

## Remerciements:

Ce rapport a été écrit par Amelia Bookstein. L'auteur voudrait remercier tout personnel d'Oxfam et tous les experts académiques, qui ont aidé dans sa production. En particulier, elle aimerait manifester sa gratitude pour les contributions ou le soutien, des personnes suivantes:

Andrew Bonwick, Jamie Balfour-Paul, Ed Cairns, Constantino Casasbuenas, James Darcy, John Fairhurst, Andy Hill, Jennifer McAvoy, Joanne Macrae, Jan Penrose, Roxanne Philson, Judith Randel, Bernice Romero, Nicola Reindorp, Paul Smith-Lomas, Hugo Slim, and Sophia Swithern.

Le text a été édité par Anna Coryndon, et a été élaboré par Katharine Smith et par Carol Byrne.

Front cover photo: Crispin Hughes/Oxfam

Back cover photo: Howard Davies/Oxfam

Published by Oxfam GB on behalf of Oxfam International.

Oxfam GB is a member of Oxfam International.  
Registered Charity No. 202918

© Oxfam International 2003

## Table des Matières

<b>Résumé</b>	<b>2</b>	Au-delà de la recherche: intégrer la protection dans les évaluations des besoins, et le rôle des Nations Unies	43
<b>1. Introduction</b>	<b>6</b>	Recommandations	45
<b>2. Protection des civils lors d'un conflit</b>	<b>10</b>		
Indifférence à l'égard des violations du droit international humanitaire	13		
Comment se comportent les grandes puissances elles-mêmes	15		
Les responsabilités de protection globale ne sont pas assumées: armement et entraînement des auteurs de sévices	16		
La recherche de solutions: réaffirmer les principes du droit international humanitaire	18		
Négocier l'accès humanitaire	18		
Pressions diplomatiques pour protéger les civils	19		
Maintien de la paix et imposition de la paix	19		
Demander des comptes aux criminels de guerre	22		
Contrôle des armements	23		
Progrès réalisés: le rôle des Nations Unies et des organisations humanitaires	25		
Recommandations	28		
<b>3. Aide humanitaire: relève plus de la politique que des besoins</b>	<b>30</b>		
Manque de financement critique	32		
Financement inadéquat et erroné	34		
Points chauds politiques et crises négligées	36		
Est-il question d'une attention fugace?	36		
Le rôle des principaux gouvernements donateurs	37		
Affectation de crédits: Exercice de favoritisme	39		
L'ampleur du manque d'information: un manque de transparence scandaleux	40		
Les études sur le financement humanitaire	42		
Résultats de la recherche: l'ensemble du financement apporté par les donateurs a moins de valeur que la somme des apports individuels	42		
Un pas en avant: Principes de bonnes pratiques d'action humanitaire et Plan de réalisation	43		
		<b>4. Protection des personnes déplacées par un conflit: renforcer les droits des réfugiés</b>	<b>46</b>
		L'asile: mesures inquiétantes pour limiter la protection	49
		Discrimination dans le sillage de la 'guerre contre le terrorisme'	52
		Insécurité lors de l'asile: là où la protection échoue	53
		Recommandations	54
		<b>5. Conclusion: Renforcement d'un système international pour protéger les civils pris dans un conflit</b>	<b>56</b>
		Résumé des recommandations	60
		<b>Notes en fin de page</b>	<b>62</b>
		<b>Références</b>	<b>67</b>

## Résumé

Depuis les atrocités du 11 septembre 2001, les dirigeants des principales puissances internationales se sont concentrés sur l'affrontement de la plus grande menace perçue contre la sécurité mondiale : la combinaison des armes de destruction massive et du terrorisme international. Au sommet du G8 de 2003 en France, les leaders du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, de la Russie, du Royaume-Uni et des États-Unis ont convenu que cette combinaison constituait actuellement la menace la plus sérieuse pour la sécurité mondiale. Bien que ces menaces soient très réelles, la terreur n'est pas un fait nouveau pour des millions de personnes prises dans les conflits apparemment insolubles. Des rebelles tout comme des gouvernements terrifient les civils depuis des années dans des conflits bien trop nombreux. Notre organisation et nos partenaires assistent déjà à la destruction massive: du Soudan à la Colombie, du Libéria à l'Indonésie, des millions de personnes continuent à être tuées, violées, blessées ou sont forcées de quitter la maison. Depuis des dizaines d'années, ces conflits causent bien plus de morts et de destructions que le terrorisme. Cependant, depuis 2001, certaines tendances ont rendu les civils encore plus vulnérables qu'avant:

### 1. Les factions en guerre ciblent les civils.

Les attaques perpétrées directement sur les civils font partie de la dure réalité de la plupart des conflits sur la planète. Du Libéria à l'Ouganda, de la Tchétchénie à la Colombie, le droit international humanitaire n'est pas correctement respecté ou appliqué par la communauté internationale, et la souffrance des civils perdure sans relâche. L'attention portée à la 'guerre contre la terreur' menace d'éclipser encore plus cette souffrance, alors que les factions en guerre se livrent à des combats en toute impunité. Bien que les opérations militaires récemment menées par le Royaume-Uni et les États-Unis en Irak et en Afghanistan aient tenté de minimiser leur impact négatif sur les civils, elles n'ont pas réussi, d'après Oxfam, à faire respecter les normes du droit international, élaborées pour protéger les non-combattants.

### 2. L'Aide humanitaire considérable pour les cas 'prioritaires, et dérisoire pour le reste.

Par exemple, les gouvernements donateurs ont rapidement fait don de quelques 2 milliards de dollars à l'Irak d'après guerre. Ceci représente environ 74 dollars par personne dans le besoin. Par contre, les donateurs ont donné seulement 17 dollars par personne en République démocratique du Congo et 7 dollars par personne en Indonésie. En considérant les

sommes totales données dans les situations d'urgence, la différence est saisissante: Ces mêmes donateurs qui ont rapidement fourni des milliards pour l'Irak déclarent manquer d'argent quand ils refusent de répondre aux appels humanitaires destinés au Burundi, à la Guinée et à la majorité des autres pays en crise, alors que ces appels représentent seulement un pour cent de ce montant.

### 3. Les droits de l'homme sont foulés aux pieds dans la lutte contre le terrorisme.

Dans l'année qui a suivi le 11 septembre 2001, le gouvernement américain a demandé au Congrès quelque 3,8 milliards de dollars en aide militaire pour permettre à 67 gouvernements de combattre le terrorisme, bien que l'US State Department ait reproché à la moitié de ces gouvernements leur mauvaise conduite en matière de droits de l'homme.

### 4. L'indépendance et l'impartialité de l'aide humanitaire sont menacées.

Les États-Unis et le Royaume-Uni créent actuellement un dangereux précédent en manœuvrant pour utiliser les forces militaires dans le but de distribuer les secours humanitaires dans certaines zones d'Irak et d'Afghanistan. Par ailleurs, le projet de constitution de l'Union européenne confond dangereusement l'aide humanitaire avec un programme de lutte contre le terrorisme. Dans les guerres à travers le monde, cette transgression de l'espace humanitaire impartiale pourrait empêcher la distribution de l'aide humanitaire basée sur les besoins. Les organismes d'aide ou les personnes auxquelles ils apportent une assistance pourraient même faire l'objet d'attaques.

Oxfam observe le coût humain élevé quand la communauté internationale abandonne les civils à leur sort pendant les conflits. Les femmes sont généralement les plus touchées par le manque d'aide humanitaire, puisqu'elles ont la responsabilité de s'occuper d'autres membres de la famille d'une façon disproportionnée. Notre organisation est convaincue qu'il est temps de recentrer l'attention internationale sur les conflits qui tuent et appauvrissent des millions de personnes année après année et qui n'ont pour la plupart aucun rapport avec les événements de 2001. Actuellement, la communauté internationale ne répond pas d'une manière cohérente à ces crises, ni en termes d'engagement politique et diplomatique, ni en termes d'aide humanitaire.

### Oxfam demande au Conseil de sécurité des Nations Unies et aux dirigeants de la planète de galvaniser l'ensemble de la communauté internationale pour agir d'une manière plus cohérente, à la fois pour protéger les civils et pour assurer la distribution impartiale de l'aide humanitaire basée sur les besoins plutôt que des priorités politiques.

En 2002, près de la moitié de tous les fonds distribués par les gouvernements donateurs dans le cadre des vingt-cinq appels humanitaires de l'Union européenne, est revenue à un seul pays, l'Afghanistan – un endroit désespérément pauvre qui figurait également en haut de la liste des priorités dans la 'guerre contre le terrorisme.' Les autres 24 pays ont du se débrouiller tant bien que mal avec les fonds restants. Ce modèle de financement inéquitable se reproduit d'année en année. Bien qu'Oxfam ne préconise pas une réduction du financement de l'aide d'urgence quand c'est nécessaire, la difficulté consiste à fournir ces fonds sans détourner les ressources des millions de personnes touchées par d'autres situations d'urgence.

D'après l'expérience acquise en travaillant dans des dizaines de conflits, nous savons également que l'argent n'est pas le besoin primordial des civils pendant la guerre. C'est la paix. Tant que la paix n'est pas possible, la protection des civils est cruciale. Selon les termes du droit international humanitaire, tous les gouvernements se doivent de protéger les civils contre les pires ravages de la guerre pour leur permettre de vivre sans violence, coercition et dénuement. Pourtant, la communauté internationale néglige de fournir cette protection à la plupart des enfants, des femmes et des hommes pris dans les conflits actuels.

Il n'existe pas d'action miracle pour protéger les civils, mais l'engagement international est essentiel. Il existe un certain nombre d'actions que la communauté internationale doit suivre plus régulièrement. Une forte pression diplomatique sera nécessaire à certains moments dans les négociations difficiles pour permettre aux civils d'accéder à l'aide humanitaire derrière les lignes de combat. Dans les cas extrêmes, il sera nécessaire d'envoyer des troupes mandatées par les Nations Unies pour faire appliquer les cessez-le-feu et protéger les civils. Dans tous les cas, les états doivent impérativement agir pour empêcher la fourniture d'armes car elles entretiennent les conflits ou contribuent à la violation des droits de l'homme.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies, et en particulier ses cinq membres permanents, est tenu de sauvegarder en priorité la paix et la sécurité internationale. Leur tâche ne consiste pas uniquement à s'attaquer aux plus grandes menaces du monde industrialisé, mais également à faire respecter le droit international pour protéger la vie et la dignité de tous les civils souffrant dans quelque 42 conflits violents à travers le monde. Ils sont bien loin de réaliser cet objectif.

