal.

Christer Lænkholm

ne leur soit demandé à présent de choisir entre un futur aux Etats-Unis et leur droit de retourner dans leur propre pays.

Il est essentiel que le droit à l'autodétermination des réfugiés soit respecté et qu'ils soient en mesure de prendre des décisions informées sur les conséquences diverses des trois solutions durables. Ils seront peut-être forcés à prendre des décisions pragmatiques. En ce moment, le rapatriement n'est pas une perspective réaliste; la situation en ce qui concerne les droits humains des Népalais ethniques au Bhoutan est extrêmement précaire malgré les annonces de démarches vers la démocratisation

du Royaume Bouddhiste. En l'absence d'une présence du HCR au Bhoutan, et compte tenu de la répugnance du Bhoutan à accepter l'idée que le HCR facilite et suive le rapatriement volontaire

des réfugiés, il n'existe aucune garantie d'assurer un statut légal sécurisé aux réfugiés népalais ethniques qui retournent.

Ainsi, pour beaucoup de réfugiés, le 'deuxième meilleur choix' serait la meilleure option pour leur futur et celui de leurs enfants. De manière réaliste, bon nombre des réfugiés risquent de finir dans des emplois sous-évalués et sous rémunérés, avec des difficultés à s'intégrer aux Etats-Unis – toutefois, ils auraient la possibilité de donner une meilleure éducation et des perspectives d'emploi à leurs enfants que s'ils restaient à languir dans les camps de réfugiés.

Christer Lænkholm (chl@dca.dk) est Officier des Secours pour DanChurchAid (DCA www.dca.dk). DCA est un partenaire de long terme de la Fédération Luthérienne Mondiale (LWF www.lutheranworld.org) qui a œuvré pour les réfugiés bhoutanais au Népal depuis leur arrivée en 1991.

*Pour des renseignements supplémentaires, voir le rapport de Human Rights Watch d'avril 2007, *The Need for Durable Solutions for Bhutanese Refugees in Nepal and India* (<http://hrw.org/reports/2007/bhutan0507>).*

1. Pour l'historique des déplacements bhoutanais, voir FMR7 (www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR07/fmr7.7.pdf); FMR10 (<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.18.pdf>); FMR19 ([www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR19update.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR19/FMR19update.pdf)) et FMR25 (www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR2545.pdf).

ne les prive pas de leurs droits de retour au Bhoutan. En dépit de l'intransigeance du Bhoutan, les réfugiés n'ont pas perdu l'espoir d'être autorisés à rentrer chez eux un jour. Certains réfugiés craignent qu'il

Le traitement des demandeurs d'asile en Bulgarie

par Valeria Ilareva

Les demandeurs d'asile sont soumis à des traitements épouvantables dans le centre de détention des immigrants en Bulgarie. Traités comme des immigrants sans papiers, ils sont pénalisés et expulsés – en violation flagrante des lois bulgares et des obligations de la Convention sur les réfugiés.

Alfred, âgé de seize ans et provenant de Kosovo, est un enfant non accompagné en quête d'asile. Apeuré et confus, il l'air bien plus jeune. Il a été détenu au centre de détention des immigrants à Sofia depuis mai 2007, sous le même régime de détention que les adultes. Il n'a reçu

aucune visite des officiels de l'Agence d'Etat pour les Réfugiés¹, qui sont venus au centre de détention pour mener des entrevues avec des demandeurs d'asiles. Je lui rends visite le 14 septembre 2007, après lui avoir conseillé la semaine précédente de faire une deuxième demande d'asile.

Il dit qu'il ne peut pas le faire mais je lui donne une feuille de papier et je lui demande d'écrire sa demande devant moi dans sa propre langue, l'Albanais. Il l'écrit. J'accompagne Alfred pour trouver un officiel pour être témoin que sa demande est reçue. L'officiel se met à crier qu'Alfred a déjà fait une demande d'asile. Quand j'explique que selon les lois bulgares sur l'Asile et les réfugiés, les officiels d'état sont tenus de recevoir les demandes d'asile et de les transmettre pour évaluation aux autorités compétentes, elle me réprimande pour lui dire comment faire son travail.

Nous sommes surpris par son hostilité et nous ne savons comment réagir. Je comprends maintenant pourquoi Alfred disait qu'il ne pouvait pas soumettre une autre demande. Mais que pouvons-nous faire ? Il existe un ordre d'expulsion contre lui, le produit de circonstances impossibles dans lesquelles Alfred était maintenu dans l'ignorance des date-limite pour les appels ainsi que du contenu de l'ordre lui-même.

Ceci n'est qu'un exemple des traitements que subissent les demandeurs d'asile en Bulgarie, dont la plupart viennent de l'Afghanistan, de l'Iran ou de l'Irak et qui sont entrés en Bulgarie par la Turquie.

Aux termes de l'Article 31(1) de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés – que la Bulgarie a ratifiée et dont la Bulgarie est par conséquent tenue de respecter les dispositions – les réfugiés ne doivent pas être pénalisés pour entrer illégalement dans le pays s'ils proviennent d'un territoire où leur vie ou leur liberté sont sous la menace. La notion d'entrée illégale n'existe pas aux termes du droit international en respect des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il n'est pas illégal pour un demandeur d'asile d'entrer dans un des pays signataires de la Convention, de quelque manière, avec ou sans papiers, etc., si son intention est de demander asile.

Qui plus est, Le Code Pénal bulgare exonère les réfugiés de poursuites pour 'entrée illégale'. En tant qu'état membre de l'Union Européenne, la Bulgarie a aussi transposé les directives de l'UE en respect des droits de demandeurs d'asile, dont la plus importante est le droit de demeurer sur le territoire du pays d'accueil pendant que la demande d'asile est sous examen. Aux termes des lois bulgares, les mineurs demandeurs d'asile doivent être automatiquement relâchés de détention.

Les lois sont une chose ; leur mise en application en est toute une autre. Afin de bénéficier de la protection exigée par les lois, il faut d'abord que le statut de demandeur d'asile d'une personne soit reconnu. Cela se produit lors de l'enregistrement d'une demande d'asile. En Bulgarie, il n'existe aucune limite temporelle entre le moment de soumission d'une demande d'asile et son enregistrement, ce qui a pour résultat des éprouves intenable pour les demandeurs

d'asile dont beaucoup doivent rester en détention indéfiniment sans recours légal en attendant leur 'enregistrement'. La grande marge discrétionnaire accordée aux officiels en respect du temps requis pour enregistrer une demande d'asile a ouvert les portes à la corruption.

Les demandeurs d'asile un peu plus fortunés qui ne sont pas sous détention sont forcés à se rendre à l'Agence d'état pour les réfugiés et de quémander une date, tout simplement pour entamer la procédure d'asile et pour recevoir la protection et l'aide essentielle dont ils ont tant besoin. Les personnes détenues pour être entrées 'illégalement' en Bulgarie passent des mois à attendre sous détention que leur demande soit enregistrée. Les demandes sont expédiées



régulièrement dans l'espoir de faire l'objet de l'attention officielle, mais elles ne sont pas prises en considération à moins d'être soumises personnellement par le directeur du centre de détention.

La conséquence la plus dangereuse pour les demandeurs d'asile est le risque imminent d'expulsion (refoulement). Les demandeurs d'asile qui sont entrés en Bulgarie 'illégalement' reçoivent des ordres d'expulsion et leurs ambassades sont sollicitées pour aider à leur rapatriement. Les ordres d'expulsion sont normalement donnés avec une requête d'exécution préliminaire, ce qui signifie qu'un appel n'a aucun effet suspensif à moins qu'une demande d'asile ait été enregistrée. Par conséquent, l'Agence d'état pour les réfugiés peut venir au centre de détention en vue de mener une entrevue avec un demandeur d'asile et de l'enregistrer, pour constater que cet individu a déjà été expulsé comme 'immigrant illégal'. Ceux qui ne sont pas sommairement expulsés font face à une détention longue et illimitée, sans égards aux exigences strictes

de la Directive des conditions de réception de l'UE qui affirme que 'Les Etats membres tiendront compte de la situation spécifique de personnes vulnérables telles que...les personnes qui ont été soumises à des tortures...ou d'autres formes de violences psychologiques, physiques ou sexuelles'.

Khaled, un demandeur d'asile Tchéchène, a été détenu et torturé à deux reprises en Russie par les Services Fédéraux de Sécurité. Lors de la deuxième instance, il a 'disparu' pendant sept mois durant lesquels il était interrogé tous les jours et soumis à des chocs électriques, à des suffocations, à l'injection de substances 'provoquant des paniques', à l'écrasement de ses jambes dans des presses métalliques et à d'autres actes. Après être entré 'illégalement' en Bulgarie fin octobre 2006, il a été détenu. Il a soumis une demande d'asile écrite le 1^{er} novembre 2006 (et l'a réexpédiée à plusieurs reprises par la suite) mais il n'a été enregistré que le 31 mai 2007, et ce, seulement après qu'il ait créé une scène auprès des officiels. Sa punition –comme celle de nombreux autres détenus- a été d'être mis en emprisonnement solitaire, dans une cellule appelée 'l'isolateur'. L'isolateur est une cellule qui ne contient rien d'autre qu'une caméra. Après une entrevue bâclée à l'intérieur du bâtiment d'isolation, sa demande d'asile a été rejetée

sans que ses allégations de torture soient examinées par un médecin. Son séjour prolongé en emprisonnement solitaire, qui se poursuit, constitue une torture selon la définition établie par la Convention contre la torture de 1984 des Nations Unies.

En se servant de la bureaucratie pour différer la reconnaissance 'officielle' du statut des demandeurs d'asile, la Bulgarie applique à tort les lois domestiques en respect des immigrants sans papiers aux personnes qui devraient être exonérées de tels traitements. Les autorités bulgares accordent la priorité à la pratique administrative des officiels de l'Agence d'état pour les réfugiés plutôt qu'aux droits et à l'existence des demandeurs d'asile.

Valeria Ilareva (valeria.ilareva@gmail.com) est juriste à la 'Clinique légale pour réfugiés et immigrants (LCRI) www.lcri.hit.bg. Etablie à la Faculté de Droit de l'Université de Sofia, LCRI (lcribg@gmail.com) offre de l'assistance légale gratuite.

1. www.aref.government.bg/?cat=2

Le centre de détention Busmanci pour les immigrants sans-papiers à Sofia.

Le monde de l'assistance internationale a-t-il besoin de surveillance ?

par Asmita Naik

Cinq ans après que le scandale de l'exploitation sexuelle des enfants réfugiés en Afrique occidentale par les travailleurs humanitaires est passé, a-t-il été fait assez pour assurer que le système d'aide humanitaire apporte réellement les bienfaits attendus de lui ?

En 2002, la communauté humanitaire a été rudement éveillée de l'acception complaisante que l'assistance internationale 'fait du bien' à reconnaître qu'elle peut aussi 'faire du mal'. Le scandale du sexe-pour-assistance en Afrique occidentale a exposé une culture profonde d'exploitation sexuelle des enfants réfugiés par les travailleurs humanitaires et les forces du maintien de la paix, démontrant de manière graphique comment même de telles maigres ressources d'assistance que des biscuits, du savon ou des bâches peuvent servir à opprimer les victimes les plus vulnérables des conflits. Ce cas représente un échec de responsabilité à tous les niveaux : un abus caractérisé de l'assistance des donateurs d'une part, et un abus odieux des bénéficiaires d'autre part.

