

La réforme humanitaire et les nouvelles réponses institutionnelles

par Dennis McNamara

En 1998, dans leur ouvrage révolutionnaire *Masses in Flight*, Roberta Cohen et Francis Deng notaient la faiblesse de la coordination interorganisations, l'absence de responsabilité institutionnelle pour les personnes déplacées et les réponses peu homogènes à leurs besoins. Les choses ont-elles changé ?

En bref, oui. Mais une réponse plus exacte est oui – en termes vraiment dramatiques depuis l'année dernière – mais il reste beaucoup à faire. Les types de manquements identifiés par Cohen et Deng qui accablaient les réponses internationales dans le passé seront bientôt bien moins visibles, nous espérons.

La réponse institutionnelle au déplacement interne se caractérise depuis longtemps comme une réponse 'collaborative' impliquant une vaste gamme d'agences de l'ONU et extérieurs à l'ONU, gouvernementales et non gouvernementales oeuvrant de manière transparente et coopérative pour faire face aux besoins des personnes déplacées. C'est une réponse qui dépend d'une direction efficace et de la présence d'agences possédant l'expertise requise, les capacités et les ressources pour répondre aux différents besoins des personnes déplacées. Elle demande que des structures soient établies pour assurer des communications efficaces et des prises de décisions transparentes, des ressources adéquates pour garantir une réponse globale (des solutions d'urgence ainsi que des solutions à long terme et des aides au recouvrement), en évitant les vides et les doublons et des lignes claires de responsabilité et de gestion. Et elle doit aussi tenir compte du grand contexte humanitaire et de la nécessité de répondre aussi aux besoins d'autres individus, groupes ou communautés vulnérables.

Revitaliser la réponse collaborative

La mise en oeuvre de la réponse collaborative n'a pas été sans problèmes. Beaucoup d'efforts ont été accomplis pour les résoudre. En 1997 l'ONU a assigné la responsabilité globale pour la coordination, la protection et l'assistance aux personnes déplacées

(décrites comme 'passant à travers le filet') au Coordonnateur de secours d'urgence (CSU) / (ERC Emergency Relief Coordinator), le haut fonctionnaire humanitaire de l'ONU. Ceci a été renforcé par des examens approfondis réguliers des déplacements intérieurs par le Comité permanent interorganisations de l'ONU (CPI) – le mécanisme primaire de coordination entre agences d'assistance humanitaire qui rassemble les partenaires-clés de l'ONU et extérieurs à l'ONU.¹ En décembre 1999, le CPI a adopté une politique spécifique en vue de la protection des personnes déplacées cherchant à définir le processus de mise en oeuvre de la réponse collaborative, dans son quartier général et sur le terrain.

En dépit de tels développements, les critiques de la réponse collaborative ont continué, la plus mémorable étant peut-être celle de l'Ambassadeur américain à l'ONU, Richard Holbrooke. En réponse, le CPI a mis en place un Réseau supérieur sur les déplacements intérieurs qui a recommandé l'établissement d'une entité distincte interinstitutionnelle chargée de fournir conseil et soutien dans son quartier général et sur le terrain afin de faciliter une meilleure mise en oeuvre de la réponse collaborative. En janvier 2002, il en a résulté l'établissement au sein du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (BCAH)² du Groupe des personnes déplacées – plus tard renommé Division de l'action interinstitutions en faveur des personnes déplacées (IDD).³

Le Groupe a entrepris deux initiatives en 2003 – un relevé des protections accompli en association avec le Projet Brookings sur les Déplacements Intérieurs⁴ et la Matrice de Réponse (une étude ayant pour but de déterminer qui faisait quoi, où et pourquoi).⁵ Ils ont trouvé

qu'il restait des problèmes importants dans la mise en oeuvre de la réponse collaborative. Les études ont identifié la nécessité d'une responsabilité accrue pour les coordonnateurs humanitaires et résidents (CH et/ou CR) – les officiers de l'ONU sur place responsables de coordonner la réponse de l'ONU aux crises de déplacement interne- et parmi les différentes agences opérationnelles impliquées. La démarche des équipes locales vers l'évaluation et la création de stratégies devait être améliorée. Le processus de prises de décisions à l'intérieur des équipes locales menant à la division des tâches devait être plus transparent et prévisible. En réponse, un ensemble de mesures pratiques a été élaboré sous forme d'une politique globale du CPI adoptée en septembre 2004.⁶