**La communauté internationale devrait réaffirmer son engagement envers le droit international humanitaire auquel elle a souscrit. Oxfam appelle particulièrement aux actions suivantes:**

- **La communauté internationale – sous l’autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies – doit développer des stratégies pour s’engager d’une manière plus cohérente dans les conflits apparemment insolubles en vue de protéger les civils dans les crises oubliées.** Tous les outils possibles doivent être mis à disposition, y compris d’intenses efforts diplomatiques, une assistance pour négocier l’accès, et dans les cas extrêmes, l’envoi de troupes dans les missions de maintien de la paix, mandatées dûment par les Nations Unies pour protéger les civils. En outre, les gouvernements et les Nations Unies devraient mettre en place de nouvelles procédures systématiques permettant d’évaluer les meilleurs moyens de protéger les civils vulnérables dans toutes les crises.
- **Les gouvernements et les factions en guerre doivent planifier leurs tactiques militaires pour sauvegarder les civils.** Toute action militaire doit absolument faire la distinction entre les cibles militaires et les civils en dirigeant les attaques uniquement contre les premiers. En tout cas, il faut prendre toutes les précautions pour réduire au maximum le mal causé aux civils et utiliser une force proportionnée aux objectifs militaires escomptés. Toutes les factions en guerre doivent assurer le libre passage de l’aide humanitaire durant tout le conflit. Tous les signataires des Conventions de Genève ont l’obligation de faire pression sur les autres pour qu’ils fassent la même chose à travers le monde. Ils doivent impérativement s’abstenir d’encourager, de tolérer ou d’armer les alliés qui infligent des mauvais traitements.
- **Les gouvernements donateurs doivent prouver qu’ils fournissent une aide humanitaire basée sur les besoins et pas pour des motifs politiques.** Ils doivent impérativement s’engager à financer de manière cohérente et adéquate toutes les situations d’urgence, en portant une attention particulière au financement efficace des crises négligées. En particulier, ils doivent absolument prendre des mesures concrètes pour appliquer le plan d’action de la conférence Good Donorship (Bonnes pratiques d’action humanitaire) de juin 2003, y compris en soutenant la proposition d’élaborer une analyse des risques et des besoins sur l’ensemble du système, comme c’est proposé par l’au Royaume-Uni.
- **Les gouvernements doivent à tout instant reconnaître et préserver le caractère indépendant, impartial et civil de l’aide humanitaire.** En tenant compte de l’évolution du paysage politique causée par la lutte contre le terrorisme, ceci est d’une importance cruciale alors que le partage des responsabilités entre les acteurs humanitaires civils et celles des militaires devient flou. Dans de nombreux cas, la protection des civils, l’accès des communautés à l’aide humanitaire et la sécurité du personnel humanitaire en dépendent.
- **Les gouvernements doivent s’investir plus largement, durablement et équitablement pour lutter contre les causes de la migration forcée et soutenir les solutions durables pour les réfugiés et les demandeurs d’asile.** L’Union européenne doit s’assurer que ces efforts ne sont pas seulement réservés aux pays et régions qui sont actuellement les sources du nombre considérable de demandeurs d’asile. Les efforts des gouvernements occidentaux doivent davantage porter sur la recherche de solutions durables pour les demandeurs d’asile et les populations de réfugiés, plutôt que d’essayer de se débarrasser de leurs engagements actuels.
- **Les organismes humanitaires – les ONG, le CICR et les Nations Unies – doivent constamment s’efforcer de livrer une assistance humanitaire caractérisée par la qualité, la transparence et l’efficacité dans leurs actions pour protéger et aider les civils.** En tirant parti des initiatives comme “Sphere” et le “Humanitarian Accountability Project” (Projet Redevabilité Humanitaire HAP), les organismes doivent prendre des mesures concrètes pour assurer la distribution impartiale de l’aide humanitaire et une meilleure transparence vis-à-vis des personnes qu’ils cherchent à aider.

# 1

۱۱۱۸ دتخاس شوید

باکی ملل متحد و یاریرت محرم نندو

موسس زامرد خدب بنیارت

پرتة لاء محمد د مالل متحد دیاں باکی دار و او یاد عظمیٰ حصہ  
غیر و کیرک

## Introduction

Cette femme afghane passe devant des peintures murales de mines terrestres et de grenades, qui continuent à mutiler et à tuer des gens dans ce pays. Victime d'années de guerre, de sécheresse, et d'isolation internationale, l'Afghanistan était une urgence négligée avant les événements du 11 septembre.

Photo: Jenny Matthews/Oxfam

# 1. Introduction

Depuis les atrocités du 11 septembre 2001, les dirigeants des principales puissances internationales se sont concentrés sur l'affrontement de la plus grande menace perçue contre la sécurité mondiale: la combinaison des armes de destruction massive et du terrorisme international. Au sommet du G8 de 2003 en France, les leaders du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, de la Russie, du Royaume-Uni et des Etats-Unis sont convenus que cette combinaison constituait actuellement la menace la plus sérieuse pour la sécurité mondiale.

Bien que ces menaces soient très réelles, la terreur n'est pas un fait nouveau pour les millions de personnes prises dans les conflits apparemment

insolubles du monde. Les rebelles tout comme les gouvernements terrifient les civils depuis des années dans des conflits bien trop nombreux. Notre organisation et nos partenaires ont déjà assisté à des destructions massives: du Soudan à la Colombie, du Libéria à l'Indonésie, des millions de personnes continuent d'être tuées, violées, blessées ou sont forcées de fuir comme des déplacés internes (IDP) ou comme réfugiés.

Le Président américain affirme régulièrement à son public que les Etats-Unis sont en train de gagner la 'guerre contre le terrorisme'. Pourtant, pour la plupart des gens qui survivent dans les zones de combats, la communauté internationale est en train

## Protection humanitaire

La protection humanitaire s'intéresse à la prévention ou l'atténuation des effets les plus préjudiciables, directs ou indirects, de la guerre sur les civils. Elle se rapporte principalement à la manière dont le conflit armé est mené et à la manière dont les populations, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, sont traitées. La protection humanitaire est régie par les menaces réelles auxquelles les communautés et les individus doivent faire face.

Fort de son expérience sur le terrain et en droit international, Oxfam a la conviction qu'une approche cohérente de la protection des civils devrait signifier que les gens ont le droit de vivre sans:

- **Violence** ou menace de violence. Ceci s'applique à la liste non exhaustive suivante: le meurtre, la torture, le viol, les blessures, les mauvais traitements et le rapt.
- **Coercition**. Il s'agit par exemple d'un déplacement forcé, d'un retour forcé ou empêché, de la prostitution forcée ou du recrutement forcé.

- **Dénuement**. Ceci peut s'appliquer au refus de l'accès à l'aide humanitaire, à la destruction d'un abri, des biens ou du bétail, et l'empêchement de gagner sa vie.

Les principales sources de protection sont les gouvernements et les institutions nationales. Les factions en guerre doivent remplir des obligations particulières en vertu du droit humanitaire international. C'est seulement quand les états sont incapables ou peu disposés à remplir leurs responsabilités pour protéger la vie, la sécurité et l'accès aux services essentiels que les conventions internationales exigent que tous les états membres des conventions doivent prendre des mesures. L'impératif humanitaire exige que même dans les situations les plus difficiles, et spécialement dans ces situations, la responsabilité de protéger les innocents et de sauver les vies reste un objectif clé. Oxfam s'efforce de faire respecter les principes et les pratiques de protection humanitaire grâce aux projets directs, au financement des partenaires et à la mobilisation.

de perdre la bataille. En 2002, il y avait 42 conflits violents dans le monde, dont 29 considérés comme des crises sévères.<sup>1</sup> Depuis des années, les attaques sur les civils font partie du quotidien au Soudan, en République démocratique du Congo (RDC), Colombie, Afghanistan, Israël et dans les territoires occupés palestiniens – pour ne citer que quelques endroits où Oxfam dispose d'une expérience directe. Treize millions de personnes sont actuellement réfugiés. La grande majorité est accueillie par les pays en développement de l'Afrique et de l'Asie. Par ailleurs, 23 millions de personnes vivent comme des personnes intérieurement déplacées<sup>2</sup>.

Seule une infime partie de ces histoires de souffrance humaine est diffusée dans les journaux internationaux ou à la télévision. Un nombre encore plus réduit de ces histoires fait l'objet de débats au sein des assemblées gouvernementales afin de déterminer l'action politique qui peut s'avérer nécessaire pour sauver des vies. Alors que l'attention des médias et des politiciens mondiaux reste centrée sur le terrorisme et la situation en Irak, la grande majorité des situations d'urgence passe inaperçue. Des millions de civils continuent à subir des atrocités épouvantables et des privations qui ont entraîné la mort de millions de personnes.

Il est temps de centrer l'action internationale sur la sécurité de ces civils dans les conflits négligés autant que sur les menaces de terrorisme international. Les gouvernements s'intéressent au terrorisme pour la même raison que la communauté internationale doit se concentrer sur la protection des civils pris dans les conflits insolubles: parce que la vie et la dignité de millions de personnes dépendent cette action. Toutes ces menaces pour la sécurité doivent être abordées d'une manière qui renforce les fondations du système multilatéral international et fait respecter le droit international humanitaire conçu pour protéger les civils. L'échec de ces actions se manifeste dans une nouvelle tolérance à l'égard des abus des droits de l'homme et des violations du droit humanitaire et des réfugiés par certains alliés dans la lutte contre le terrorisme international.

Depuis l'an 2000, date à laquelle Oxfam a exprimé pour la première fois son inquiétude concernant les situations d'urgence oubliées et la distribution inéquitable de l'aide humanitaire par les donateurs, très peu de choses ont changé<sup>3</sup>. La réponse internationale aux crises humanitaires devrait être déterminée par les besoins et non par les intérêts stratégiques ou la couverture médiatique.

Cependant, non seulement les niveaux actuels de dépenses et d'engagement sont loin d'être suffisants, mais ils ne sont pas non plus distribués selon les besoins. Les donateurs donnent de plus en plus mais uniquement à leurs causes préférées – en réservant l'aide à certains pays ou projets. Avec la 'guerre contre le terrorisme' sous les feux médiatiques et les milliards de dollars dépensés pour ce combat, le nombre de situations d'urgence négligées risque d'augmenter de plus en plus.

Néanmoins, nous avons constaté quelques faits nouveaux encourageants. La démarche des donateurs pour instaurer des principes de 'Bonnes pratiques d'action humanitaire' est un bon début pour aborder ces problèmes. C'est ainsi que la force de paix européenne en République démocratique du Congo – l'Opération Artémis – est la première force de ce type en Europe, en dehors des guerres. Nous sommes à un moment décisif, où certaines mesures positives pourraient encourager la communauté internationale à assumer ses responsabilités et ses obligations de protection des civils. Ou bien, en se précipitant pour remplir son ordre du jour géopolitique actuel, la communauté internationale pourrait se laisser entraîner par les mauvaises pratiques, la discrimination et les violations du droit international humanitaire.