Les allégations contenues dans le rapport du HCR /Save the Children ont causé beaucoup d'activité. Le Comité permanent interorganisations (CPI) sur les abus et l'exploitation sexuelle a établi un forum où les agences des Nations Unies et les ONG peuvent faire face au problème

ensemble. Le Secrétaire général des Nations Unies a publié un bulletin sur 'Les mesures spéciales de protection contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels', des points de concentration et des réseaux nationaux ont été mis en place et la formation, la direction et le soutien sont désormais disponibles pour aider à l'éradication de tels abus. Beaucoup a été fait au niveau de politique grâce à l'engagement sincère de certains individus. Quelques-unes des idées les plus radicales – comme les tests de routine d'ADN des travailleurs humanitaires et la compensation des victimes – proviennent de participants humanitaires.

Malgré cela, les progrès sur le terrain demeurent d'une lenteur pénible. En 2006, un rapport de Save the Children a mis en évidence que peu de choses avaient changé et que les rapports sexuels entre les filles sous l'âge de consentement et les travailleurs humanitaires et les forces du maintien de la paix se poursuivaient ouvertement dans les communautés de réfugiés du Libéria². Des allégations similaires ont été exprimées

au Népal, en RDC, au Soudan et à Haïti, soulevant de sérieuses questions sur l'engagement de la communauté internationale à appliquer ces politiques au niveau du personnel sur le terrain.

Est-ce symptomatique d'échecs plus importants ?

Il fait peu de doute que la culture d'évaluation a pris racine. Une prolifération d'initiatives dédiées à une plus grande responsabilité et à de meilleures prestations dans le monde du développement a émergé. Parmi celles-ci: le Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire (ALNAP), Coordination Sud/Synergie Qualité, le Projet des Service du renforcement des capacités urgents, le Humanitarian Accountability Partnership (HAP), l'InterAction, Management Accounting for Non-Governmental Organisations (MANGO), le One World Trust's Global Accountability Project (GAP), l'organisation People In Aid Code of Good Practice et le Projet Sphère- pour n'en mentionner que quelques-unes.

Compte tenu de cette explosion d'intérêt et d'activité pour une amélioration des prestations, il est décevant de retrouver de vieilles critiques exprimées dans les deux évaluations principales interorganisations des opérations d'assistance lors du tsunami. L'évaluation menée par Clinton : NGO Impact Initiative³, ainsi que la 'Tsunami Evaluation Coalition'⁴ ont relevé des inquiétudes quant à la duplication, au gaspillage et au manque de responsabilité et de professionnalisme, des critiques très semblables à celles qui ont été exprimées dans l'évaluation de la réponse humanitaire au Rwanda, en 1996.

Il est clair qu'il existe des lacunes dans les responsabilités et que les organisations internationales opèrent toujours dans un espace vide, distant de l'examen par leurs pays d'origine et dans des endroits ne possédant que de faibles

Des secours venant du monde entier inonde l'aéroport de Banda Aceh, Indonésie, après le tsunami.



systèmes démocratiques et légaux. La responsabilité envers ceux qu'ils aident (les bénéficiaires) et envers ceux qui paient (les contribuables du monde développé et les donateurs individuels) est toujours minuscule au comparaiso n avec les recours disponibles aux usagers de prestations financées par le secteur public ou le secteur privé dans les pays développés. Dans le monde développé, les usagers de prestations qui reçoivent un piètre service de la part d'institutions publiques (s'ils souffrent d'abus ou de négligence de la part de prestataires de services, par exemple) peuvent faire des poursuites pour négligence au tribunal, lancer une action civile, porter plainte auprès des parlementaires, éveiller l'opinion publique par des campagnes organisées ou par les médias, se plaindre auprès d'agences de réglementation, ou demander des enquêtes publiques ou des inspections. Ces solutions sont sans doute imparfaites, mais pour le moins, elles existent. Aucune de ces options ne se présente aux bénéficiaires d'assistance. Ils vivent dans des pays qui ne possèdent pas ces types de procédures démocratiques et légales, tout simplement, et les organisations internationales ne leur ont pas donné de substituts adéquats. La pléthore d'initiatives courantes de formation et de renforcement des capacités, de mesures d'autoréglementation ou d'évaluations ne peut pas compenser ces déficits.

Les responsabilités avec du mordant

Il y a lieu de se réjouir de l'existence d'un regain d'énergie et d'enthousiasme pour de meilleures prestations. Les efforts visant à l'autoréglementation, à la certification, à la formation, à l'enseignement et au renforcement des capacités ont tous un rôle central à jouer dans l'avancement de l'agenda. Cependant, ces efforts ne suffisent pas à eux seuls et des pressions extérieures doivent être appliquées. Ceci ne peut provenir que d'une agence de surveillance indépendante et international /Ombudsman possédant le mandat de mener des enquêtes et des évaluations indépendantes. Les mécanismes internes ne peuvent jamais être totalement impartiaux – même lorsqu'ils font intervenir des consultants externes – tant qu'ils sont gérés par les organisations mêmes qu'ils sont chargés d'évaluer. Seul un organisme indépendant est en mesure d'enquêter de manière systématique et transparente sur les abus qui se manifestent à présent de façon ad hoc et chaotique.

Une telle institution serait en mesure de lancer une action légale contre des organisations et leurs officiels en cas de négligence soit dans les pays d'incorporation ou d'opérations. Les agences humanitaires doivent exercer un devoir de protection raisonnable dans des circonstances données de manière à éviter les dommages prévisibles raisonnablement, mais elles sont rarement appelées à justifier de leurs actions devant un tribunal. On est en droit de s'attendre à plus de leur part. Il arrive souvent que les organisations ne puissent pas différencier entre ce qu'elles peuvent changer et ce qu'elles ne peuvent pas changer, en se concentrant sur les problèmes sociétaux plus larges plutôt que sur les problèmes dont elles ont le contrôle – leurs propres capacités à éduquer, à suivre et à discipliner le personnel sur l'exploitation sexuelle, par exemple, ou leur responsabilité de coordonner efficacement et de manière désintéressée avec d'autres agences afin d'éviter le gaspillage des fonds de donateurs. A l'évidence, les agences internationales travaillent dans des circonstances difficiles. On ne doit pas les tenir entièrement responsables, mais on peut s'attendre à ce qu'elles fassent de leur mieux.

Le bureau de l'Ombudsman pourrait établir un tableau de classement des agences sur des postes de responsabilité, d'efficacité et d'efficience, en tirant les enseignements d'initiatives comme le guide d'évaluation caritative de l'American Institute of Philanthropy⁵, ou le One World Trust's Global Accountability Index.⁶ Ceci aiderait à assurer que les bénéficiaires reçoivent l'assistance dont ils ont besoin en permettant aux fonds d'être ciblés vers les organisations en mesure de fournir des prestations de qualité. Les contribuables et les donateurs individuels auraient beaucoup plus confiance que leur argent soit utilisé à bon escient. Les donateurs institutionnels seraient en mesure de prendre des décisions à partir de critères objectifs, ouvrant ainsi la possibilité d'une vraie compétition entre les agences sur la base de la qualité de leur travail.

L'idée d'un Ombudsman indépendant a été avancée à la suite de la réponse humanitaire au génocide au Rwanda, mais une organisation possédant les sortes de fonctions décrites ci-dessus n'a jamais été mise à l'épreuve. Cela représente une pièce vitale manquant à l'arsenal des responsabilités qui serait utile à promouvoir et à valoriser les autres efforts accomplis vers l'autoréglementation et l'apprentissage. Il semble que cette idée

acquière de l'élan parmi certains donateurs par lesquels transite une proportion importante du financement international.

Nous devons faire plus encore pour accroître les responsabilités. Peut-être devrions-nous chercher à créer un organisme indépendant pour rendre compte des performances et de l'efficacité du système humanitaire. Hilary Benn, ancien Secrétaire britannique pour le Développement international⁷.

Les obligations envers les donateurs et les bénéficiaires sont souvent présentées comme des extrêmes polaires tirant dans des directions opposées, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Les donateurs et les bénéficiaires ont un intérêt commun dans des programmes efficaces et effectifs dans lesquels ils ont le droit à la parole, en particulier lorsque l'enjeu se chiffre en milliards de dollars⁸. Il est à la charge des gouvernements donateurs et des fondations en tant qu'administrateurs des fonds qu'ils détiennent de demander plus de responsabilité envers les contribuables et les bénéficiaires plutôt qu'utiliser le financement d'assistance pour exercer des pressions politiques. Alors qu'ils doivent pousser à l'établissement d'un organisme international de surveillance, cet organisme doit être complètement indépendant d'eux, et ils doivent, pour leur part, se soumettre à son examen.

Les images d'inefficacité des agences humanitaires et le manque de transparence ne peuvent servir qu'à saper le bon travail accompli avec dévouement et à le dévaluer. Si les organisations humanitaires veulent être des porte-drapeaux effectifs sur la voie de meilleure responsabilité de la part des gouvernements et des sociétés, elles doivent faire tout possible pour garder l'avantage moral. Le moment est venu de hausser la mise et de donner enfin du mordant aux responsabilités.

Asmita Naik (asmita99@yahoo.co.uk) est consultante indépendante.

1. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=och a&DocId=1001083>

2. BBC, 'Liberia sex-for-aid widespread', 8 May 2006 au <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4983440.stm>

3. www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/9607

4. www.tsunami-evaluation.org

5. www.charitywatch.org/aboutaip.html

6. www.oneworldtrust.org/?display=index_home

7. Guardian, 'Benn to attack UN over disaster response', 23 January 2006

8. Une estimation des frais d'exploitation des ONG dans 37 pays en 2002 était \$1,6 trillion (ce qui est équivalent à la cinquième plus grande économie au monde) : Newsweek, 5 Septembre 2005 ; \$13 milliards de dons ont été faits au tsunami - \$5 milliards provenaient des sources privées selon l'initiative Impact ONG 2006, ibid.

Au-delà de la simple présence: les interventions de protection sur le terrain

par Rosa da Costa

Alors que les concepts et les pratiques évoluent dans le contexte du nouveau mandat de collaboration pour les PDI, la protection est de plus en plus considérée comme une question intersectorielle affectant les autres 'clusters' et les organisations à leur tête.

« La protection par la présence » est une expression devenue populaire pour décrire une situation dans laquelle une présence internationale apporte une assistance humanitaire et empêche autant que possible les violations envers les droits de la personne. Toutefois, qu'est-ce que cela signifie, en pratique, d'apporter une protection dans les situations de déplacements causés par des conflits, y compris pour les acteurs qui offrent l'assistance humanitaire? Et comment continuer d'offrir un minimum de protection et d'assistance dans les situations où les États n'ont pas la volonté ou les capacités de mettre fin aux attaques contre les droits de la personne? Les interventions ci-dessous mettent en lumière l'impact de certaines activités vis-à-vis de la protection, ainsi que les défis particuliers qu'elles peuvent poser.

L'unité familiale et la réunification

Il est clair aux yeux des acteurs humanitaires que la famille joue un rôle crucial dans la protection lors de situations de crise et que les enfants non-accompagnés risquent d'être des victimes d'exploitation sexuelle ou de violences sexistes. C'est pourquoi, lorsque les enfants ne peuvent être immédiatement réunis avec leur famille, les spécialistes de la protection des enfants agissent dans le meilleur intérêt des enfants, trouvent des arrangements adaptés pour les faire garder, continuent de rechercher leurs parents et assurent le suivi de leurs besoins et de leur bien-être.