Au-delà des retouches vers une réforme fondamentale

Bien que ces différentes initiatives visant à renforcer la réponse collaborative aient eu plus ou moins de succès, les efforts continus de la IDD à promouvoir la mise en oeuvre de la réponse collaborative et à améliorer la protection et l'assistance aux personnes déplacées dans huit pays identifiés prioritaires ont révélé que des faiblesses et des vides demeuraient. En particulier, il existait une inquiétude quant à l'absence de direction prévisible et de gestion dans des secteurs-clés ou dans des zones de réponse. Les directives n'étaient pas suivies de manière effective, les agences continuaient à sélectionner les zones où s'impliquer et les CH étaient souvent dans l'impossibilité d'identifier les agents fiables dans les secteurs-clés. Ceci a mené à des réponses ad hoc avec de maigres ressources. L'analyse des pays prioritaires a identifié des problèmes particuliers dans les domaines de gestion des camps, des abris d'urgence, des retours, de la réintégration et du recouvrement et du problème général de protection.

En juin 2005 la IDD a fait part de ces inquiétudes au Groupe de travail du CPI – un forum rassemblant les dirigeants des programmes d'urgence des agences du CPI. Nous avons recommandé d'arriver à un accord au niveau institutionnel pour

assigner des agences spécifiques à la gestion de ces secteurs 'problématiques'. La même inquiétude a été exprimée dans la Revue des Réponses Humanitaires (RRH) requise par le Coordinateur de secours d'urgence (CSU), Jan Egeland, en réponse aux manquements dans la réponse internationale à la crise du Darfour. La RRH a entrepris d'évaluer les capacités de réponse humanitaire de l'ONU, des ONG, du mouvement de la Croix Rouge/Croissant Rouge et d'autres agences humanitaires clés, y compris l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), et afin d'identifier les vides. La RRH a été chargée d'identifier les facteurs freinant la rapidité et l'efficacité de la réponse humanitaire et de s'assurer que des mesures soient prises en vue d'améliorer le temps de réaction et l'impact de futures interventions.⁷

La RRH a découvert que dans certains secteurs ou zones d'activités, il était difficile de mobiliser des ressources adéquates, des apports de matériel et un niveau suffisant d'expertise dans les délais appropriés aux besoins de la crise. La RRH a identifié neuf concentrations – 'clusters' – de problèmes, y compris celles identifiées par la IDD : la gestion et la coordination des camps, les abris d'urgence, les télécommunications, la santé, les logistiques, la nutrition, la protection, le recouvrement initial, l'eau et l'assainissement.

Poussé par la direction active de Jan Egeland du CSU, le CPI a entrepris une réforme substantielle du système de réponse humanitaire. La réforme n'était pas limitée aux personnes déplacées mais visait à répondre aux questions se rapportant à un financement humanitaire plus adéquat, plus opportun et plus adaptable, en particulier par le biais d'un Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (FCIUH) approuvé par l'Assemblée Générale en décembre 2005.⁸ Elle cherchait aussi à renforcer la coordination et la direction humanitaire en améliorant le système de Coordinateur Humanitaire. Alors que ces deux aspects de la réforme auront un impact sur la réponse aux crises de personnes déplacées, l'accent principal de la réforme sur une capacité de réponse humanitaire plus prévisible et suffisante au moyen de 'l'approche cluster' est particulièrement significative.

Le CPI a établi des groupes de travail pour chacune des neuf clusters identifiées par la RRH afin de discuter de l'assignation d'une agence de

direction pour chacun des clusters sur une base globale ; définir les besoins généraux des clusters et les rôles et responsabilités correspondants dans le cluster et pour la direction du cluster ; développer les recommandations en vue d'améliorer la prévisibilité, la rapidité et l'efficacité de la réponse dans ce secteur ; et d'entreprendre un relevé préliminaire des capacités de réponse actuelles et des vides.