Maintenant, plus que jamais, rien ne suffira hormis toutes les mesures possibles qui devront être prises pour protéger les civils partout et chaque fois que c'est nécessaire. Par ailleurs, ces mesures devront être prises dans le cadre des Nations Unies pour renforcer l'ordre international au lieu de l'ébranler.

# 2



## Protection des civils lors d'un conflit

Protéger les civils lors d'un conflit: Plus de menaces que jamais. Cette image montre la scène d'un soldat avec son prisonnier, peinte par un enfant enlevé dans le nord de l'Ouganda. Les enfants risquent particulièrement de se trouver victimes de la violence, de la coercition, et de la privation lors d'un conflit.

## 2. Protection des civils lors d'un conflit

Depuis des décennies, les civils sont la cible de la violence infligée durant les guerres à travers le monde. Les conflits récents n'échappent pas à la règle: de la Colombie à la République démocratique du Congo, du Soudan à la Tchétchénie et l'Indonésie, les civils sont attaqués, violés, déplacés et enrôlés de force ou sans le moindre égard pour le droit international humanitaire. Les événements du 11 septembre 2001, et les guerres qui se sont déroulées depuis, risquent de laisser les civils dans un état encore plus négligé dans la vaste majorité des conflits.

Les Conventions de Genève obligent toutes les factions en guerre à protéger les civils lors d'un conflit. Aucun motif de conflit armé ne peut justifier la guerre à tout prix. La communauté internationale ne devrait tolérer aucun mauvais traitement des civils. Ce principe reste valable que cela fasse partie

ou non de l'ordre du jour géopolitique immédiat. La communauté internationale ne doit absolument pas permettre à la 'guerre contre le terrorisme' d'éclipser les besoins et les droits de ces civils. Au contraire, elle doit profiter de certaines mesures positives de 2002 et 2003, comme celles prises au Soudan et en République démocratique du Congo, pour obtenir une action plus cohérente visant à protéger les civils partout et chaque fois qu'ils sont menacés.

Quand la communauté internationale est déterminée à aider les civils, elle peut souvent le faire. L'action requise varie selon les besoins de protection spécifiques des civils pris dans un conflit et ne nécessite pas toujours une intervention militaire. Souvent, les pressions diplomatiques, les négociations d'accès et d'autres mesures peuvent sauver des vies et permettre aux gens de vivre dans la dignité.

### Droit international humanitaire: précaution, distinction, proportion et impartialité lors d'un conflit

Le droit international humanitaire est conçu pour limiter la souffrance humaine et protéger les civils lors des conflits armés. Les règles doivent être suivies non seulement par les gouvernements et leurs forces armées, mais également par les groupes d'opposition armés et toutes autres factions engagées dans un conflit. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux protocoles additionnels de 1977 sont les principaux instruments du droit international humanitaire. Les règles et les obligations fondamentales peuvent se résumer dans les termes suivants:

**Distinction:** Il faut, à tout instant, faire la distinction entre la population civile et les personnes participant aux hostilités, et entre les biens civils et les objectifs militaires. Les attaques doivent être dirigées seulement contre les objectifs militaires. De ce fait, les attaques aveugles qui ne font pas la distinction entre les objectifs militaires et les civils sont interdites.

**Précaution:** Non seulement les civils et les biens civils ne doivent pas faire l'objet d'une attaque, mais il faut

également prendre toutes les précautions possibles pour éviter, et en tout cas réduire au minimum, les pertes et les dégâts civils accidentels, quand les objectifs militaires sont attaqués ou repérés.

**Proportion:** Les factions en guerre sont obligées de mettre en balance l'avantage militaire direct de toute attaque et la possibilité de faire du mal aux civils. Ce mal ne sera en aucun cas excessif par rapport à l'avantage militaire concret et direct prévu.

Un autre aspect clé des Conventions de Genève est de faire en sorte que les organisations humanitaires puissent agir **sans parti pris** en se basant sur les besoins humanitaires, selon leurs mandats. Les gouvernements et les factions en guerre ont des rôles très importants à jouer pour veiller à ce que les actions de leurs représentants officiels, alliés ou citoyens ne perturbent pas l'aide de secours. L'accès des populations à l'aide humanitaire dépend souvent des organisations humanitaires perçues comme des acteurs impartiaux, indépendantes de toute faction en guerre<sup>4</sup>.

### Indifférence à l'égard des violations du droit international humanitaire

La plupart des conflits actuels sont caractérisés par des atrocités épouvantables et par des actes contre les civils commis en violation directe du droit international humanitaire par les gouvernements et les forces rebelles. L'escalade d'un conflit entraîne souvent la prise pour cible des hôpitaux, cliniques et écoles en laissant les populations démunies de services essentiels. Les membres d'une famille sont séparés les uns des autres, ce qui provoque la rupture des réseaux de soutien et vulnérabilise spécialement les enfants. Des millions de personnes dans les zones de combat meurent de maladies inutiles à cause de la pénurie d'eau propre, de nourriture ou de services médicaux. Les garçons courent le danger de se faire enlever pour aller au combat, alors que les filles sont souvent kidnappées pour devenir des manœuvres ou des esclaves sexuelles. Dans un climat de violence politisé, gardant toujours un caractère ethnique et religieux, les civils ne sont pas les victimes accidentelles d'un conflit, elles en sont les cibles.

- Rien qu'en 2002, il y avait quelque 42 conflits violents dans le monde, dont 29 étaient considérés comme des crises sévères.<sup>5</sup>
- Depuis la fin de la Guerre froide, 90 pour cent des personnes tuées pendant un conflit sont des non-combattants, par rapport à 15 pour cent au début du vingtième siècle.<sup>6</sup>
- Au Burundi, quelque 300 000 personnes ont été tuées dans la dernière décennie, et 100 000 personnes en moyenne sont déplacées tous les mois.<sup>7</sup>
- En République démocratique du Congo, on estime à 3 millions le nombre de personnes qui ont perdu la vie pendant les trois dernières années de conflit.<sup>8</sup>
- Au Rwanda, la population a été tuée ou déplacée à environ 40 pour cent depuis 1994.<sup>9</sup>

La majeure partie des personnes touchées par un conflit reste à l'intérieur de leur propre pays, en vivant souvent sans ressources et dans des conditions peu sûres. Quelque 23 millions de personnes sont des déplacés internes (IDP) – soit presque le double du nombre de réfugiés.<sup>10</sup>

Bien que les gouvernements des pays concernés soient les plus immédiatement responsables de la protection

### Le coût humain de la violence au Burundi

La guerre civile qui sévit depuis neuf ans au Burundi est caractérisée par une souffrance généralisée de la population. Le gouvernement et les forces rebelles ont tué, violé ou blessé des centaines de civils, tout en pillant ou détruisant leurs biens. Les massacres de centaines de personnes sont devenus presque courants. Malgré un cessez-le-feu en novembre 2002, l'intensification des combats depuis janvier 2003 a tué des centaines de personnes, déplacé des milliers d'autres et affaibli l'accord de cessation des hostilités. Le personnel d'Oxfam continue à travailler dans le pays et partagent leurs inquiétudes auprès des plus hauts niveaux gouvernementaux et des Nations-Unies. La transition de pouvoir en mai 2003 s'est déroulée plus facilement que prévu. Toutefois, le cessez-le-feu reste fragile et à la mi-mai, jusqu'à 20 000 civils ont fui les combats qui ont éclaté dans la commune de Kabezi au sud de Bujumbura. 12 000 personnes supplémentaires ont fui la province de Bubanza dans le nord-est.

Bien que son déploiement soit lent, la Mission africaine au Burundi (AMIB) est un fait nouveau intéressant. Les médiateurs d'Afrique du Sud semblent engagés à poursuivre jusqu'au bout le processus de paix, mais la communauté internationale est loin d'avoir fait ce qui est nécessaire pour tenir toutes les factions en guerre au Burundi responsables devant le droit humanitaire international. Les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire se produisent quotidiennement.

## Le bilan humain du conflit dans les territoires palestiniens occupés et en Israël

Samia et Majda Daloul, deux sœurs de 20 et 21 ans, étaient sur le chemin du retour après avoir rencontré la fille que leur frère avait l'intention d'épouser. Elles se sont arrêtées dans un magasin et ont acheté quelques friandises pour célébrer pendant le trajet de retour. L'humeur était à la fête dans la voiture. Leur frère, Fayis, leur belle-soeur Nawal et sa fille Rawan de trois ans, étaient tous dans la Volkswagen familiale.

La voiture reprit la route. Une autre voiture se trouvait derrière mais ils l'ont à peine remarquée. Ils n'ont pas non plus entendu l'hélicoptère Apache israélien. Mais ils ont senti une secousse quand la roquette a explosé derrière eux. Fayis a tout de suite compris et a demandé à tout le monde de sauter de la voiture. Mais Samia était déjà morte. Une fumée blanche enveloppait la scène. Majda est retournée à la voiture pour récupérer le corps de sa sœur. Une seconde roquette l'a touché et l'a tué également.

La famille n'était pas la cible intentionnelle de l'attaque israélienne, il s'agissait des deux militants du Hamas qui se trouvaient dans la voiture de derrière. Eux aussi ont été tués. En tout, neuf autres civils ont perdu la vie. Les Israéliens déclarent qu'ils regrettent les morts civiles, qui ont lieu pour répondre aux actions des militants, mais ils affirment que ces opérations continueront tant que les attaques n'auront pas cessé. Cet incident, relaté par la Société Palestinienne du Croissant Rouge, s'est produit deux semaines à peine après l'introduction de la feuille de route pour la paix.

Les civils palestiniens et israéliens souffrent tous de ces événements terribles. En juin 2003, 60 personnes sont mortes en l'espace de quinze jours, dont 17 personnes tuées par un attentat suicide sur un bus de Jérusalem. Plus de 2 300 Palestiniens et 700 Israéliens sont morts depuis le second soulèvement palestinien contre l'occupation 4 israélienne qui a débuté en septembre 2000.

des civils lors des conflits à l'intérieur de leur état, la communauté internationale et le Conseil de sécurité des Nations Unies ont la responsabilité d'agir quand cette protection est un échec.