Dans le contexte de déplacements causés par des conflits, les spécialistes de la protection doivent aussi prêter attention et répondre aux autres risques liés à la protection, engendrés par la séparation des membres de la famille. Par exemple, les hommes qui ont été séparés de leur famille sont plus susceptibles d'être suspectés d'activités politiques ou militaires, et ainsi

d'être les victimes d'arrestations arbitraires, de recrutement forcé et de violations des droits de la personne par les différents acteurs du conflit. De la même façon, les garçons et les filles non-accompagnés sont susceptibles d'être recrutés par les forces armées en tant que porteurs, esclaves sexuels ou combattants. Les spécialistes de la protection, ainsi que toute personne travaillant dans ce domaine, doivent rester conscients des risques que leurs efforts de réunification des familles peuvent causer. Les procédures mises en place pour retrouver et réunir les familles nécessitent une grande connaissance des problèmes liés à la confidentialité et à la sécurité.

La protection, la collecte des données et l'enregistrement

Avoir des informations fiables sur le nombre, l'emplacement et les conditions des PDI - par âge, sexe et autres indicateurs clés - est essentiel pour améliorer la protection de celles-ci. Toutefois, lorsque les déplacements sont causés par des conflits, même les activités les plus simples, comme l'enregistrement ou l'établissement du profil des PDI, peuvent poser des défis inattendus et avoir des implications vis-à-vis de la protection. Il est parfois difficile d'identifier d'avoir accès aux PDI, surtout lorsqu'elles se dispersent dans de vastes zones urbaines, vivent chez des familles d'accueil ou ont été forcées de fuir dans des zones sous le contrôle de forces rebelles. Les personnes et les communautés déplacées de l'intérieur suite à des violations des droits de la personne et des persécutions souhaiteront souvent dissimuler leur identité et leur emplacement, ce qui les rend alors virtuellement inaccessibles en ce qui concerne la collecte des données.

Il faut remettre en question les approches traditionnelles de collecte des données, d'établissement des profils et d'enregistrement des PDI, afin de

prendre en compte les risques sécuritaires, puisque la disponibilité de ces données peut avoir de graves conséquences sur la sécurité des personnes ou des groupes déplacés. Il est possible que certaines PDI choisissent l'anonymat afin d'échapper aux persécutions d'acteurs armés issus ou non de l'État. En outre, certaines PDI estiment qu'il n'est pas dans leur intérêt d'être identifiées en tant que « groupe spécial », par peur de représailles de la part des populations d'accueil, auxquelles l'aide humanitaire n'est pas destinée. Il est nécessaire que les communautés de déplacés, au même titre que les spécialistes de la protection, participent à l'établissement de ces risques et à la sélection des meilleures méthodes de collecte et d'utilisation des données. Cela permettra de s'assurer que ces informations ne mettent pas en danger la sécurité, les intérêts à long terme ou les droits des communautés de PDI.

La protection et l'assistance humanitaire

De grands progrès ont été effectués ces dix dernières années afin d'améliorer la protection par le biais d'activités liées à l'assistance humanitaire. Des approches utiles ont été développées pour : s'assurer que nous apportions une assistance de meilleure qualité; comprendre les risques spécifiquement liés à la protection afin d'y répondre plus efficacement; et améliorer la manière dont nous travaillons avec les communautés. Des approches fondées sur les droits et les communautés, l'intégration de tous les âges, des différents sexes et d'autres facteurs de diversité, et la conduite d'évaluations participatives sont des outils qui nous permettent de vérifier si l'assistance humanitaire, ainsi que les autres services et programmes offerts, sont adaptés aux besoins et aux capacités de protection spécifiques des différents groupes. De plus, lorsque l'aide humanitaire est organisée à travers le prisme de la protection, elle peut avoir un profond impact qui se fait sentir au-delà de la protection efficace contre les risques immédiats du déplacement, par exemple sur le manque de nourriture, de logements et d'autres besoins humains essentiels. Les programmes d'assistance peuvent aussi considérablement contribuer à :

- Protéger les PDI contre les risques secondaires associés au déplacement, tels que les maladies, l'exploitation et le fait de devoir s'engager dans des stratégies de survie indignes et dangereuses, y compris les différentes formes de survie liées à l'activité sexuelle.
- Empêcher les PDI de devoir retourner prématurément à des zones où les conditions sont peu sûres, ou d'entreprendre des déplacements secondaires dangereux à la recherche de sources d'eau ou d'autres biens essentiels.
- Renforcer les capacités et les motivations des communautés d'accueil pour aider à protéger les PDI, en incluant ces communautés dans les programmes d'assistance ou de développement.

En outre, les programmes d'aide humanitaire offrent souvent un point d'entrée pratique pour établir une présence internationale et pour entreprendre un travail de protection. La « présence par l'assistance » offre l'opportunité d'estimer les besoins en protection, d'engager petit à petit les divers acteurs en fonction des problèmes qui apparaissent et de développer des programmes de protection adaptés au contexte. Cela est particulièrement important quand l'accès aux activités liées explicitement à la protection est controversé et initialement difficile à négocier.

Une intervention rapide par le biais de l'aide humanitaire lors des premières phases du déplacement peut aussi avoir un effet modérateur, même si cette intervention n'empêchera pas le déplacement de se produire. Elle peut aider en s'assurant que les camps sont sûrs et viables et en évitant de nouveaux déplacements plus loin, vers de larges zones urbaines ou vers des zones moins accessibles qui rendront ensuite le retour au lieu d'origine plus incertain. Si l'aide intervient trop tard lors du processus de déplacement, il est alors possible que les communautés de PDI soient déjà dispersées ou difficiles d'accès et qu'elles ne puissent plus agir ensemble pour défendre leurs droits et les conditions de leur retour. Une présence rapide par le biais de l'aide humanitaire peut aussi offrir d'autres opportunités, telles que : négocier les règles de coexistence dès le début; apaiser les tensions avec les communautés d'accueil ou voisines; et aider à la préservation d'une communauté saine et

vigoureuse en s'assurant que ses membres les plus forts ou ses leaders n'aient pas à partir à la recherche de biens de première nécessité - mais plutôt qu'ils puissent contribuer activement à des initiatives et à des solutions communautaires.

En même temps, il faut faire attention à ce que la présence internationale, par le biais d'activités d'assistance, n'ait pas pour effet involontaire de prolonger le déplacement ou de le rendre permanent. C'est pourquoi la planification de la distribution de nourriture dans les zones disputées doit se faire avec précaution et avec la participation des chefs locaux. La nourriture peut être à l'origine d'attaques de la part de rebelles, toutefois placer les points de distribution de nourriture trop loin des villages peut engendrer un déplacement permanent car les populations sont parfois trop faibles pour entreprendre quotidiennement le chemin du retour vers leur village et choisissent alors de s'établir à proximité de la zone de distribution.

De la même manière, maintenir trop longtemps une infrastructure d'assistance - tels les camps, les tentes médicales et les points de distribution de nourriture - peut rallonger la durée du déplacement ou entériner ce dernier, en encourageant les populations touchées à rester là où les services de première nécessité sont disponibles. Supprimer l'assistance, au contraire, peut engendrer des retours prématurés vers des zones peu sûres et des conditions non viables, ou bien des déplacements secondaires. Cela met en lumière l'importance d'une coordination efficace du secours humanitaire en ce qui concerne, d'un côté, les questions liées au déplacement et, de l'autre côté, les programmes liés au relèvement, au développement et aux moyens de subsistance.

Offrant une impulsion et un cadre juridique à ces activités de protection, les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays sont un outil majeur que nous pouvons utiliser dans nos travaux avec les gouvernements nationaux (tels les institutions nationales de défense des droits de la personne, les forces de police, le judiciaire ou le militaire) tout autant qu'avec la société domestique civile et les communautés touchées, afin de sensibiliser les populations au sujet des droits des PDI et de renforcer les systèmes qui protègent ces dernières.

C'est irréfléchi de définir la protection uniquement ou principalement en relation avec les mesures qui peuvent être prises une fois que le déplacement a eu lieu. Le travail de protection des PDI devrait aussi inclure la protection contre le déplacement. Le déplacement est un symptôme souvent connecté aux causes principales du conflit - le mépris du droit humanitaire et des droits de la personne, la pauvreté et la marginalisation.

Les initiatives qui cherchent à créer des conditions pour protéger les droits des populations rapatriées tout autant que la population civile en général, tels que l'investissement dans l'État de droit ou les structures de gouvernance et la mise en place de moyens de subsistance viables, devraient être intégrées à des stratégies plus larges de protection des PDI.

Rosa da Costa (rdacosta@austcare.org.au) est conseillère principale pour les politiques de protection et de l'humanitaire pour Austcare (Genève) (www.austcare.org.au).

1. www.brookings.edu/fp/projects/idp/gp_page.htm



La distribution des aliments du PAM au Moroto, au nord-est de l'Ouganda, mars 2007.

Conseils pour établir le profil des populations de PDI

par Jens-Hagen Eschenbächer et Tom Delrue

Le manque d'informations fiables sur les personnes déplacées de l'intérieur (PDI) a longtemps été un obstacle à la mise en place de réponses effectives face aux situations de déplacement interne.

Un nouvel outil a été mis au point pour venir en aide aux acteurs humanitaires conduisant des études sur les PDI : les « Conseils pour établir le profil des personnes déplacées de l'intérieur ».

Il est difficile d'obtenir des données fiables au sujet des PDI. Dans la plupart des pays où ont eu lieu des déplacements internes, les données existantes sur les PDI et les conditions de leur déplacement sont incomplètes, peu fiables, datées ou inexacts. Cela constitue un obstacle à la défense de leurs droits, à leur protection et à la mise en place de programmes d'aide ciblés.

Reconnaissant ces problèmes, le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations (CPI) a convenu en juin 2004 de développer un cadre interorganisationnel de collecte et d'analyse des informations liées aux PDI. Il est apparu ensuite que des lignes directrices quant à la méthodologie à adopter étaient aussi nécessaires afin de systématiser la collecte des données sur le terrain.

À l'été 2007, le Groupe de travail de Protection globale a approuvé les Conseils pour établir le profil des personnes déplacées en interne mis au point, avec le soutien du HCR, par l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) et la Section de soutien pour le déplacement et la protection du BCHA. Le processus qui a conduit à la finalisation de ces Conseils comprenait plusieurs larges consultations avec les différents acteurs au niveau des quartiers généraux et avec les praticiens sur le terrain.

Etablir le profil des PDI

Etablir le profil des PDI est un moyen efficace d'améliorer la disponibilité et la qualité des données sur ces derniers afin d'obtenir une idée de leur nombre grâce à des procédés collaboratifs qui peuvent être utilisés pour les opérations dans les pays tout autant que pour les statistiques mondiales. Des informations fiables et opportunes

peuvent faciliter la compréhension de la situation des PDI dans un pays particulier où une région particulière de ce pays. Cela permettrait d'améliorer la qualité des différents programmes, notamment des programmes de défense développés en leur nom, et ainsi de mieux gérer les ressources et de mieux cibler les actions qui visent à les protéger et à les aider.

Un profil des PDI correspond à une vision d'ensemble d'une population de PDI qui indique, au minimum:

- le nombre de personnes déplacées, selon l'âge et le sexe (même s'il ne s'agit que d'estimations)
- leur emplacement

Si possible, les informations supplémentaires peuvent inclure par exemple: cause(s) du déplacement, schémas récurrents de déplacement, préoccupations quant à la protection, besoins humanitaires et solutions potentielles pour les individus ou groupes, si disponibles.