En septembre, le CPI a accepté d'assigner une agence de direction pour chacun des clusters aux endroits où des vides critiques avaient été identifiés. D'importance particulière à la réponse au déplacement intérieur, ceci comprenait l'assignation du UNHCR à la direction du cluster pour la protection, les abris d'urgence et la gestion des camps ainsi que la coordination dans les situations d'urgences complexes et du PNUD pour le recouvrement initial. Dans les situations de désastre, la coordination des camps et la gestion des camps étaient la responsabilité de l'OIM alors que les abris d'urgence dépendaient de la FICR. La protection en cas de désastre et dans d'autres situations exigeant une réponse de protection était déterminée par consultation entre les trois agences mandatées par l'ONU (UNHCR, HCDH et UNICEF) au cas par cas, l'une d'entre elles assumant la direction selon le contexte.

Essentiellement, l'approche cluster est la transformation d'une attitude 'peut répondre' à 'doit répondre'. Son but est d'accomplir plus de réponses stratégiques et d'améliorer les mises en priorité des ressources disponibles en clarifiant la division des tâches parmi les organisations, en définissant leur rôle et leurs responsabilités plus clairement à l'intérieur des secteurs de la réponse et en offrant au CH un premier 'port d'appel' et un 'fournisseur de dernier recours'. La démarche est en cours de déroulement dans quatre pays en ce moment : la République Démocratique du Congo, le Libéria, la Somalie et l'Ouganda. Elle a aussi été activée dans de nouvelles situations d'urgence, à savoir au Pakistan (à la suite du tremblement de terre d'octobre 2005), en Indonésie et au Liban.

L'approche cluster ne constitue pas forcément une réforme aussi radicale que la création d'une nouvelle agence de l'ONU avec un mandat spécifique de protection et d'assistance aux personnes déplacées, par exemple. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer son potentiel à

engendrer une réponse internationale plus prévisible, responsable, opportune et en fin de compte plus efficace aux besoins des personnes déplacées. Les premières indications sur le terrain sont encourageantes. L'engagement accru du UNHCR dans la protection des populations déplacées est apparent en Ouganda et dans la République Démocratique du Congo, des pays où sa participation était pratiquement concentrée sur les réfugiés uniquement auparavant.

L'approche cluster fonctionnera-t-elle ?

Il reste des défis considérables avant que nous puissions voir des résultats réels de l'approche cluster⁹:

- Les gouvernements, en particulier les bienfaiteurs, doivent subventionner la réforme humanitaire adéquatement et endosser les coûts additionnels substantiel à l'échelle globale et à l'échelle locale – où des secteurs clés tels que la coordination des camps, la protection, l'installation et la formation des CH ont été souvent négligés.
- La Croix Rouge/Croissant Rouge et les ONG doivent reconnaître que ceci est un réel effort de la part de la communauté des Nations Unies à venir en aide, à devenir des participants plus prévisibles et à s'engager dans de vrais partenariats avec des organisations aux premières lignes de la réponse.
- Les agences de l'ONU doivent relever le plus grand défi : assumer ces responsabilités et en délivrer les engagements. Ceci exigera un mouvement culturel important pour beaucoup des agences principales de l'ONU, en particulier une meilleure gestion et un effort plus soutenu pour collaborer et coopérer plus étroitement avec tous les partenaires.

Nous avons fait beaucoup de chemin. Cependant, ce n'est qu'en relevant ces derniers défis que la communauté humanitaire sera capable d'offrir exactement les réponses que des millions de personnes, déplacées ou autres, se débattant pour survivre dans des conditions effroyables à la suite de désastres et d'urgences dans le monde, méritent et sont en droit d'attendre. Ce n'est qu'à ce moment-là que nous aurons fait face à ce que Roberta Cohen a décrit comme la 'situation déraisonnable' dans laquelle

les personnes déplacées ne peuvent pas s'attendre à des réponses prévisibles de la part de la communauté internationale alors que les réfugiés dans des situations similaires reçoivent protection et assistance quasi-automatiquement.

Dennis McNamara était directeur de la Division pour les personnes déplacées,

Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Courriel: mcnamara@un.org

1. www.humanitarianinfo.org/iasc
2. <http://ochaonline.un.org>
3. www.reliefweb.int/idp
4. www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm
5. www.reliefweb.int/idp/docs/references/MatrixProp.pdf
6. www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LHON-

[68TERC/\\$FILE/Policy_Package_IASC_Sept_2004.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EVOD-6FUDKN?OpenDocument)

7. www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EVOD-6FUDKN?OpenDocument

8. <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=2101>

9. Voir aussi T. Morris « Le HRC, les personnes déplacées de l'intérieur et les 'groupes' », RMF25 <http://www.migrationforcee.org/publications.htm>