Tragiquement, cette action intervient trop rarement, trop faiblement et généralement trop tard. Les témoignages de souffrance humaine sont rarement relatés dans les journaux internationaux ou à la télévision. Cette souffrance est encore plus rarement discutée dans les milieux gouvernementaux qui peuvent pourtant déterminer l'action politique qui peut être nécessaire pour sauver des vies. La vaste majorité des conflits passe inaperçue car l'attention des médias et des politiciens porte sur le point chaud géopolitique du jour.

Pour des millions de personnes souffrant dans les conflits négligés à travers le monde, la communauté internationale est en train de perdre la bataille contre les conflits armés. La communauté internationale est coupable, en négligeant de demander des comptes aux violeurs et de s'engager dans ces crises pour mettre un terme à la souffrance des civils. Comme c'est également indiqué dans le Rapport des catastrophes mondiales 2003, publié par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le risque d'un nombre encore plus élevé de situations d'urgence négligées semble bien réel, depuis que la 'guerre contre le terrorisme' occupe le devant de la scène.<sup>11</sup>

Les cinq gouvernements membres permanents du Conseil de sécurité – les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Russie et la Chine – sont responsables, encore plus que les autres pays, du maintien de la paix et de la sécurité internationale ainsi que de la protection des populations dans le monde entier. Il faut que ces gouvernements, et l'ensemble de la communauté internationale, soient capables de se concentrer sur la menace du terrorisme international sans perdre de vue la destruction massive qui sévit, jour après jour, dans les guerres actuelles de la Colombie à la République démocratique du Congo. Depuis le 11 septembre, la

communauté internationale n'a pas établi l'équilibre correct. Deux ans plus tard, il est temps de recentrer l'attention. **Toutes les parties impliquées dans un conflit sont tenues de respecter le droit humanitaire; l'ensemble de la communauté internationale a la responsabilité de faire appliquer cette règle. Les civils pris dans les conflits internes doivent être protégés, en premier lieu par leurs propres gouvernements, mais en cas d'échec, par la communauté internationale partout et chaque fois qu'ils sont menacés.**

## Comment se comportent les grandes puissances elles-mêmes ?

Dans les conflits où l'une des grandes puissances est directement impliquée, la plus grande importance possible doit être accordée à la protection des civils. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Russie et les quelques autres puissances militaires possédant une quelconque portée mondiale efficace ont signé des traités qui les obligent à respecter le droit international humanitaire. Ils doivent servir d'exemple et établir le modèle de protection le plus rigoureux. Ils ont des forces armées extrêmement professionnelles et disciplinées, et leurs juristes donnent des conseils très précis sur le choix des objectifs et des moyens de traitement. La vérité c'est qu'il existe toujours malgré cela un niveau de souffrance civile inacceptable quand certaines de ses puissances entrent en guerre et font la guerre contre le terrorisme'.

En 1999, 500 civils ont été tués lors des raids aériens de l'OTAN au Kosovo, lorsque les abris de civils ont été touchés à la place des installations d'armements incorrectement ciblées.<sup>12</sup> Durant les frappes aériennes sur le Kosovo, les civils ont été utilisés comme des boucliers humains par les forces serbes. Ce type de stratégie était responsable du bombardement des civils, effectué par l'OTAN dans le village de Corise en mai 1999, où dix bombes ont été lâchées et

plus de 80 civils tués.<sup>13</sup> Les Conventions de Genève considèrent que les attaquants ont la responsabilité d'éviter les victimes de ce genre, quel que soit le caractère inexcusable de l'utilisation des boucliers humains par les Serbes.

Lors de la guerre récente en Irak, en mars et en avril 2003, on peut dire que les forces américaines et britanniques ont pris des mesures importantes pour réduire au minimum l'impact des bombardements sur les vies et l'infrastructure civile. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont des systèmes d'armes plus précis et n'ont pas ciblé l'infrastructure civile comme ils l'avaient fait en 1991 ou même au Kosovo en 1999, ce qui n'a pas empêché la destruction totale de certains secteurs. Cependant, l'utilisation des bombes à fragmentation – des armes qui frappent sans discrimination – dans le tout dernier conflit entraînera des conséquences humanitaires et un nombre élevé de victimes civiles dans les années à venir.

A l'heure où ce rapport est rédigé en juillet 2003, le nombre de civils tués en Irak se monte déjà à plus de 6 000 personnes, par rapport aux 2 278 civils tués directement, qui étaient enregistrés pendant la Guerre du Golfe en 1991. Le décès de ces personnes

## L'opinion d'un promoteur Oxfam de la santé publique en Irak

Malgré les efforts effectués par les forces de la coalition pour éviter les pertes civiles, le coût humain du conflit était sévère. En mai 2003, le promoteur Oxfam de la santé publique en Irak a fait le compte-rendu suivant de Nassiriyah: 'La qualité de l'eau est très mauvaise après le bombardement intense de cette ville. Un grand nombre d'habitations n'a pas d'eau. Tous les bâtiments publics ont été détruits ... pour trouver de l'eau ... la seule solution est de casser les conduites, mais cela entraîne le risque de maladie et de contamination. [Les femmes] recueillent [l'eau] à proximité des égouts à découvert. Il y a fort à craindre que cela débouche sur un déclenchement du choléra. De nombreuses familles n'ont pas la possibilité de faire bouillir l'eau car il n'y pas de combustible.'

est dû en partie aux maladies et à la malnutrition liées à la guerre<sup>4</sup>.

Ce chiffre devrait encore augmenter, puisque d'innocents civils sont pris dans les feux croisés des forces américaines et britanniques qui se battent contre les prétendues poches de résistance, et sont toujours exposés aux engins non explosés (UXO). De plus, le manque de planification des forces de la coalition par rapport au vide sécuritaire, qui a affecté la majeure partie de l'Irak après la chute du régime de Saddam Hussein, signifie que des milliers de civils irakiens vivent dans l'insécurité, alors qu'ils essaient de reconstruire leurs vies. L'accès aux installations d'assainissement, de santé, d'éducation et de l'emploi est très sérieusement limité, ce qui est également le cas de la distribution de nourriture, d'eau et des efforts effectués par le personnel humanitaire pour essayer d'améliorer ces services.

Quand les guerres ont lieu, il est indispensable que les factions en guerre soient tenues responsables de tout échec de protection des civils. Ce n'est pas suffisant d'avoir des armes 'intelligentes', ou même de cibler les ennemis militaires en faisant plus attention qu'avant. Les gouvernements, qui se soucient de la souffrance humaine et prennent au sérieux le maintien de leurs engagements internationaux pour protéger la vie avec dignité, doivent prendre toutes les mesures possibles pour protéger les civils. En utilisant les bombes à fragmentation et en négligeant de prendre en compte les questions de sécurité consécutives à la chute du régime de Saddam Hussein, la coalition se battant en Irak n'a pas pris toutes les précautions possibles.

### **Les responsabilités de protection globale ne sont pas assumées: armement et entraînement des auteurs de sévices**

Alors que le droit humanitaire expose les responsabilités de protection que les parties impliquées dans un conflit doivent assumer, et les

critères selon lesquels elles sont tenues responsables, les responsabilités de protection assumées par la communauté internationale vont encore plus loin. En tant que principaux fournisseurs des marchés d'armes mondiaux, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations-Unies ont la responsabilité essentielle de réduire le déclenchement et la prédominance des conflits armés.

L'histoire montre que cela est rarement le cas. L'armement des alliés sans égard pour les droits de l'homme ou le droit humanitaire était l'une des caractéristiques clés de la Guerre froide, puisque l'Union soviétique et les Etats-Unis finançaient et armaient leurs camps dans les guerres sanglantes par adversaires interposés de l'Amérique centrale à l'Indochine, de l'Angola à la Corne de l'Afrique. Selon les mêmes stratégies, les Etats-Unis ont fourni des renseignements et des conseils militaires à l'Irak dans leur guerre contre l'Iran dans les années 1980. Ils ont également fait parvenir des armes militaires à l'Irak et dans un certain cas, ils ont utilisé une entreprise chilienne pour fournir des bombes à fragmentation.<sup>15</sup>

À la fin de la Guerre froide, on espérait que les alliés, qui ne se souciaient pas de la protection des civils, seraient beaucoup moins tolérés, encouragés et armés. Ainsi, du Nicaragua au Mozambique, un grand nombre de guerres par adversaires interposés de la Guerre froide ont commencé à diminuer progressivement à mesure que les impératifs stratégiques des superpuissances changeaient et que la circulation des armes soviétiques s'interrompait.

Cependant, la tolérance internationale des abus continue sous des formes différentes. En Amérique Latine, les forces armées colombiennes continuent à recevoir une quantité relativement importante de mitrailleuses et de fusils américains, malgré l'inquiétude internationale continuellement exprimée concernant le mauvais comportement de l'armée colombienne en matière de droits de

l'homme et ses liens avec les groupes paramilitaires.<sup>16</sup> Deux millions de personnes ont été déplacées de force au cours des six dernières années, c'est pourquoi la crise colombienne est l'une des plus graves au monde.<sup>17</sup> Les déplacements de force ont augmenté de 100 pour cent dans la première moitié de 2002 par rapport à la même période en 2001. Lors des 18 derniers mois, plus de 2 600 civils colombiens ont été tués pour des motifs sociaux ou politiques. La majorité de ces morts (62 pour cent) était imputable aux paramilitaires, 30 pour cent aux groupes de la guérilla et 8 pour cent directement aux agents de l'Etat.<sup>18</sup>

Bien que les Etats-Unis soient les plus grands fournisseurs d'armes au monde, la majeure partie des autres puissances mondiales, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, sont également engagées dans des contrats de vente d'armes similaires qui manquent de vision:

- Malgré le conflit ininterrompu en République démocratique du Congo (RDC), le gouvernement britannique a autorisé les compagnies britanniques de pilotes et de fret aérien à fournir des armes aux forces armées de la RDC, qui sont responsables d'abus massifs des droits de l'homme<sup>19</sup>
- Le Royaume-Uni continue également à fournir des armes au Népal, en dépit des troubles civils qui saisissent le pays<sup>20</sup>
- Les gouvernements français successifs ont fourni des équipements militaires, du matériel de sécurité et une formation à la plupart des pays francophones d'Afrique, souvent sans se soucier du comportement du pays bénéficiaire en matière des droits de l'homme.<sup>21</sup>
- La Russie continue de fournir des armes de poing, des armes légères et des munitions en Afghanistan, en Irak, au Tchad, en Angola, en Ethiopie, en Iran, en Libye, en Corée du Nord,

en Syrie, au Yémen, au Soudan, en Algérie en Indonésie.<sup>22</sup>

La 'guerre contre le terrorisme' aurait pu donner l'occasion de renforcer les contrôles des armements pour empêcher les armes de tomber entre les mauvaises mains. Au lieu de cela, une tendance inquiétante fait son apparition. L'attitude 'pour ou contre nous' qui caractérisait la mentalité de la Guerre froide se manifeste de nouveau dans la 'guerre contre le terrorisme'. Les Etats-Unis et d'autres grandes puissances tolèrent les abus perpétrés par leurs alliés, alors que cette guerre est menée à travers le monde dans les zones où les terroristes sont supposés agir. La manifestation la plus évidente de cette attitude est peut-être l'attention de plus en plus laxiste que certaines puissances du Conseil de sécurité portent actuellement sur le contrôle des armements.