A qui ces Conseils sont-ils destinés?

Ces Conseils sont principalement destinés aux personnes en charge des questions techniques de l'ONU et des ONG au niveau des pays et des régions. Ils ont aussi été créés pour venir en aide aux personnes qui doivent établir le profil de populations et qui ne sont pas forcément familières avec les PDI et leurs principales caractéristiques, même si ces personnes sont parfois expertes en études démographiques. Il leur faudra comprendre les populations desquelles ils établissent le profil et être conscients des difficultés potentielles. En outre, ces Conseils seront utiles aux fonctionnaires de gouvernements, aux groupes issus de la société civile et aux autres qui défendent les PDI, sensibilisent les populations à leur sujet ou mobilisent des ressources pour les assister.

Les autorités nationales ont la responsabilité première d'offrir protection et assistance aux PDI qui se trouvent sous leur juridiction. Ainsi, si la situation s'y prête,

les autorités nationales devraient-elles chercher à établir le profil des PDI, avec le soutien d'organisations internationales si nécessaire. Si le gouvernement national ne possède pas la capacité ou la volonté d'endosser cette responsabilité, il revient alors au Coordonnateur résident ou au Coordonnateur de l'action humanitaire de l'ONU de mettre en place un système pour établir le profil des PDI, en consultation avec l'équipe de pays. Ce qui compte, c'est que tous les acteurs impliqués soient d'accord avec le processus adopté pour établir le profil des PDI; cela n'empêche toutefois pas certaines agences à conduire leurs propres évaluations séparément, pour des buts qui leur sont propres.

Futures étapes

Un groupe central d'organisations de l'ONU et d'ailleurs engagées dans l'établissement du profil des PDI a été formé en 2007 pour soutenir les initiatives sur le terrain et pour promouvoir l'instauration des Conseils. Se basant sur les recommandations émises après consultation de plusieurs secrétariats de l'ONU, d'ONG, d'institutions universitaires et de donateurs en mars de cette année, le groupe explore actuellement la possibilité de créer un service de soutien interorganisations en ce qui concerne l'établissement du profil des PDI. Un atelier international est prévu pour avril 2008 à Yaoundé, au Cameroun, afin de rendre compte des récents travaux quant au profil des PDI et de discuter des meilleures pratiques. Il est aussi prévu de créer un réseau plus large d'organisations et d'institutions travaillant sur des questions liées à l'établissement du profil des PDI.

Jens-Hagen Eschenbächer (jens.eschenbaecher@nrc.ch) travaille pour l'Observatoire des situations de déplacement interne du Conseil norvégien pour les réfugiés (www.internal-displacement.org) et Tom Delrue (delrue@un.org) pour la Section de soutien pour le déplacement et la protection du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (http://ochaonline.un.org).

Les Conseils sur l'établissement du profil des PDI sont disponibles gratuitement en version imprimée auprès de l'OSDI (adresse page 72) et en ligne sur www.internal-displacement.org/profiling. Une version française sera aussi disponible en 2008.

Le rôle du secteur privé dans la réponse humanitaire

par Soraya Narfeldt

Toutes les compagnies sont en affaires pour réaliser des bénéfices – mais c'est la manière dont les compagnies réalisent les bénéfices qui est importante. Elles devraient être encouragées à percevoir les nombreux bénéfices à soutenir la réponse humanitaire et à opérer d'une façon éthique.

RA International, basée à Dubaï, est spécialiste en le rétablissement des infrastructures dans les communautés fracturées. Comme toutes les compagnies, nous sommes en affaires pour réaliser des bénéfices mais nous sommes engagés dans les causes humanitaires, ce qui assure un dividende aux communautés parmi lesquelles nous travaillons – et nous encourageons d'autres compagnies à faire de même. En offrant de l'aide humanitaire, les compagnies privées sont à même de développer des rapports durables à long terme avec les populations locales. Cela aide à gagner accès aux communautés, et par là facilite les efforts de la compagnie à mener des affaires dans cette région.

Nous aidons les communautés par recruter le personnel localement et en leur offrir des formations professionnelles rémunérées, sous emploi. Puis, soit la compagnie leur donne de l'emploi, soit les aide à établir leur propre affaire et entre en partenariat avec ces personnes. Nous encourageons la croissance d'ONG communautaires qui valorisent leurs communautés. En donnant aux personnes les moyens d'établir leurs propres affaires et leurs associations, nous encourageons la confiance entre notre compagnie et les communautés locales. Cela aide beaucoup à faciliter un bon environnement commercial tout en ôtant les barrières de tous côtés.

Nous fournissons des prestations pour camps, pour la restauration, la gestion des déchets, la logistique et les achats, l'énergie, la construction et l'ingénierie dans des pays sur le monde entier ; et nous avons parrainé de nombreux projets dans des pays comme l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, le Soudan et le Kenya.

Dans le domaine du traitement des déchets, RA International est à présent responsable de la majorité des contrats de l'OTAN dans Kaboul ainsi que des opérations de traitement des déchets à Mazar-e-Sharif, Gardez et d'autres régions en Afghanistan.

Plutôt qu'installer nos propres usines de traitement des eaux usées, nous travaillons de concert avec le gouvernement afghan à la construction d'usines de traitement en collaboration avec les ministères afghans, ce qui contribue ainsi à l'infrastructure du gouvernement. Tout en faisant usage de ces installations, RA paie aussi les droits de service, versant ainsi aux coffres de l'état. Nous opérons aussi des contrats de traitements de déchets à Juba, au Soudan, en collaboration étroite avec le gouvernement du Soudan du Sud afin d'établir des directives sur l'environnement. Nous fournissons aussi des 'Portaloos' (toilettes mobiles), et leur vidange et nettoyage, dans deux écoles de filles à Kaboul. Nous avons apporté des vivres aux orphelinats de Kaboul et donné des équipements essentiels au Ministère des Finances. A Juba, nous avons fourni des bureaux gratuits et des logements à Médecins sans Frontières, et nous avons apporté boisson et nourriture à une colonie de lépreux. En Sierra Leone, nous avons fourni les matériaux de construction pour deux écoles et installé de nombreuses pompes à main qui donnent de l'eau aux écoles dans tout le pays.

On peut douter que beaucoup de projets similaires avec les bienfaits qu'ils apportent auraient été exécutés sans le financement du secteur privé. Naturellement, c'est notre affaire commerciale et nous en tirons des bénéfices – mais en choisissant avec soin nos méthodes de travail et nos collaborateurs, nous assurons que les populations locales en tirent plus de profits à long terme.

A Meymaneh, au nord-ouest de l'Afghanistan, nous avons travaillé avec l'Equipe de reconstruction provinciale norvégienne sur un important projet d'hygiène pour un hôpital régional dont dépendent 1,1 million de personnes. L'armée norvégienne a fait don d'un respirateur automatique afin de permettre d'effectuer des opérations chirurgicales vitales de grande complexité. Cependant, il a été vite réalisé que les standards d'hygiène laissaient

beaucoup à désirer. Une infirmière locale a fait un appel d'aide à RA International et nous avons convenu de financer la formation et d'employer du personnel à désinfecter les salles d'opérations et les services médicaux hospitaliers, et à aider les chirurgiens à se désinfecter et à se mettre en blouses avant chirurgie.

Le pouvoir de compagnies privées offrant de l'aide ne doit jamais être sous-estimé. Les compagnies se concentrent le plus souvent sur l'efficacité, les négociations fructueuses, l'établissement d'une bonne réputation (leur marque) ainsi qu'à exécuter les projets en temps voulu et selon un budget. Les règles essentielles du capitalisme œuvrant pour le bien des communautés recevant de l'aide peuvent à leur tour les aider à en affaires et, en fin de compte, aider les sociétés à recouvrer et à progresser après les conflits.

Nous voyons la réponse humanitaire comme un moyen d'aider les communautés à devenir plus fortes. Lorsqu'elles réalisent que nous voulons négocier et rendre aux communautés que nous aidons, il devient plus facile d'opérer parmi elles. Nous exhortons le secteur privé à prendre en compte la dimension éthique dans leurs opérations et d'assurer qu'elles apportent des bénéfices plus étendus à tous.

Soraya Narfeldt (info@raints.com) est Président du Conseil d'administration de RA International (www.raints.com) et ancienne Volontaire bénévole des Nations Unies.

RA International est membre actif de l'Association des opérations de paix internationale (IPOA), <http://ipoaonline.org/php>. IPOA est une association commerciale dont la mission est de promouvoir des standards opérationnels et éthiques de haute qualité parmi les entreprises actives à l'industrie de la paix et de la stabilité ; de s'engager dans un dialogue productif avec les preneurs de décisions sur la contribution positive et croissante de ces entreprises à faire avancer la paix, le développement et la sécurité des personnes ; et d'informer le public concerné des activités et du rôle de l'industrie.

Les défis à la collecte des données de base dans les situations d'urgence

par Jennifer Schlecht et Sara Casey

Bien que la communauté humanitaire reconnaisse la nécessité de données de qualité pour l'élaboration et le suivi de programmes, les défis et les exigences rencontrés sur le terrain ont trop souvent mené à l'argument que 'nous n'avons pas le temps' ou 'c'est trop difficile'. Pourtant, sans donner du temps et des ressources à la collecte et au suivi de données de base, les activités de projets ne reposent pas sur des preuves solides provenant d'évaluation de programmes.

Il existe des appréhensions réelles – telles que celles pertinentes à l'éthique, à la sécurité physique, aux implications politiques d'activités dans des environnements changeant rapidement, aux difficultés de logistique et aux défis techniques de travailler avec des populations nomades et des populations de compositions démographiques peu communes¹. Cependant, notre expérience avec l'Initiative² RAISE (Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies) [L'accès à la santé reproductive, aux informations et aux services dans les urgences] a démontré qu'il était possible d'établir des programmes sur preuves dans des situations de crise grâce à un meilleur engagement dans la collecte des données. Bien que la collecte de données de base exige du temps et des ressources, elle peut contribuer à l'efficacité et au succès à long terme, ainsi qu'à fournir des données aux fins de plaidoyer.

Tous les projets soutenus par l'Initiative RAISE ont mis en application une étude initiale comportant une évaluation des aménagements et une enquête sur les populations. RAISE a fourni le soutien technique aux projets, s'assurant que la collecte des données se fasse selon une méthodologie normalisée tout en renforçant la capacité de suivi et d'évaluation (S&E) du personnel de projets sur le terrain. À présent, RAISE et ses partenaires ont mis en application des évaluations d'aménagements dans cinq projets au Darfour, dans la République Démocratique du Congo (RDC), en Ouganda du Nord et au Soudan du

Sud, et des enquêtes sur les populations dans trois projets au Darfour et en Ouganda du Nord. Ces expériences démontrent comment les défis à la collecte de données peuvent être surmontés dans des situations de conflit.

La préparation

Une préparation appropriée pour les activités initiales est critique, en particulier dans les situations d'urgence. Avant de mener une étude, il faut impérativement tenir compte des effets potentiels directs et indirects que le processus peut avoir sur l'agence responsable de la mise en application, sur les bénéficiaires et sur les capacités de l'agence à travailler dans une situation donnée.