Les Etats-Unis ont déclaré qu'ils travailleront avec tout gouvernement disposé à les aider dans la lutte contre le terrorisme et ont donc changé leurs relations avec un nombre considérable de pays. Depuis le 11 septembre, les Etats-Unis ont renoncé aux restrictions imposées sur les armes ou l'assistance militaire en Arménie, en Azerbaïdjan, au Tadjikistan et en Yougoslavie. Bien que ces pays aient été reconnus comme des alliés clés dans la 'guerre contre le terrorisme', le passé récent de chacun d'entre eux est inquiétant. L'Azerbaïdjan s'est trouvé mêlé à des conflits avec l'Arménie; la stabilité du Tadjikistan reste douteuse; certaines zones de la Yougoslavie sont toujours instables et le pays est un 'point chaud' pouvant donner lieu à un conflit futur<sup>23</sup>.

En particulier, l'Ouzbékistan a été identifié comme un partenaire clé pour les efforts américains permettant d'enrayer le terrorisme et ses réseaux complexes sur le territoire d'Asie centrale. Depuis le 11 septembre, l'Ouzbékistan a reçu 25 millions de dollars destinés aux services et au matériel de défense, 40,5 millions de dollars destinés à l'aide économique et l'application de la Loi, et 18 millions

de dollars destinés à 'la formation et l'équipement spécialisés pour la prévention des actes terroristes et la réaction aux actes terroristes'<sup>24</sup>. C'est le cas malgré le fait que les forces de sécurité du pays sont accusées de torture et de mauvais traitement ayant entraîné la mort des prisonniers en captivité, d'arrestations et de détentions arbitraires, et de harcèlement des membres de la famille des détenus<sup>25</sup>.

Toutes ces actions ont envoyé le message profondément inquiétant que les questions des droits de l'homme occupent une place secondaire quand il s'agit de lutter contre le terrorisme. **Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies continuent à inonder leurs alliés et le monde avec des armes, en fournissant plus de 80 pour cent des armes mondiales. Ces pays ont le devoir de montrer qu'ils font pression sur leurs alliés pour protéger les civils et qu'ils empêchent les armes d'atteindre les personnes qui s'en servent contre les civils – quel que soit leur 'camp'.**

### **La recherche de solutions: réaffirmer les principes du droit international humanitaire**

Malgré la clarté des règles et des responsabilités consacrées par le droit humanitaire et malgré le devoir des grandes puissances, en tant que membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, de protéger les civils, les exemples ci-dessus montrent que les obligations de protection sont souvent ignorées, détournées ou carrément bafouées. Ceci n'a pas lieu d'être et ne doit pas se produire. Bien que de nombreux conflits soient extrêmement difficiles à résoudre, cela ne signifie pas pour autant que les belligérants soient dispensés de respecter le droit international humanitaire. Ceux qui respectent les règles ne devraient pas non plus s'abstenir de modifier et d'atténuer leurs effets.

Il n'existe pas de solution universelle pour protéger les civils. Cependant, les points suivants constituent des possibilités cruciales pour l'engagement international de protéger les civils contre les conséquences les plus dures des conflits:

- négocier l'accès à l'aide humanitaire;
- stratégies politiques et pressions exercées par la diplomatie active sur les factions en guerre pour protéger les civils;
- envoyer des troupes ou apporter un soutien pour le maintien ou l'imposition de la paix, poursuivre les criminels de guerre;
- améliorer et faire appliquer le contrôle d'armements.

### **Négocier l'accès humanitaire**

Un grand nombre de civils pris dans un conflit n'ont aucun accès à l'aide humanitaire à laquelle ils ont droit. Ceci peut s'expliquer par l'insécurité qui empêche la distribution de l'aide sans danger. En Afghanistan, en novembre 2001, les camionneurs transportant de la nourriture avaient peur de conduire dans des situations inconnues ou sur des routes complètement délabrées. Dans certaines parties du pays, l'insécurité croissante et la peur de l'anarchie rendaient très difficile la distribution de la nourriture aux populations. Au Libéria, en 2003, l'accès humanitaire a été quasiment refusé à la vaste majorité du pays à cause de l'insécurité régnant durant la majeure partie de la phase de conflit actuelle. Les centaines de milliers de personnes déplacées qui sont arrivées dans les centres urbains ont témoigné des conditions épouvantables dans les campagnes où l'accès à la nourriture ou aux services de base était quasi inexistant.

À d'autres moments, les factions en guerre peuvent bloquer délibérément l'aide humanitaire, en utilisant le rejet de l'accès à la nourriture et aux médicaments comme tactique militaire. Ceci était clairement le cas pendant le conflit en Bosnie (1992-1995). Dans les montagnes de Nouba, au Soudan, l'accès était couramment refusé aux vols d'aide humanitaire, malgré le risque élevé de malnutrition et de maladie (voir encadré, page 00). Les motifs de cette tactique varient d'un conflit à un

autre. Par exemple, un groupe impliqué dans le conflit veut gagner l'avantage militaire, un groupe de combattants indisciplinés ou impayés veut faire du profit ou il s'agit tout simplement d'un acte de cruauté délibéré à l'égard des civils et des combattants de l'autre camp.

Que ce soit pour des raisons d'insécurité générale ou à cause de tactiques militaires plus circonspectes, les factions en guerre se trouvant dans ces situations ne respectent pas les obligations stipulées dans les Conventions de Genève, à savoir permettre aux personnes qui en ont besoin d'accéder aux nécessités de base. Les personnes qui manquent de nourriture, d'eau, d'un abri ou de soins médicaux ne peuvent pas se permettre d'attendre la fin d'un conflit pour recevoir des secours. En conséquence, les organismes humanitaires et les Nations Unies sont souvent obligés de négocier des accords d'accès avec tous les belligérants. Pour faire aboutir ces négociations, il est essentiel que les humanitaires puissent affirmer leur indépendance et leur impartialité politiques. La communauté humanitaire doit s'assurer quelle dispose de l'expertise voulue pour y parvenir – un rôle essentiel à tenir pour l'OCAH. Mais les gouvernements peuvent jouer un rôle crucial: en insistant auprès des factions en guerre qu'ils leur accordent ce type d'accès aux acteurs humanitaires indépendants et impartiaux. Les gouvernements extérieurs peuvent faire bien plus d'efforts pour exiger que tous les alliés ou factions en guerre quelconques assurent l'accès cohérent et libre des civils à l'aide humanitaire et pour mener une campagne permettant d'obtenir le droit d'accès des acteurs impartiaux et humanitaires.

### **Pressions diplomatiques pour protéger les civils**

Outre l'engagement international à assurer la fourniture de l'aide humanitaire, la pression diplomatique visant à protéger les civils lors d'un conflit peut prendre de nombreuses formes, selon la situation. L'engagement régional et international à

résoudre un conflit peut amener les factions en guerre à la table des négociations et éventuellement déboucher sur la signature d'un accord de paix, comme ce fut le cas au Soudan (voir encadré, page 20). L'application effective d'un accord de paix exige souvent autant d'engagement international que sa formulation et sera certainement essentielle pour assurer la protection des civils pendant la transition difficile de la guerre à la paix. Rien de ceci n'est simple. Quelquefois, cela s'avère impossible. Toutefois, avec un peu de volonté, la pression diplomatique internationale concertée peut faire toute la différence.

### **Maintien de la paix et imposition de la paix**

Même les efforts diplomatiques les plus déterminés peuvent échouer quand les participants à un conflit sont résolument enfermés dans la violence. Dans ces cas-là, il peut s'avérer nécessaire de recourir au maintien de la paix ou, à titre exceptionnel, à l'imposition de la paix. Quand des massacres ont eu lieu ou semblent être imminents, les Nations Unies doivent être disposées à autoriser un déploiement militaire pour empêcher une effusion de sang généralisée. Dans ces cas-là, comme l'histoire l'a démontré, la différence entre l'action et l'inaction internationale peut se mesurer en milliers de vies humaines. L'exemple le plus extrême s'est produit quand les gouvernements du Conseil de sécurité des Nations Unies ont hésité et ne sont pas intervenus pendant que le Rwanda s'engouffrait dans le génocide en avril et mai 1994. Les commandants de la mission malheureuse des Nations Unies au Rwanda à l'époque sont convaincus qu'avec un peu de volonté politique, le massacre aurait pu être en grande partie évité. Rétrospectivement, la plupart des analystes sont d'accord<sup>26</sup>.

Au moment de la rédaction de ce rapport, le Conseil de sécurité et quelques gouvernements, en particulier la France, ont adopté une démarche audacieuse hors du commun pour protéger les civils avec des forces autorisées à imposer la paix dans

la ville de Bunia au nord-est de la République démocratique du Congo (RDC). Cependant, on craint que la plupart des massacres et des abus des droits de l'homme se soient produits dans la campagne environnante, et pas seulement dans la ville (voir encadré, page 24). Il est indispensable que les Nations Unies puissent empêcher d'autres massacres dans la RDC et mettre un terme au conflit le plus destructeur qui existe actuellement dans le monde. Il est vital que ceci soit le commencement d'une nouvelle période d'engagement – principalement par le biais diplomatique mais exceptionnellement, le cas

échéant, par le biais du maintien et de l'imposition de la paix – pour protéger les civils partout où c'est possible.