Une de nos premières étapes dans la planification d'études initiales a été d'obtenir le soutien de la direction d'organisations partenaires. Les enquêtes demandent un gros engagement de finances, ressources humaines et temps. RAISE pensait qu'il était essentiel d'assurer que les agences chargées de la mise en application cernent totalement la question et offrent un soutien total au processus initial avant d'avancer. Ce soutien devrait aussi comprendre l'identification d'une personne chargée de la coordination de l'enquête depuis le premier jour de la formation et jusqu'au dernier jour de la collecte de données.

Ensuite, les projets ont obtenu l'approbation des autorités locales et nationales, des organismes d'examen éthiques et des leaders locaux pour l'enquête proposée, car leur soutien est crucial à une mise

en application sans heurts. En outre les parties-prenantes clés, comme les officiels du Ministère de la Santé (Ministry of Health, MOH), le personnel des ONG et les leaders locaux, ont été impliqués dans les phases initiales de planification et de mise en application. Les leaders locaux se sont montrés cruciaux à la mobilisation des membres de la communauté dans la participation aux activités des études.

L'adaptation des instruments d'étude

Les projets peuvent souvent adapter des instruments d'étude existants dont le succès a déjà été prouvé dans des situations similaires, ce qui permet ainsi au personnel de comparer les conclusions de projets avec d'autres données similaires. Les partenaires de RAISE ont mis en application un instrument adapté de l'Évaluation des aménagements de soins obstétricaux d'urgence en provenance du Programme d'évitement des décès et des incapacités maternels (Averting Maternal Death and Disability Program (AMDD))³, et un questionnaire d'enquête adapté du document 'Instrument d'évaluation de la santé reproductive pour les femmes touchées par les conflits [Reproductive Health Assessment Toolkit for Conflict Affected Women]⁴ du Centre de préventions et de contrôle des maladies. Entre eux, ces instruments fournissent des informations sur les aménagements des services de Santé Reproductive (SR), par exemple, les équipements, les fournitures et le personnel), le taux d'utilisation des services et le statut actuel de SR des femmes ciblées par le projet.

Les partenaires ont ensuite adapté les instruments à leur contexte local. La traduction est une étape critique qui est particulièrement importante aux instruments de l'enquête ; il faut accorder assez de temps pour effectuer les traductions, les retraductions et les révisions. Bien que cela puisse être une procédure longue et compliquée, en particulier lorsque plusieurs langues entrent en jeu, les responsables

d'équipes de données peuvent être impliqués au début du processus initial afin d'en établir la propriété et d'encourager l'investissement dans les résultats.

L'échantillonnage

L'échantillonnage est une des tâches les plus difficiles pendant que l'on mène des enquêtes dans des situations de conflit. Une des raisons à cela est qu'il existe rarement des chiffres fiables pour les populations dans ces situations. Par exemple, les combats sporadiques au Darfour ont causé des changements fréquents parmi les populations des camps de personnes déplacées et dans les villages, tandis qu'en Ouganda du Nord les personnes commençaient à quitter les camps vers les zones de réinstallation. Il était aussi fréquent que l'agence responsable de la distribution des aliments soit en possession des chiffres les plus récents, mais ceux-ci auraient été 'gonflés' afin d'augmenter les rations reçues par les familles. Par conséquent, il fallait procéder à l'éclaircissement du nombre des membres d'une famille avec beaucoup de sensibilité – ce qui a été abandonné en fin de compte. Les partenaires de RAISE ont œuvré en collaboration étroite avec les leaders locaux pour surmonter ces obstacles. Au Darfour, par exemple, les sheikhs locaux dans les camps ou dans les villages étaient en mesure de fournir aux partenaires de RAISE des données sur les nombres de personnes dans les familles sous leur autorité.

Recruter une équipe de collecte de données

L'identification initiale et le recrutement d'équipes solides de collecte de données sont essentiels à la mise en œuvre d'une enquête. Les collecteurs de données peuvent être recrutés parmi plusieurs groupes, dont les étudiants universitaires, les membres de la communauté et le personnel du MOH. L'établissement de rapports entre les membres de ces groupes peut mener à des bénéfices secondaires pour le programme. Par exemple, les équipes d'évaluation des collectes de données de RAISE comprenaient du personnel un ONG et du MOH, contribuant ainsi à une meilleure collaboration avec le MOH local. Cependant, pendant l'enquête sur les populations, la participation du personnel du MOH a fait apparaître de nouveaux défis parce que les populations locales ne faisaient pas confiance au gouvernement et auraient sans doute refusé de participer à l'enquête si le personnel du MOH avait pris part à la collecte de données. Dans ces cas-là, les officiels du MOH ont été priés de prendre part à d'autres tâches, comme l'enregistrement et l'analyse des données.

Il existe d'autres considérations dans la sélection d'une équipe de collecte de données. Dans certains pays, les sensibilités ethniques et politiques ont limité les capacités de certains à se déplacer, ou ont affecté le consentement des répondants à être interviewés. Des capacités linguistiques variables, là où il existe une multiplicité de langues ou de dialectes, mènent à de nouveaux problèmes. Les compétences d'alphabétisation sont difficiles à évaluer, en particulier dans les endroits où les langues ou les dialectes sont rarement écrits. Les niveaux d'éducation ont aussi eu un impact sur le temps nécessaire à compléter les activités de formation. La collecte de données a demandé un important engagement en temps ; il est important d'assurer que tous les membres de l'équipe comprennent les exigences en temps lorsqu'ils acceptent de participer.

La formation en vue du renforcement des capacités locales

Les équipes de collecte de données ont été formées par les partenaires de RAISE, avec l'appui technique du personnel de RAISE. La formation des équipes de collecte de données a duré de trois à quatre jours pour les évaluations d'aménagements, et de sept à dix jours pour les enquêtes sur les populations. Il a été nécessaire de faire preuve de flexibilité dans le temps prévu pour les formations afin d'accommoder les écarts de compétences et de savoir de base dans les groupes.

RAISE a élaboré la formation avec ses partenaires afin d'assurer des données de bonne qualité et de renforcer les capacités des partenaires et des individus prenant part (voir l'étude de cas ci-dessous). Autant que possible, le personnel du projet et les responsables ont mené la planification, la facilitation et les activités de formation. Ce niveau d'engagement a eu pour résultat une meilleure connaissance et une confiance accrue dans les instruments, un leadership amélioré et une plus grande qualité de supervision et de collecte de données. RAISE a fourni l'appui technique durant le processus, comme les présentations normalisées adaptables aux formations, ce qui a rendu le leadership sur le terrain bien moins intimidant.

Mise en œuvre

Il est important que les évaluations initiales adhèrent à la méthodologie approuvée, même dans des circonstances turbulentes. Une fois que les échantillons sont sélectionnés, la mise en œuvre de l'enquête peut être affectée par des changements rapides de la sécurité ou de la condition des routes. Une équipe d'enquête de RAISE au Darfour a été obligée de suspendre sa

collecte de données parce que des combats à proximité de la zone d'enquête avaient coupé l'accès à la population ciblée, mais a repris la collecte lorsque la sécurité est revenue sur les lieux. En Ouganda du Nord, les pluies ont rendu inaccessibles de nombreux villages sélectionnés pour un échantillonnage de RAISE; les équipes ont modifié les options de transport dans la mesure du possible et, dans de rares cas, ont sélectionné des 'clusters' additionnels.

Pendant toute enquête, mais en particulier dans des environnements hostiles, il est essentiel de tenir compte de la sécurité de l'équipe de collecte de données et des répondants. Une bonne formation montre aux équipes de collecte de données comment réagir à des événements imprévus ou potentiellement dangereux. En outre, les équipes doivent posséder des moyens de communication et de transport adéquats en cas d'urgence, et elles doivent observer les restrictions locales aux déplacements. Établir de bons rapports avec les leaders locaux et les tenir informés des dates de collecte de données font une partie intégrale de l'assurance de sécurité. Pendant les enquêtes de RAISE, les leaders locaux ont fourni des informations sur les aspects de sécurité du moment et ont facilité les communications et le transport. Afin de maintenir la sécurité des répondants, toutes les personnes prenant part aux activités de l'enquête doivent observer la confidentialité et l'intimité la plus stricte. Ceci a été souligné durant toute la formation et la mise en œuvre. En Ouganda du Nord, l'enquête contenait des questions sur les expériences des répondants en respect des violences sexuelles et sexistes. L'équipe d'enquête de RAISE a établi un protocole d'orientation pour soutien psychologique auquel chaque enquêteur a été formé avant de commencer les interviews.

L'enregistrement, l'épuration et l'analyse des données

Afin de rendre les données utilisables aux personnes travaillant sur le terrain, RAISE a apporté du soutien à ses partenaires sur le terrain en les formant à l'enregistrement, à l'épuration et à l'analyse des données⁵. Cette formation a donné l'opportunité au personnel local de développer leurs compétences d'analyse, puis de les appliquer à l'analyse de suivi ou d'autres données de l'étude. Dans certains cas, l'enregistrement des données a présenté des défis à cause de l'absence de capacité locale. Pour diverses raisons, les personnes possédant des compétences informatiques n'étaient pas toujours disponibles pour du travail à court terme. L'enregistrement des données a été effectué en partenariat avec le personnel du MOH ou de l'université pour certains

Une étude de cas : l'Ouganda du Nord

Durant la mise en œuvre de l'enquête sur la population en Ouganda du Nord, plus de 1400 femmes ont été interviewées dans six zones, dont des camps de personnes déplacées, des villages ruraux et des populations urbaines. L'expérience d'enquêtes précédentes indiquait que les incidences variables de réinstallation dans chaque

zone de personnes déplacées, alliées au début de la saison de moissons, affecteraient les taux de réponse et les capacités d'identification des répondants. Lors des visites sur place avant l'enquête, l'équipe de RAISE s'est entendue répéter que les femmes ne seraient pas au foyer, soit parce qu'elles vivaient par moments dans des zones de réinstallation adjacentes, soit parce qu'elles travaillaient aux champs durant la journée.

La formation demande donc de la flexibilité de la part des équipes d'enquête, ainsi que la ressource des responsables à faire face aux défis de maisons vides, de double résidence, au travail aux champs des femmes et aux faibles incidences de réponse. Plutôt que suivre la méthodologie traditionnelle du partage des tâches des enquêteurs et des 'identificateurs' (qui identifient les foyers et sélectionnent les participants selon le protocole), la flexibilité a été maximisée par la formation aux deux tâches des membres les plus compétents dans les équipes. Ceci s'est montré particulièrement précieux parce que les responsables étaient en mesure de décider de la meilleure division des tâches en fonction des circonstances du moment.



RAISE/Jennifer Schlecht

Par exemple, lorsqu'une équipe apprenait que les femmes n'étaient au foyer que dans l'après-midi, il était possible de départager 15 participants de manière que 10 personnes puissent identifier les femmes à interviewer tôt le matin. Les 10 'identificateurs' étaient en mesure d'identifier jusqu'à 50 femmes dans les 'clusters' avoisinants, puis de revenir au rôle d'intervieweur dans l'après-midi pour faire face à l'arrivée des femmes en fin de journée.

Ce système permettait à l'équipe de répondre à chaque situation (y compris donner jusqu'à deux jours de préavis aux femmes avant leur interview) et d'assurer que les ressources humaines n'étaient pas sous-utilisées.

Les personnes formées aux techniques d'interview et d'identification ont rapporté une expérience plus enrichissante. Un des intervieweurs-identificateurs remarquait : 'Il était intéressant et valorisant de posséder plus d'une compétence ; cela apportait

de la variété à notre travail'.