Dans tous les cas, la solution ne réside pas seulement dans le fait 'qu'il faut faire quelque chose', mais que l'action doit être efficace. À cet effet, le rapport Brahimi 2001 a mis les Nations Unies sur la voie pour améliorer ses résultats incontestablement douteux pendant les années 90: des échecs brutaux en Somalie, au Rwanda, et (la plupart du temps) en Bosnie, aux succès relatifs du Mozambique, du Timor oriental et du Kosovo, suite

aux attaques aériennes de l'OTAN. Les opérations de maintien de la paix devraient être formulées par une analyse claire de l'environnement, des comportements locaux et en tenant compte de l'impact potentiel de la force. La mission doit avoir un soutien politique suffisant et doit entrer dans le cadre d'une approche générale pour construire la paix, soutenue par la volonté politique. Le soutien proactif du Conseil de sécurité est essentiel. Il est peut-être encore plus crucial, que les opérations avec un mandat ferme, élargi et explicite pour la protection civile, reçoivent impérativement les

ressources nécessaires pour exécuter ce mandat. Dans certaines situations, un mandat relevant du chapitre VI sera suffisant. Il traite de la 'résolution pacifique des conflits' et permet seulement de tirer en légitime défense. Cependant, les gouvernements devraient sérieusement considérer un mandat relevant du chapitre VII, qui traite des 'menaces à la paix, des atteintes à la paix et des actes d'agression' en autorisant des mesures militaires spéciales, quand un mandat de chapitre VI risque de ne pas suffire pour protéger les civils. Les opérations doivent être autorisées et déployées avant qu'il ne

## Soudan: la diplomatie réalise d'importants résultats

Le Soudan n'a connu qu'une seule décennie de paix fragile depuis 1955. Jusqu'à une date récente, les efforts diplomatiques sporadiques ont abouti à de médiocres résultats en matière d'accords de paix durables. En attendant, les combats violents ont coûté la vie à quelque deux millions de personnes et ont causé le nombre le plus 'levé' de personnes déplacées en Afrique. 92 pour cent de la population soudanaise vit en dessous du seuil de pauvreté. Moins d'un quart de la population dispose d'eau saine dans le Sud du Soudan et seulement 30 à 40 pour cent des gens vivent à moins d'un jour de marche d'une installation sanitaire.

Il existe une longue tradition de bombardement des civils par le gouvernement soudanais en utilisant des hélicoptères de reconnaissance armés. Certains cas bien documentés montrent les pertes civiles et le choix des objectifs allant au-delà des arguments de nécessité militaire. Un nombre considérable d'abus a également été commis par l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS), d'autres factions rebelles et les milices gouvernementales. Les

personnes vivant dans les montagnes de Nouba ont subi des années de négligence et d'attaques, en recevant peu ou pas du tout d'aide humanitaire. En conséquence, un enfant sur dix meurt avant l'âge de cinq ans. Au sud, ce chiffre se rapproche d'un enfant sur cinq. Toutes les parties impliquées dans un conflit sont coupables de violations généralisées des droits de l'homme, dont l'assaut, le viol, l'enlèvement et le déplacement forcé.

Jusqu'à une date récente, le processus de paix a laissé tomber le Soudanais moyen. Néanmoins, l'engagement diplomatique et international concerté signifie qu'il commence désormais à montrer une véritable promesse. Les pourparlers de paix parrainés par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ont été bloqués à certains moments et les Etats-Unis ont joué un rôle primordial pour réengager les négociations des deux parties et soutenir le processus de l'IGAD. La série de discussions actuelles a permis d'obtenir des résultats concluants. La nomination du Sénateur Danforth comme envoyé spécial des Etats-Unis s'est

avérée essentielle en fournissant une autorité prépondérante permettant de faire avancer le processus. Après des années d'approches inconsistantes, la communauté internationale s'est désormais découverte une nouvelle cohérence. Le Royaume-Uni, la Norvège, la Suisse et d'autres gouvernements travaillent aux côtés des Etats-Unis. Ceci dit, il existe inévitablement des inquiétudes majeures concernant l'influence des Soudanais moyen dans le processus de paix. Les gens sont profondément sceptiques et méfiants à l'égard des décisions prises soi-disant dans leur intérêt par les négociateurs, et craignent que la pression internationale pour obtenir un accord ne tienne pas compte de leurs aspirations et débouche sur une paix injuste et non durable.

Le mémorandum d'accord du 15 octobre 2002 entre le gouvernement soudanais et l'APLS relatif à l'arrêt des hostilités et l'accès libre était un accomplissement considérable du processus de paix facilité par l'IGAD. Avant cet accord, les restrictions imposées sur l'accès humanitaire étaient courantes

au Soudan. Depuis lors, l'aide humanitaire a repris. L'initiative Danforth a également engendré un accord sur la protection des civils, qui autorisait le déploiement d'une équipe de contrôle de la protection civile (CPMT) pour surveiller les attaques de civils.

Malgré tout, des bombardements répétés se sont produits depuis la date de l'accord et la CPMT n'a pas encore montré une fonction de contrôle crédible. Il y a donc encore fort à faire. La CPMT a un rôle important à jouer pour alimenter un climat de confiance pendant les pourparlers de paix.

Malheureusement, la réponse des donateurs aux appels est décevante depuis le cessez-le-feu. Par exemple, l'Appel global des Nations Unies (CAP) pour 2002 a été financé seulement à 47,8 pour cent. L'appel 2003 a été financé à moins d'un tiers au moment de la rédaction du présent rapport. Cette réponse peu enthousiaste ébranle la crédibilité de l'engagement pris par la communauté internationale jusqu'ici.

soit trop tard, plutôt que par mauvaise conscience du Conseil de sécurité, qui répond après n'avoir rien fait quand les civils étaient tués. La RDC et le Libéria sont des tests essentiels pour le Conseil de sécurité en 2003.<sup>27</sup>

La contribution d'un pays aux missions des Nations Unies de maintien ou d'imposition de la paix est une autre mesure de son engagement au maintien de la paix et de la sécurité internationale sous l'égide multinationale. Bien que les motivations varient, la contribution rapide de troupes bien entraînées, avec le mandat correct, peut sauver des vies et permettre de s'attaquer à une soudaine intensification dangereuse des

### Danger pour les civils du Libéria

Le conflit sévissant au Libéria est en infraction directe au droit humanitaire international. Les attaques armées sur les civils, y compris les camps IDP, étaient courantes à partir de 1999. Un climat général plus vif de peur et d'insécurité était renforcé par l'enlèvement et les meurtres de civils et du personnel humanitaire. Les civils enlevés étaient souvent des hommes et des jeunes qui étaient forcés de faire un service militaire pour les factions en guerre.

En juillet 2003, plus de 200 000 IDPs étaient forcés de fuir vers le centre de la capitale de Monrovia, quand les combats ont englouti les banlieues ainsi que les camps IDP en périphérie de la ville. La violence a tué plus d'un millier de personnes en moins de deux mois. Jusqu'à 50 000 personnes s'abritaient dans le stade sportif, où les sanitaires étaient un énorme problème. Les latrines débordaient et les gens vivaient dans l'obscurité totale et dans des salles bondées.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a passé la résolution S/RES/1497 (2003) le 1er août 2003, en établissant une Force multinationale au Libéria en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Certaines troupes nigériennes sont arrivées début août, le premier envoi de plus de 3 000 troupes provenant de plusieurs pays d'Afrique occidentale. Les Etats-Unis ont également envoyé un déploiement limité de 200 troupes principalement pour l'assistance logistique

combats. (Voir figure 2.1). Engager des fonds, du matériel ou une assistance technique à la suite d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies est un autre moyen de partager le fardeau de l'engagement international dans les conflits.

### Demander des comptes aux criminels de guerre

Tout engagement international dans les conflits doit s'assurer que les factions en guerre, qui compromettent inutilement la protection des civils, soient tenues responsables. Les crimes de guerre ne doivent pas être commis en toute impunité. En premier lieu, c'est la responsabilité des tribunaux

et technique permettant de sécuriser l'aéroport et d'autres secteurs de la capitale. Ces développements étaient très positifs et on espère vivement que les forces seront augmentées sur le terrain pour redresser l'instabilité faisant rage dans la capitale et à travers le pays.

Pourtant, au moment de la rédaction de ce rapport, la situation sécuritaire reste volatile. Les pillages, les vols de voitures occupées et les meurtres se produisent dans la plupart des quartiers de Monrovia. À l'extérieur de la capitale, rien n'a changé pour la vaste majorité des gens qui n'ont pas accès aux secours humanitaires, à cause de l'insécurité. Sam Nagbe, un administrateur de projets Oxfam, qui travaillait à Monrovia tout au long du conflit, a acclamé le déploiement des troupes mais a répété qu'il faut faire plus. 'Pour la première fois depuis des mois, l'espoir est revenu avec le déploiement des soldats de la paix et les progrès réalisés dans les pourparlers de paix. Mais des dizaines de milliers de personnes sont toujours abritées dans les camps sans nourriture ou eau propre, et les maladies se répandent. Pour le moment, les organisations humanitaires ne peuvent pas atteindre 80 pour cent du pays, où nous savons que les populations souffrent. Cela est incroyablement pénible. Le déploiement complet des soldats de la paix sur l'ensemble du pays est vital.'

**Figure 2.1.** Pays participant aux opérations des Nations Unies de maintien de la paix – Résumé mensuel des contributions (observateurs militaires, Police civile et troupes)

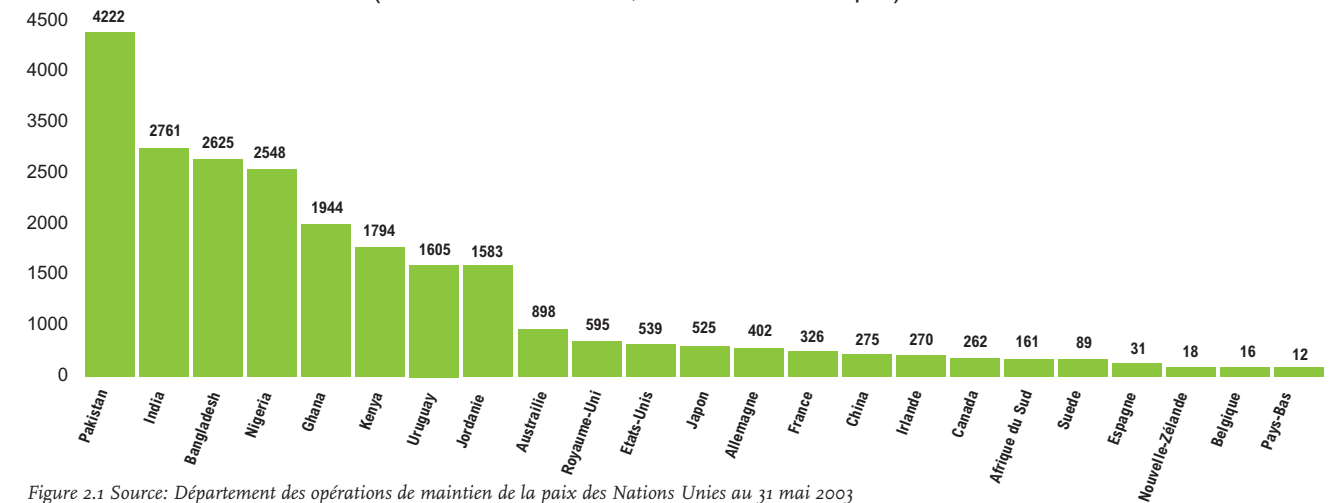


Figure 2.1 Source: Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies au 31 mai 2003

nationaux, et à l'occasion, les commandants et les dirigeants politiques ont été traduits en justice. Cependant, dans la majorité des cas, cela n'a entraîné ni des poursuites judiciaires, ni une punition sévère. Ces résultats ne dissuadent pas d'autres factions en guerre de commettre des actes tout aussi épouvantables contre les civils.