La combinaison de compétences accrues de la part des responsables et des compétences diverses parmi les équipes de collecte de données leur a accordé la flexibilité nécessaire à répondre à la majorité des défis qui se sont présentés. En fin de compte, les équipes ont enregistré une incidence de réponse supérieure à 85% dans des endroits où des enquêtes précédentes n'avaient atteint que moins de 70%. Une telle flexibilité est un atout pour le succès d'une enquête, parce que ces scénarios se produisent souvent dans toutes les enquêtes et à fortiori dans des situations de conflits.

projets. RAISE a fourni des bases de données normalisées adaptées à chaque projet.

Les capacités locales d'analyse des données sont souvent limitées, RAISE a donc organisé des ateliers d'analyse des données avec le personnel des agences partenaires, et a utilisé les conclusions pour améliorer les programmes et pour le plaidoyer et la planification de la dissémination des données. Le personnel sur le terrain a acquis de nouvelles compétences dans l'extraction de renseignements utiles de la base de données.

Conclusions

Les programmes sur la base de preuves sont essentiels à la prestation de services de SR de qualité dans les urgences humanitaires, et notre expérience avec l'Initiative RAISE

a montré que la collecte et l'exploitation de données dans des situations instables n'étaient pas impossibles – en dépit des défis présents. La récente mise en œuvre d'études initiales par RAISE souligne l'importance de :

- Renforcer les capacités du personnel sur le terrain afin d'assumer des rôles de leadership dans la collecte de données
- La flexibilité dans les réponses aux changements dans les situations
- L'implication des parties-prenantes, des leaders locaux et des gouvernements en particulier, à plusieurs niveaux
- Renforcer les compétences du personnel local dans l'analyse et l'exploitation des données.

- Ces éléments assurent une collecte de données valide dans toutes les situations, mais sont aussi particulièrement importants dans les zones de conflits ou d'instabilité.

Jennifer Schlecht (jls2006@columbia.edu) et Sara Casey (sec42@columbia.edu) sont officiers de recherches, de suivi et d'évaluation pour l'Initiative RAISE, toutes deux basées à l'Université de Columbia.

1. Par exemple, la proportion hommes-femmes peut être différent parce que les hommes sont peut-être au front ou ont été tués.
2. www.raiseinitiative.org
3. Cet instrument sera bientôt mis en disponibilité sur le site web de l'Initiative RAISE.
4. www.cdc.gov/reproductivehealth/Refugee/ToolkitDownload.htm
5. Les données ont été enregistrées en CS Pro (www.census.gov/ipc/www/cspro/index.html) et épurées et analysées par EPI Info (www.cdc.gov/epiinfo/).

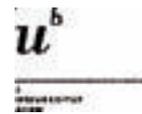
Conférence 2008 sur la santé reproductive (SR) dans les urgences Kampala, Ouganda : 18-20 juin 2008

Organisée par l'Initiative RAISE, en collaboration avec le Consortium RHRC, cette conférence rassemblera divers acteurs dans les domaines de la SR dans les urgences, de santé reproductive, d'aide humanitaire et de développement afin de contribuer à l'expansion de services de SR globaux dans des situations d'urgence.

Pour plus de détails, veuillez consulter www.RHInEmergenciesConference.org/2008. Des extraits sont recevables en ligne dès maintenant et jusqu'au 31 janvier 2008.



Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne



Vers un programme de recherche sur le déplacement interne

par Elizabeth Ferris

Le Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne, en partenariat avec l'Institut pour l'étude des migrations internationales de l'Université de Georgetown, a organisé une réunion de chercheurs universitaires travaillant sur les questions liées aux PDI, du 8 au 9 mars 2007, au Caire, en Égypte. Cette réunion a eu lieu à l'Université Américaine du Caire et avait pour but de faire l'état des lieux des recherches actuelles ou à venir, d'identifier les carences et les recoupements et de mettre à plat les idées concernant un futur programme de recherche sur les déplacements internes. Les 20 participants, venant de toutes les régions du globe et travaillant dans de nombreuses disciplines universitaires, ont discuté des questions méthodologiques, des possibilités de renforcer des partenariats institutionnels, des possibilités de financement et des questions où de plus amples recherches restent à effectuer.

Les participants ont identifié des problèmes de nature méthodologique, tout autant dans la collecte des données que dans la recherche sur le terrain, et soulevé, entre autres, les questions suivantes:

- Pourquoi et comment collecter des données sur les PDI qui ne vivent pas dans des camps, qui ne sont pas enregistrés et qui ont de bonnes raisons de vouloir rester anonymes?
- Quelles sont les méthodologies alternatives pour collecter des informations sur les PDI et quelle combinaison de méthodologies est la plus efficace en fonction des situations?
- Est-il possible d'établir une définition opérationnelle commune des PDI pour faciliter les études comparatives?
- Les études longitudinales étant importantes mais coûteuses, celles-ci peuvent-elles être remplacées par des données intersectionnelles?
- Les méthodes utilisées pour étudier les PDI diffèrent-elles des méthodes utilisées pour l'étude des réfugiés ou d'autres migrants issus de régions

affectées par des conflits, ou encore de migrants sans-papier? Que peut-on apprendre des méthodologies employées pour étudier ces groupes?

- Comment minimiser les risques encourus par les personnes interrogées et comment assurer la confidentialité des données?
- Comment les chercheurs universitaires peuvent-ils développer de meilleurs liens avec les responsables politiques?

En discutant d'un futur programme de recherche sur les déplacements internes, les participants ont identifié les questions suivantes comme prioritaires pour tout futur travail:

1. Améliorer la compréhension conceptuelle des déplacements internes

- Le contexte dans lequel ont lieu les déplacements, en particulier comment les différentes manières de comprendre la souveraineté et la mondialisation affectent les déplacements internes
- Les causes des déplacements, en particulier les relations entre les différentes causes des déplacements - par exemple, entre les déplacements provoqués par les conflits et ceux provoqués par le développement.
- Les cadres de référence des PDI, y compris la catégorie même de PDI et les questions sur la valeur ajoutée d'une expansion de la définition qui inclurait toutes les personnes forcées de partir; la relation entre les déplacements internes et externes; la relation entre les PDI et les migrants économiques; et les points de comparaison entre les personnes déplacées suite à des conflits et celles qui restent sur place.
- La protection, y compris les questions au sujet de la généralisation de la protection, de la protection au niveau local, des liens entre l'assistance et la protection, et des besoins particuliers en protection des femmes, des enfants, des indigènes, des personnes âgées et d'autres groupes.

2. Renforcer les systèmes de réponse aux PDI

- Les réponses institutionnelles aux PDI, y compris les relations entre la responsabilité nationale et internationale envers les PDI, l'impact des réformes humanitaires sur la protection et l'assistance envers les PDI, et la responsabilité de protection.

3. Groupes de PDI particuliers ou situations spécifiques

- Déplacement urbain, y compris le besoin d'un minimum d'informations sur les PDI en zone urbaine et, de manière plus générale, sur les PDI qui ne vivent pas dans des camps ou qui sont « hors de vue » et la relation entre le déplacement urbain et l'urbanisation.
- Les PDI en tant qu'agents, y compris le rôle que ceux-ci exercent en trouvant leurs propres solutions et en servant d'agents de change au sein de leur communauté.
- Les situations de déplacement prolongé, y compris les facteurs qui sont à l'origine des déplacements à long terme et les conditions qui permettent leur résolution.
- Les déplacements non liés à des conflits, y compris les déplacements causés par le développement, les déplacements causés par des raisons environnementales ou écologiques et la traite des personnes.

Cette réunion a été productive et stimulante - même si plus de questions ont été soulevées que de réponses apportées - et le groupe a décidé de se réunir de nouveau, avec d'autres universitaires intéressés, lors de la réunion annuelle de l'Association internationale pour l'étude des migrations forcées, qui se tiendra au Caire en janvier 2008. Le rapport complet de la réunion est disponible sur http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/2007_Cairo.rpt.pdf

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) est co-directrice du Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne. (www.brookings.edu/projects/idp.aspx)

L'approche 'cluster' en Ouganda du nord

par Jessica Huber et Nina M Birkeland



NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

Le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) est convaincu que l'approche 'cluster' est prometteuse pour l'amélioration de la réponse internationale au déplacement interne. L'approche représente une tentative sérieuse de la part des Nations Unies, des ONG, des organisations internationales et des gouvernements à pallier les carences critiques dans le système humanitaire. Nous souhaitons que cette réforme trouve le succès et joue un rôle actif dans le soutien du travail des 'clusters' et à l'amélioration de leur efficacité en Ouganda du nord.

par les communautés et par les organismes gouvernementaux nationaux et locaux. Pour assurer le succès de l'approche 'cluster', une approche participative doit constituer la base d'interventions coordonnées dans l'Ouganda du nord.

Les 'clusters' dans le contexte de la transition

En ces temps d'optimisme gardé en Ouganda, l'approche 'cluster' devrait mettre en priorité le travail vers une transition progressive sans heurts depuis l'aide humanitaire vers le soutien au développement à long terme. Le NRC anticipe de soutenir le rôle important que le PNUD commence à jouer dans le développement et la mise en action du 'Cluster de relèvement initial'. Pour beaucoup d'acteurs en Ouganda, la responsabilité pour ce 'cluster' demeure vague ; son rapport avec les autres groupes de travail du secteur reste aussi vague, en particulier avec les 'clusters' où d'importants chevauchements se manifestent dans les activités, par exemple en sécurité alimentaire, en produits non-alimentaires et en protection.

Il faut reconnaître le rôle joué par l'introduction de l'approche 'cluster' en Ouganda dans le maintien de la concentration sur la crise humanitaire qui touche toujours une grande partie de la population de l'Ouganda du nord. L'approche 'cluster' a eu comme résultat une réponse de politique plus cohérente et plus consistante de la part des Nations Unies et de la communauté internationale, œuvrant à balancer les priorités d'assurer la liberté de mouvement et la liberté de choix pour les personnes déplacées tout en poursuivant la fourniture d'aide aux personnes dans les camps. Le défi demeure de voir comment l'approche 'cluster' évoluera selon l'amélioration de la situation sur le terrain, plus particulièrement en réponse au mouvement depuis les secours humanitaires vers la transition et le relèvement initial, et enfin vers un environnement post-conflit. Les investissements et le soutien envers la transition vers un environnement post-conflit doivent être effectués de telle manière que la protection et l'aide aux personnes déplacées et aux réfugiés soient assurées dans toute la région, quelle que soit leur implantation.

Sensibilisation et leadership

La mise en action efficace des 'clusters' dépend largement de la capacité des dirigeants de 'clusters', sous la direction du Coordinateur de l'action humanitaire (CAH), à tenir le gouvernement de l'Ouganda (GoU) responsable de ses actions. A présent, les liens entre les dirigeants de 'clusters' et le Coordinateur

de l'action humanitaire restent ténus, et le leadership est donc faible. L'échec de l'introduction d'un Coordinateur de l'action humanitaire indépendant en Ouganda a été une déception. Pour assurer une meilleure mise en œuvre, les dirigeants et les membres de 'clusters' doivent mieux cerner le processus, en particulier dans les domaines des instruments, de la planification et de la planification stratégique. Il faut inviter le GoU, le tenir informé du processus et, où cela est possible, qu'il prenne part aux mécanismes de coordination.