Quand la justice nationale n'a ni la volonté ni la possibilité de punir les criminels de guerre, la justice internationale doit intervenir. Cette intervention peut s'effectuer par l'intermédiaire de la Cour pénale internationale, qui a été créée en juillet 2002, ou par le biais de tribunaux spécialement rassemblés, comme le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), le Tribunal pénal international pour le (TPIR) et le Tribunal d'exception en Sierra Leone.

### Contrôle des armements

Si la communauté internationale agissait de manière adéquate avec les ressources voulues, par le biais de tous les canaux décrits ci-dessus, pour protéger les civils partout et chaque fois qu'ils en ont besoin, ce serait un énorme pas en avant. Néanmoins, en exportant leurs armes sans tenir suffisamment compte des droits de l'homme et du

droit international humanitaire, les grandes puissances sapent tout effort de protéger les civils.

Les contrôles existant dans certaines parties du monde visent à empêcher les armes d'atteindre les états, où les violations graves des droits de l'homme se sont produites, ou risquent de se produire, ou quand les armes risquent seulement d'alimenter les conflits et transgresser le droit humanitaire. En 1997, les Etats-Unis, le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Russie et le Royaume-Uni, ainsi que d'autres états participant à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ont signé les Principes régissant les transferts d'armes classiques. Ces principes engagent les états participants à 'éviter les transferts qui risqueraient d'être utilisés pour la violation ou la suppression des droits de l'homme et des libertés fondamentales.'<sup>29</sup> En 1998, les membres de l'Union européenne se sont engagés à respecter le *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armements*.<sup>30</sup> Le Canada, les Etats-Unis et un grand nombre de pays divers ont déclaré leur soutien général pour les principes du Code de l'Union européenne. Ce Code stipule que les armes ne doivent pas être exportées aux pays, où elles risquent clairement d'être utilisées à des fins de repression interne ou quand des violations sérieuses

des droits de l'homme se sont produites. Malgré ces principes et d'autres accords, les principales nations productrices d'armes dans le monde continuent à livrer des armes aux gouvernements et rebelles qui maltraitent les civils et enfreignent les droits de l'homme.

Il n'existe toujours pas de conditions légales obligatoires ou d'exigences règlementaires parmi les états exportateurs d'armes dans le monde pour faire appliquer un respect total des droits de l'homme ou du droit international humanitaire lors de l'autorisation des exportations d'armes et des différents services liés à l'armée, la sécurité et la

### Prendre au sérieux la protection: Ituri dans la RDC et la Force de réaction rapide de l'Union européenne

La République démocratique du Congo (RDC) est en guerre depuis 1996. On estime que depuis 1999, plus de trois millions de personnes sont mortes à cause de la guerre – suite à des maladies et aux conséquences dévastatrices des déplacements répétés. Le gouvernement de la RDC, les armées des gouvernements avoisinants et les nombreux mouvements rebelles ont négligé de protéger les civils et l'infrastructure civile et ont, dans de nombreux cas, pris les civils pour cible. Les combats dans la province d'Ituri, une région située au nord-est du pays peuplée de 4,5 millions de personnes, ont été particulièrement brutaux. Le conflit a coûté la vie à des dizaines de milliers de personnes et a déplacé plus de 500 000 personnes depuis mi 1999. Ce secteur de la RDC en conflit était caractérisé par des milliers de civils tués, violés et blessés par les belligérants. Les chefs armés incitaient les populations à tuer les autres parce qu'elles appartenaient à un groupe ethnique particulier. Les rapports des Nations Unies montrent en détail comment les ressources minérales ont été exploitées illicitement ou illégalement par les factions en guerre pour s'enrichir personnellement ou alimenter d'autres combats.<sup>28</sup>

En raison de l'insécurité, les membres du personnel humanitaire étaient forcés de cesser leurs activités et d'évacuer la ville de Bunia de nombreuses fois; les

formations des forces de police qu'ils fournissent aux clients étrangers. Même quand les critères des droits de l'homme figurent dans les lois régissant l'exportation des armes et l'aide militaire et sécuritaire à l'étranger, ils sont souvent interprétés avec légèreté. Lors du processus décisionnel d'exportation, les gouvernements portent une attention insuffisante au long cycle de vie de la majorité des armes, du matériel de sécurité et de la technologie. Donc, ils ne tiennent pas compte du risque d'abus durable du à la revente sur les marchés illégaux ou du danger que les armes tombent entre de mauvaises mains.

organisations humanitaires n'avaient qu'un accès sporadique à l'extérieur de Bunia à partir d'août 2002. Quand les forces ougandaises se sont retirées d'Ituri à la fin du mois de mai 2003, des centaines de civils ont été tués, car le vide politique n'a pas permis de maîtriser les tensions ethniques. Des dizaines de milliers de personnes ont fui Bunia en quête de sécurité, un grand nombre passant la frontière de l'Ouganda voisin, et d'autres se dirigeant vers le sud en direction de Beni. La plus grande partie des 340 000 membres de la population originale de Bunia reste introuvable. Par milliers, les civils ont cherché refuge dans les camps de Bunia appartenant à la MONUC et à l'aéroport; ils vivaient à l'étroit et se trouvaient confrontés à une grave pénurie de nourriture, d'eau et de sanitaires, ayant causé certains cas de choléra. Les enfants jeunes étaient particulièrement vulnérables et leur taux de mortalité était élevé dans ces conditions de vie épouvantables. L'environnement de travail était pire que d'habitude pour le personnel humanitaire: à certains moments, les factions en guerre limitaient leurs mouvements, et à d'autres moments, les organisations devaient être la cible de la violence. Cependant, Oxfam a quand même réussi à continuer son travail pour fournir de l'eau et des sanitaires aux camps de déplacés internes (IDP) et à la population locale de Bunia.

En raison de l'escalade de violence fin mai 2003, une situation dont les Nations Unies avaient été prévenues, il y a eu des appels internationaux pour demander une force d'intervention plus forte afin d'éviter une escalade des

Le processus d'élargissement et d'application des contrôles sérieux sur les transferts d'armes doit encore parcourir un long chemin. En octobre 2003, Oxfam, conjointement avec le Réseau d'action international sur les armes légères et Amnesty International, va lancer une campagne concernant les armes, qui proposera un Traité sur le commerce mondial des armes. Celui-ci devrait être accepté et appliqué par les gouvernements à la fin de l'an 2006. Les objectifs du Traité consistent à empêcher les transferts d'armes qui peuvent:

- entraîner la violation du droit international humanitaire ou des droits de l'homme;
- avoir un effet défavorable sur la paix, la sécurité ou la stabilité dans toute région ou tout pays;

massacres ethniques généralisés. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a répondu à une recommandation de son Secrétaire général et du secrétaire général adjoint du Département des opérations de maintien de la paix pour envoyer une force multinationale de réaction rapide permettant de sécuriser Bunia. La France a accepté d'apporter la plus grande contribution. Cette force est finalement devenue la Force Artémis de l'Union européenne, la première force du genre en dehors de la Macédoine.

Malgré les lacunes du mandat de la force (son attention se limitait seulement à la ville de Bunia, et ne portait pas sur l'ensemble de la région, où des milliers de personnes étaient également en danger), son arrivée sur le terrain était une réelle démonstration de ce que la communauté internationale est capable de faire, avec un peu de volonté politique. Le déploiement a également fait ressortir les points faibles du mandat et les ressources de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) déjà présente.

Cette situation montre que la communauté internationale peut et a besoin de réagir d'une manière proactive pour effectuer les opérations de maintien et d'imposition de la paix rendues effectivement possibles grâce à un mandat clair, qui est adapté à la tâche. Pour y arriver, l'élément critique est une volonté politique soutenue pour que la

- amoindrir le développement durable par les dépenses d'armes excessives.<sup>31</sup>

### Progrès réalisés: le rôle des Nations Unies et des organisations humanitaires

Malgré les revers dans le développement du système international pour protéger les civils, d'importants changements positifs se sont produits au cours des dernières années. En particulier, la protection est abordée d'une manière plus rigoureuse au sein même des Nations Unies. En septembre 1999, le Secrétaire général a soumis le premier rapport sur la protection des civils au Conseil de sécurité.<sup>32</sup> Ce compte-rendu mettait en évidence la réalité sur le

communauté internationale remplisse ses responsabilités et protègent les civils dans les situations où les acteurs locaux n'en ont pas la possibilité ou la volonté.

Une autre résolution du Conseil de sécurité du 28 juillet 2003 (S/RES/1493) a élargi et renforcé le mandat de la MONUC, en autorisant un mandat relevant du Chapitre VII pour Ituri et le Kivu du Nord et du Sud jusqu'au 30 juillet 2004. Ceci prévoyait l'arrivée d'une force MONUC renforcée avant le retrait de la force intérimaire française. Une fois que l'Opération Artémis aura établi la stabilité, on espère qu'une MONUC renforcée sera capable de prendre des mesures rigoureuses pour protéger les civils sous menace imminente et contribuer à l'amélioration des conditions de sécurité pour faciliter la distribution de l'aide humanitaire.

Le déploiement de la force multinationale et du nombre plus important de troupes pour la mission MONUC montre que la communauté internationale peut et a besoin de répondre d'une manière volontariste pour exécuter des opérations de maintien et d'imposition de la paix, reposant réellement sur un mandat clair qui convient au but recherché. Une volonté politique soutenue est essentielle pour que la communauté internationale puisse remplir ses responsabilités et protéger les civils dans les situations, où les acteurs locaux ne peuvent ou ne sont pas disposés à le faire.

terrain de la violence et des privations subies par les civils, selon la perspective des Nations Unies. Le Rapport de protection est désormais une enquête annuelle qui est menée par le bureau du secrétaire général, et sert de ressource importante pour aider à conforter les positions des personnes travaillant au Conseil de sécurité.