Coordination

Malgré la prolifération des mécanismes de coordination, menés par les Nations Unies, les ONG et le GoU, la coordination reste insuffisante. Par conséquent, beaucoup de personnes pensent que très peu de prises de décision et de suivi réels se produisent au niveau des 'clusters'. En outre, les officiels du gouvernement sur le terrain ne comprennent pas clairement les rôles à l'intérieur des 'clusters' et comment ils peuvent pousser l'action en avant. La capacité de généralisation des 'clusters' (impliquant non seulement les Nations Unies et les ONG internationales, mais aussi les ONG nationales et, au niveau des districts, les ONG locales et les organisations communautaires), ainsi que d'établissement de liens clairs avec le GoU et le gouvernement local, demeure un défi-clé. Enfin, les 'clusters' manquent toujours de reconnaître que la coordination entre tous les intervenants aura le plus de succès quand elle respectera et réfléchira les priorités établies

Conclusion

L'approche 'cluster' est enfin active à l'amélioration de la réponse humanitaire et de la coordination en Ouganda. Nous avons constaté des améliorations dans la coordination, les prestations de services et la protection des personnes déplacées et des rapatriés en Ouganda du nord. Cependant, il reste beaucoup de travail à accomplir pour réaliser les bénéfices entiers d'une approche 'cluster' globale dans laquelle tous les acteurs pertinents sont des partenaires. Selon nous, en prêtant plus d'attention au progrès de leadership et de coordination, au principe d'inclusion et à la transition vers le relèvement initial, les 'clusters' devraient permettre de mieux satisfaire les droits des personnes déplacées.

Jessica Huber (PAA@nrc.or.ug) est Conseillère de protection et de plaidoyer et Nina M Birkeland (Nina.Birkeland@nrc.or.ug) est Directeur de Programme pour le NRC en Ouganda.

La Procédure de la Région des Grands Lacs : de nouvelles opportunités de protection



par Jesse Bernstein et Olivia Bueno

La Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (IC/GLR) a créé un nouveau mécanisme régional de promotion de la paix, de la sécurité et du développement. Pourra-t-il offrir de l'espace pour la protection des droits des personnes déplacées ?

La région s'est engagée sur la voie de la paix et du développement. Des accords de paix ont été conclus avec le Burundi, le Soudan du sud et la République Démocratique du Congo (RDC). Les négociations pour mettre un terme à la guerre en Ouganda du Nord continuent. De grands nombres de réfugiés ont pu retourner dans leurs foyers en Angola, au Burundi, au Soudan du Sud et, dans une certaine mesure, dans le nord et l'est de l'Ouganda.

L'arrivée de la paix n'a pas toujours apporté avec elle des solutions durables à la détresse des personnes déplacées par la force. Même lorsque les réfugiés et les PDI retournent chez eux, eux-mêmes et leurs familles rencontrent des obstacles considérables à leur réintégration, allant de conflits sociaux à un manque d'infrastructure et d'opportunités permettant de créer des subsistances durables. Qui plus est, alors que les conflits, nouveaux ou perdurant, continuent de forcer des centaines de milliers à prendre la fuite à Darfour et dans l'est de la RDC, des millions demeurent en déplacement précaire dans le nord de l'Ouganda et dans d'autres situations moins connues au Kenya, au Rwanda et en République Centrafricaine. Les onze états de la Région des Grands Lacs accueillent toujours presque deux millions de réfugiés et dix millions de PDI.

L'IC/GLR¹ a rassemblé 11 états – l'Angola, le Burundi, la République Centrafricaine, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, le Kenya, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie. A Nairobi, en décembre 2006, leurs chefs d'état ont signé un Pacte de stabilité, de sécurité et de développement. Le Pacte reconnaît que la réponse à la situation des réfugiés et des PDI fait partie intégrale de l'assurance d'une paix durable. Il comprend des Protocoles légaux, des projets et des programmes d'action qui sont pertinents à la protection des personnes déplacées par la force – dont des protocoles sur la protection des PDI et des droits de propriété des populations rapatriées, et des dispositions en

vue de protéger la sécurité des populations d'accueil et des populations déplacées².

Le Protocole sur la protection et l'aide aux personnes déplacées à l'intérieur – qui pourrait devenir le premier instrument international juridiquement contraignant au monde dévoué aux PDI – se concentre sur la mise en application des Principes Directeurs Relatifs au Déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays³ au niveau national. Le Protocole adapte les Principes Directeurs au contexte régional en définissant les responsabilités des états envers les PDI au travers de projets de développement à grande échelle et en facilitant la création d'un mécanisme régional du suivi de la protection des PDI.

Le Protocole sur les droits à la propriété des personnes rapatriées crée un cadre innovateur de réponse aux conflits de propriété et de terres en utilisant à la fois des mécanismes formels et traditionnels pour résoudre les disputes. Il facilite l'établissement d'un plan cadastral qui reconnaît les systèmes coutumiers et statutaires de droits fonciers.

Le Pacte a été formulé selon un processus par lequel les instruments et les programmes ont été développés en vue de répondre aux défis spécifiques de la région et ont fait l'objet de longs débats dans les gouvernements de la région et dans la société civile. Le Pacte n'entrera en vigueur qu'après huit ratifications ; actuellement, trois états membres ont ratifié ou sont proches de la procédure de ratification. Tandis que les efforts progressent pour assurer la ratification, le Pacte et les protocoles s'y rattachant offrent aux autorités nationales des opportunités d'engagement sur les questions des déplacements. Dans les pays où il n'existe aucun cadre légal domestique pour la protection des PDI – comme le Kenya, la RCA, et la RDC – le Protocole sur les PDI et la législation cadre qui s'y rattache sont à la disposition des juristes afin d'encourager les états membres à reconnaître la détresse des PDI et à offrir une meilleure protection.

En reconnaissance du potentiel du Pacte, en janvier 2007, l'Observatoire des Situations de Déplacement Interne (IDMC) et l'Initiative internationale sur les droits des réfugiés (IRRI)⁴ ont lancé un projet en soutien au plaidoyer de la société civile afin de faire pression sur l'IC/GLR pour la protection des réfugiés et des personnes déplacées. Les associations de société civile (CSO) ont un rôle unique à jouer pour assurer que les engagements pris par les états se traduisent en lois et politiques nationales effectives, ce qui améliorerait l'existence des personnes déplacées.

En avril 2007 l'IDMC et IRRI ont rassemblé les CSO locales, des experts sur les migrations forcées, les agences des Nations Unies et le Secrétariat de l'IC/GLR pour débattre un plan d'action de plaidoyer au moyen du Pacte. Les participants ont manifesté de l'enthousiasme envers l'usage des instruments de l'IC/GLR. l'IDMC et IRRI sont en train de préparer un guide qui aidera toutes les parties prenantes, dont les CSO, à s'engager avec l'IC/GLR de manière productive dans le plaidoyer des droits des personnes déplacées.

Les efforts de la société civile dans la promotion de responsabilités nationales à faire usage du Pacte doit être appuyée par les agences des Nations Unies et les gouvernements donateurs. Les états membres de l'IC/GLR devraient être encouragés à ratifier le Pacte, et toutes les parties prenantes devraient faire usage des protocoles lors de la formulation de stratégies et de politiques de protection. Alors que les états ont un rôle primaire dans la mise en application du pacte, la communauté internationale et la société civile ont un rôle vital à jouer afin d'assurer que ses engagements sont reconnus et honorés.

Jesse Bernstein (J.M.Bernstein@lse.ac.uk) était récemment analyste national de l'IDMC au Kenya et en Ouganda. Actuellement, il étudie les droits humains à London School of Economics. Olivia Bueno (olivia.bueno@refugee-rights.org) est Coordinatrice de Recherches et de Communications auprès de l'Initiative internationale sur les droits des réfugiés (IRRI) (www.refugee-rights.org).

1. www.icglr.org

2. Le Pacte et autres documents sont disponibles sur le site www.internal-displacement.org/greatlakes et à la bibliothèque ICGLR www.icglr.org/F_END/docLib.asp

3. www.brookings.edu/fp/projects/idp/gp_page.htm

4. www.refugee-rights.org

Le défi de la réforme humanitaire: lier la recherche universitaire aux politiques et aux pratiques



par Roger Zetter

En 2007, le Centre d'études sur les réfugiés (RSC) a célébré le 25^{ème} anniversaire de sa création, en 1982. Cet anniversaire nous a offert l'occasion de mettre en lumière les réussites variées du Centre et sa contribution unique en tant que pionnier des études sur les réfugiés et les migrations forcées. Nos célébrations s'accompagnent d'un numéro spécial du Journal des études sur les réfugiés sur les méthodologies de la recherche sur les réfugiés,¹ d'interviews avec des personnages emblématiques dans le champ des études sur les réfugiés de podcastées en-ligne sur la Revue des Migrations Forcées,² des expositions et des ateliers, et d'une conférence internationale en décembre intitulée « Un futur incertain? Les migrations forcées et les études sur les réfugiés au 21^{ème} siècle ».³

Pour trois raisons liées les unes aux autres, ce numéro spécial de RMF, sur le thème de la réforme humanitaire, est particulièrement adapté aux célébrations de notre 25^{ème} anniversaire.

Premièrement, depuis sa création, le RSC a promu l'idée de la réforme humanitaire. Le RSC a tout d'abord créé des controverses en remettant en question le modèle et les pratiques humanitaires acceptés, alors représentés par les programmes d'aide d'ONG, d'organisations intergouvernementales et de donateurs, tous issus principalement du Nord, dans les crises des années 1970 et du début des années 1980 en Afrique, en Asie du Sud-Est et en Amérique Centrale. Les premiers travaux du RSC ont remis en question l'acceptation générale de l'« humanitarisme », même pour les millions de personnes déplacées de force, dont la vie était menacée et qui avaient besoin de protection, en démontrant les conséquences souvent néfastes de l'assistance: la dépendance, l'impuissance et la perte d'autonomie des réfugiés, les réfugiés stéréotypés comme victimes désespérées, l'affaiblissement des capacités et des structures de société civile locales, et la création d'un esprit de

compétition contre-productif et souvent mal approprié entre les organisations occidentales de l'« industrie » humanitaire.

Toutefois, les critiques du RSC envers les pratiques humanitaires de l'époque n'étaient pas qu'un exercice universitaire privilégié. L'un des objectifs fondamentaux du RSC - et la deuxième raison pour laquelle ce numéro spécial est particulièrement pertinent - est d'utiliser les résultats d'une rigoureuse recherche pour améliorer la vie des millions de personnes les plus marginalisées à travers le monde, en formant et en influençant les programmes universitaires de manière à informer et améliorer les procédures et les pratiques des organisations et des praticiens sur le terrain. Puisque les préceptes de l'humanitarisme se trouvent au cœur de nos travaux, en tant qu'universitaires ou praticiens, le thème actuel de réforme humanitaire et notre réponse aux personnes ayant besoin d'aide humanitaire renforcent la contribution continue qu'apporte le RSC à ces questions fondamentales. Aujourd'hui, les déplacements forcés sont sans aucun doute plus violents et plus répandus qu'il y a vingt-cinq ans. Toutefois des mesures telles que la participation des réfugiés, la responsabilisation, le renforcement des capacités locales, la responsabilisation des organismes apportant secours et l'aide humanitaire sont maintenant toutes incluses, sans question, dans la pratique humanitaire actuelle. Pourtant, ces mesures avaient été l'objet de grandes controverses lorsque le RSC les avait initialement proposées. A cet égard, la réforme humanitaire en général a sans cesse représenté l'un des objectifs du RSC. La réforme humanitaire dans son contexte actuel - dont nous débattons dans ce numéro - s'appuie sur ces succès fondamentaux tout en répondant aux nouveaux défis et aux nouvelles demandes structurelles.

Pour que ces leçons soient transformées en nouvelles pratiques, il nous a fallu communiquer de manière innovante, ce

qui met en lumière la troisième raison pour laquelle ce numéro spécial est si étroitement lié au travail du RSC. Notre réputation s'est forgée sur notre profond engagement pour la mise en place de moyens clairs et efficaces afin de lier l'étude et la recherche universitaires indépendantes au monde de la pratique. Nous avons priorisé la diffusion, le dialogue et la coopération au niveau mondial entre le monde universitaire et le monde des praticiens, de manière inhabituelle mais efficace. RMF, la publication au sujet des réfugiés et des migrations forcées qui a le plus de lecteurs, représente notre profond engagement avec les personnes décisionnaires tout autant qu'envers les besoins des organisations locales issues de la société civiles, des ONG internationales et des organisations gouvernementales ou intergouvernementales.

Ces 25 dernières années ont vu une incroyable augmentation du nombre de personnes déplacées par la force, ce qui a dévasté des millions de vies et a touché indirectement plusieurs autres millions. Toutefois, tout autant que l'augmentation du nombre de déplacés, c'est la complexification des raisons sociales, politiques et économiques à l'origine des migrations forcées qui pose un grand défi aux États, aux organisations internationales et aux ONG qui cherchent à réformer la manière dont ils portent secours aux populations. Pour faire face à ces défis, un dialogue de chaque instant est nécessaire entre la recherche et la pratique - un dialogue que le RSC et RMF continuent d'entretenir.

Roger Zetter (roger.zetter@qeh.ox.ac.uk) est directeur du Centre d'études sur les réfugiés (www.rsc.ox.ac.uk) à l'Université d'Oxford.

1. Pour de plus amples informations sur ce numéro spécial, veuillez consulter:

www.oxfordjournals.org/page/2967/1

2. www.forcedmigration.online

3. www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/unsettled.pdf

Le Collège d'été international 2008 sur les Migrations Forcées

30 juin au 18 juillet 2008
Centre d'Etudes sur les Réfugiés,
Université d'Oxford

Le Collège d'été international du RSC sur les Migrations forcées offre une approche intensive, interdisciplinaire et participative à l'étude des migrations forcées. Il aide les personnes travaillant avec les réfugiés et d'autres migrants forcés à effectuer des réflexions critiques sur les forces et les institutions qui dominent l'univers des personnes déplacées. La formation vise :

- Les pratiquants chevronnés prenant part à l'élaboration de politiques et à l'assistance aux migrants forcés
- Les chercheurs diplômés ayant l'intention de se spécialiser dans l'étude des migrations forcées.

La formation est résidentielle. Nombre maximum de participants : 72. L'enseignement sera fait en langue anglaise.

Diplôme de Maîtrise en Migrations forcées / Master of Science in Forced Migration

au Centre d'Etudes sur les Réfugiés,
Université d'Oxford

Le Diplôme 'MSc in Forced Migration' est une diplôme interdisciplinaire sous la direction d'experts dans le domaine des migrations forcées. La formation de neuf mois permet aux participants d'explorer les migrations forcées au travers d'une thèse, d'un essai en groupe de recherches et d'un éventail de cours. Le diplôme offre aux étudiants les connaissances les plus avancées tout en leur permettant de cibler leurs études en fonction de leurs intérêts particuliers.

Cours requis

- Introduction aux migrations forcées
- Droit international des réfugiés et droits de l'homme
- L'asile et les états modernes
- Méthodes de recherches

Cours optionnels (deux au choix des étudiants)

- Droit international des réfugiés et droits de l'homme
- Les mouvements et la moralité
- Théorie et pratique de l'intervention humanitaire
- Les migrations forcées, le transnationalisme et les subsistances
- Relations internationales et les réfugiés
- Dépossessions et migrations forcées au Moyen-Orient
- Repenser l'Afrique et les migrations forcées
- Les dynamiques des déplacements en Asie

Coût : £2800 (£2600 avant le 31 mars).
Un certain nombre de bourses sera offert sur une base concurrentielle aux demandeurs pour lesquels les agences ne sont pas en mesure de couvrir les coûts.

'La formation a dépassé mes attentes en élargissant les dimensions de ma pensée au-delà des régimes purement légaux vers l'inclusion d'autres aspects sociaux, psychologiques, culturels et économiques des migrations forcées'. Ahmed Mohsin, Officier adjoint de la protection, HCR, Egypte.

Pour obtenir plus de détails et un formulaire de demande, veuillez consulter www.rsc.ox.ac.uk, e-mail summer.school@qeh.ox.ac.uk ou par lettre à : International Summer School Administrator, Refugee Studies Centre, Department of International Development, University of Oxford, 3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK.
Tel: +44 1865 270723. Fax: +44 1865 270297

L'accès à la formation est très concurrentiel. Les demandeurs doivent posséder un Diplôme 2.1 au minimum, (équivalent au Diplôme US GPA de 3.7 ou supérieur), un intérêt démontrable dans les migrations forcées, et de solides lettres de recommandation attestant de leurs capacités académiques.

"J'ai fait la connaissance de personnes d'un talent et d'une dédicace exceptionnels qui m'ont inspiré, sur le plan personnel et sur le plan académique. C'était un plaisir et un défi d'étudier avec des personnes de tel calibre". Karin Afeef, 2005-06.

"L'approche interdisciplinaire m'a permis d'examiner les situations des réfugiés depuis divers angles politiques, éthiques, légaux et sociologiques. C'était une excellente formation pour l'analyse des situations des réfugiés et demeure un instrument précieux pour répondre à d'autres questions complexes de politiques étrangère qui nous confrontent à présent". Neil Brown, 2002-03.

Pour plus de renseignements, contacter :
MSc Co-ordinator, Refugee Studies Centre
(adresse ci-dessus).
E-mail: rscmst@qeh.ox.ac.uk.
Tel: +44 (0)1865 270272. www.rsc.ox.ac.uk

Prospectus/formulaire de demande disponibles de: Graduate Admissions Office, University Offices, 18 Wellington Square, Oxford OX1 2JD, UK.
E-mail: graduate.admissions@admin.ox.ac.uk
Tel: +44 (0)1865 270059
www.admin.ox.ac.uk/gsp

Conseil consultatif éditorial de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont sur le Comité à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Paula Banerjee

Mahanirban Calcutta
Research Group

Amelia Bookstein

Save the Children UK

Nina M Birkeland

Conseil norvégien pour
les réfugiés (NRC)

Mark Cutts

BCAH

Henia Dakkak

UNFPA

Jens-Hagen Eschenbächer

Observatoire des Situations de
Déplacement Interne (IDMC)

Rachel Hastie

Oxfam GB

Arjun Jain

HCR

Khalid Koser

Projet Brookings-Berne sur
le déplacement interne

Erin Mooney

ProCap/HCR

Bahame Tom Nyanduga

Rapporteur spécial sur les réfugiés,
les demandeurs d'asile et les
personnes déplacées en Afrique

Dan Seymour

UNICEF

Jeremy Stickings

DFID

Richard Williams

Conseil européen sur les
réfugiés et les exiles

Roger Zetter

Centre d'études sur les réfugiés

Êtes-vous un ancien étudiant ou chercheur en visite au RSC?

Nous aimerions rétablir le contact avec tous les anciens du RSC que nous avons perdu contact. Nous aimerions savoir ce que vous devenez. Notre nouveau réseau des anciens vous permettra de rentrer en contact avec d'autres anciens étudiants et/ou chercheurs.

Ecrivez-nous! Contactez Amelia Richards au amelia.richards@qeh.ox.ac.uk ou écrivez-la au: Refugee Studies Centre, Department of International Development, University of Oxford, 3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK. Tel: +44 1865 270720. Fax: +44 1865 270721.



Des PDI dans une zone humanitaire au Choco, Colombie

La résistance aux déplacements forcés : les personnes déplacées de l'intérieur en Colombie

En Colombie, les compagnies privées cultivant l'huile de palme africaine pour en faire des biocarburants empêchent les communautés déplacées de recouvrer leurs terres.

Dans le département de Chocó, au nord-ouest, près de la frontière avec le Panama, des groupes de PDI afro-colombiennes et indigènes ont établi des 'Zones Humanitaires' sur de petites parcelles de terres communes dans un effort désespéré de se protéger, de conserver à leurs terres et leurs moyens de subsistance, et de rester dans leur région d'origine. Forcés de quitter leurs foyers à la suite d'une importante campagne militaire lancée par l'armée colombienne et les forces paramilitaires contre les guérilleros de gauche en 1996, ceux qui sont retournés récemment pour recouvrer leurs terres font face à une nouvelle source de persécution et de déplacement.

Dans les communautés de Jiguamiandó et de Curvaradó, les compagnies privées cultivant les palmiers africains pour en faire des biocarburants ont commencé à établir des plantations sur les terres peu après que les habitants ont été déplacés. Le gouvernement colombien a fourni un soutien politique et financier au développement des plantations de palmiers africains dans le but d'éliminer les cultures illégales, de promouvoir le développement régional et, selon certains, d'offrir des incitations économiques aux combattants à se démobiliser dans le cadre national de 'Justice et de Paix'. Toutefois, selon l'office de l'Ombudsman en Colombie, les compagnies de palmiers africains ont commissionné des groupes paramilitaires pour déplacer par la force les propriétaires terriens afro-

colombiens et indigènes originaux qui sont retournés depuis. Ces faits sont corroborés par les PDI elles-mêmes qui ont documenté non seulement les déplacements forcés mais aussi les violations graves de droits humains, dont des massacres, des menaces de mort, des tortures et des disparitions forcées.

En réponse, les PDI ont établi des Zones Humanitaires dans le dessein de démontrer leur détermination à recouvrer leurs terres et aussi de mieux se protéger des attaques des paramilitaires et des guérilleros. Les Zones Humanitaires consistent en secteurs délimités dans lesquels les membres refusent l'accès aux armes et aux groupes armés et insistent sur la neutralité active, en refusant de donner des renseignements aux groupes armés ou de leur donner un soutien logistique. En sus, beaucoup ont établi des mécanismes d'alerte – impliquant des réseaux nationaux et internationaux – en cas de menaces ou de violations envers leurs membres. Des panneaux sur les barbelés entourant les Zones indiquent que les terres sont la propriété commune des communautés et qu'elles sont protégées par la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme.

En novembre 2006, il existait cinq Zones Humanitaires dans les districts de Jiguamiandó and Curvaradó, abritant environ 400 des 2125 personnes qui vivaient dans

ces deux districts avant le début des opérations contre les rebelles en 1996.

'Il vaut mieux mourir d'une balle chez soi que mourir de faim et de désespoir dans un centre municipal.' Un leader des PDI Colombiens

Pour plus de renseignements, voir le rapport de OSDI 'Resisting Displacement by Combatants and Developers: Humanitarian Zones in North-west Colombia', en ligne en anglais et en espagnol sur www.internal-displacement.org/countries/colombia Pour lire ou entendre les histoires vécues des personnes déplacées en Colombie, aller sur www.idpvoices.org.



Une sculpture en mémoire des 83 membres de la communauté tués ou disparus à Cacarica, Choco, depuis 1997.