Plusieurs mesures pratiques ont également été prises. L'Aide-Mémoire des Nations Unies sur la protection des civils est un outil clé, en rappelant au Conseil de sécurité les mesures possibles qu'il peut appliquer lors de la formulation des mandats de maintien de la paix ou des programmes des Nations Unies. Le document indique les dispositions utiles des résolutions passées sur la protection des civils, des enfants et des femmes dans le conflit armé. Ceci est complété par une 'feuille de route' comportant les étapes d'amélioration de la la protection des civils, qui a été élaborée par le secrétaire général pour essayer d'obtenir un engagement commun entre les états membres et le système des Nations Unies, permettant d'établir un calendrier pour une amélioration de l'action sur la protection. Le système des Nations Unies, particulièrement par le biais de l'Office de coordination des affaires humanitaires (OCAH), travaille pour appliquer l'*Aide-Mémoire* permettant d'élaborer une bonne analyse des menaces à la protection civile dans chaque crise.

Cependant, il n'existe pas encore une méthode cohérente pour mesurer les risques et la vulnérabilité sur l'ensemble des crises. Le processus d'appel global des Nations Unies est quelquefois utilisé pour ce type de mesure comparative (voir partie trois du présent rapport), car il fournit les meilleures informations disponibles en permettant l'analyse des données en temps réel. Toutefois, on reconnaît généralement que cela ne suffit pas pour mesurer les menaces, sans parler de la description des mesures importantes pour réduire au minimum la vulnérabilité des gens à la violence, à la coercition ou au dénuement.

Les gouvernements, les donateurs et les acteurs humanitaires ont vraiment besoin d'effectuer des

évaluations de protection régulières et systématiques pour considérer l'action qui peut s'avérer nécessaire en vue de protéger les civils contre les pires effets d'un conflit. Bien que le développement des outils de protection par les Nations Unies représente des avancées importantes, une attention systématique est cruciale, à la fois dans l'arène politique et humanitaire, pour s'assurer que les besoins de protection ne sont pas négligés. L'OCAH doit également prendre l'initiative de rendre ses évaluations globalement cohérentes et de faire pression pour obtenir une action. Le chef de l'OCAH, le coordinateur des réponses d'urgence (CRU), joue un rôle essentiel en montrant une telle direction.

Dans le domaine politique, le CS devrait demander au secrétaire général de présenter régulièrement et explicitement un rapport sur les priorités clés pour l'action menée par le Conseil, en vue de mieux protéger les civils dans les opérations de maintien de la paix et les situations particulières d'un pays. Le Conseil devrait s'engager à examiner régulièrement l'exécution des opérations de maintien de la paix pour la protection des civils. Tous les gouvernements et les agences multilatérales dans le monde devraient assumer la même responsabilité. Par exemple, les positions communes de l'Union européenne devraient inclure une évaluation significative des menaces essentielles à la protection civile. Ces positions communes devraient indiquer les étapes nécessaires pour renforcer cette protection, comme garantie en vertu du droit international humanitaire et comme consacrée par les Conventions et les chartes européennes applicables.<sup>33</sup> Enfin, les positions devraient comporter les actions que l'Union européenne s'engage à prendre pour améliorer la protection des civils.

Dans le domaine humanitaire, on pourrait réaliser de véritables progrès si le processus de formulation du Plan d'action humanitaire commun des Nations Unies (PAHC) comportait une analyse significative des risques et de leurs mécanismes d'adaptation, en

soulignant les menaces à la protection civile et en proposant des remèdes efficaces. Les deux plus grands donateurs, les Etat-Unis et l'OHCE, l'Office humanitaire de la Communauté européenne,

devraient donner l'exemple en incluant des évaluations de protection dans leurs plans globaux, en commençant par la prochaine réunion en 2004. **L'aide humanitaire – la fourniture indépendante et**

---

## Recommandations

**Pour centrer l'action internationale sur les domaines lui permettant de protéger au mieux les civils, Oxfam propose les recommandations suivantes:**

- **La communauté internationale – sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies – doit développer les stratégies pour s'engager d'une manière plus cohérente dans les conflits apparemment insolubles en vue de protéger plus efficacement les civils dans les crises négligées.** Tous les outils possibles doivent être mis en place, y compris d'intenses efforts diplomatiques, le soutien des négociations de l'accès, et dans les cas extrêmes, l'envoi de troupes dans les missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies avec des mandats solides pour protéger les civils.
- **Les gouvernements et les factions en guerre doivent planifier leurs tactiques militaires en prenant toutes les précautions nécessaires pour réduire au minimum le mal subi par les civils.** Ils doivent respecter les principales directives des droits de l'homme et du droit international humanitaire, selon lesquelles toute action militaire doit préserver l'immunité des civils. Aucune stratégie militaire ne devrait reposer sur l'utilisation maximum de la force dans les situations où les civils sont en danger. Toute action doit impérativement:
  - **Faire la distinction** entre les civils et les militaires;
  - Prendre des **précautions** pour minimiser le mal causé aux civils;
  - Utiliser seulement une force **proportionnée**;
  - Permettre la livraison **impartiale** de l'aide humanitaire.
- **Les gouvernements devraient influencer les factions en guerre à travers le monde pour qu'elles remplissent leurs obligations en vertu du droit humanitaire, et devraient absolument s'abstenir d'encourager, de tolérer ou d'armer les alliés qui infligent des mauvais traitements.**
- **Les gouvernements ne doivent pas tolérer les abus perpétrés par leurs alliés dans la 'guerre contre le terrorisme' ou dans toute autre situation de conflit.** En particulier, les cinq pays principaux producteurs d'armes – Etats-Unis, Royaume-Uni, France, Russie et Chine – ne doivent absolument pas autoriser les transferts d'armes dans les situations où tout porte à croire qu'elles seront utilisées pour violer le droit humanitaire ou les droits de l'homme. Ils doivent appliquer rigoureusement tous les embargos du Conseil de sécurité.
- **Les gouvernements, le Conseil de sécurité des Nations Unies, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et l'Union européenne devraient mettre en oeuvre de nouvelles procédures systématiques permettant d'évaluer l'action qui peut s'avérer nécessaire dans chaque crise quelconque pour protéger les civils contre la violence, le dénuement et la coercition, et pour travailler avec d'autres dans le but d'appliquer les mesures nécessaires.**
- **Les gouvernements doivent à tous instants reconnaître et préserver le caractère indépendant, impartial et civil de l'aide humanitaire** selon la Résolution 46/182 AGNU du 19 décembre 1991: 'l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité'

# 3

**Aide humanitaire:  
relève plus de la politique que  
des besoins**

Ce camp pour personnes déplacées dans la République Démocratique du Congo reçoit des centaines de familles qui ont fui leurs maisons à cause de massacres. Ayant pris refuge dans une école déserte, ils ont vécu sans aide humanitaire et avec une hygiène publique affreuse avant qu'Oxfam n'a pu installer des systèmes de base de provision d'eau en 2001.

### 3. Aide humanitaire: relève plus de la politique que des besoins

**impartiale des besoins essentiels à une population – est censée constituer une partie essentielle de l’engagement pris par la communauté internationale pour protéger les personnes prises dans les conflits, quand la protection locale, nationale et internationale est un échec. Chaque civil a le droit de recevoir de la nourriture, de l’eau, un abri et des soins médicaux. La communauté internationale a la responsabilité de fournir les fonds et les pressions diplomatiques nécessaires pour que – malgré le conflit – les ravitaillements vitaux soient fournis aux personnes les plus vulnérables.**

**Cependant, non seulement les niveaux actuels de dépenses et d’engagement sont loin d’être suffisants, ils ne sont pas non plus distribués selon les besoins. Un nombre croissant de donateurs donne seulement à leurs causes préférées – en réservant l’aide à certains pays ou projets. Alors que cette attitude a augmenté la transparence dans certains cas, des millions d’enfants, de femmes et d’hommes dans le besoin se retrouvent sans aide. Les gouvernements donateurs ont négligé de mettre en place un système transparent pour justifier la quantité et la qualité de leurs dons. Certaines situations d’urgence sont négligées et un nombre encore plus important risque de le devenir, puisque les regards actuels portés résolument sur le terrorisme international dirigent l’attention internationale sur un petit nombre de crises. Toutefois, il existe quelques bonnes nouvelles. Les réunions des gouvernements sur les ‘bonnes pratiques d’action humanitaire’ en 2003 et les principes qu’ils ont convenu constituent une première démarche importante. Pourtant, il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour concrétiser les engagements permettant de garantir la distribution d’une aide humanitaire de haute qualité à toutes les populations vulnérables,**

**en tenant compte des besoins.**

#### Manque de financement critique

Un grand nombre de personnes qui survivent à un conflit violent y parviennent largement grâce à leur propre ressort et ingéniosité. Ce sera toujours le cas. Pour la plupart des gens, la survie oblige à faire des choix très difficiles – quitter la maison, abandonner le bétail, se séparer de la famille, marcher sur des kilomètres en traversant les champs de mines ou d’autres zones dangereuses. Il est impossible de quantifier l’ampleur totale de ces mécanismes d’adaptation dans tous les pays en conflit, mais leur étendue illustre la quantité insuffisante critique de l’aide humanitaire et le coût humain de cette insuffisance.

#### Droit humanitaire international: sauvegarder l’aide humanitaire lors d’un conflit

Le droit international reconnaît que les civils touchés par un conflit ont le droit de recevoir une aide humanitaire. Il définit les obligations légales des états ou des factions en guerre à fournir cette aide, ou à autoriser sa fourniture, quand la population civile manque d’approvisionnement essentiel – même si cela signifie un accord provisoire de cessation des hostilités. Dans de nombreuses situations, Oxfam et d’autres organisations internationales fournissent une aide humanitaire parce que ceux qui en sont principalement chargés n’ont pas toujours la possibilité ou la volonté de le faire eux-mêmes. Quelquefois, c’est une question de capacité. À d’autres moments, il s’agit de la non-observation délibérée des obligations légales et éthiques fondamentales, qui aboutit à une souffrance humaine tout à fait évitable. Dans ces cas-là, la communauté internationale a la responsabilité d’agir.

Bien que les besoins humanitaire varient, et sont bien pires certaines années que d’autres, l’insuffisance systématique du financement humanitaire est un fait constant et quelquefois mortel. Les camps de réfugiés imprévisibles, comme ceux situés aux alentours de Monrovia, au Libéria, ou les personnes déplacées vivant littéralement dans la peur dans la brousse d’Ituri en RDC, montrent de façon frappante que l’aide humanitaire ne parvient pas à toutes les personnes dans le besoin. De l’Indonésie à l’Afrique occidentale, de la Colombie à l’Asie centrale, des millions de personnes sont en droit de recevoir une aide humanitaire, pourtant celle-ci leur ait refusé à cause d’un manque de fonds ou d’un manque de diplomatie internationale pour garantir l’accès à l’aide.

Comment se fait-il qu’une ou deux situations d’urgence reçoivent un financement suffisant alors que le reste doit se débrouiller tant bien que mal avec des fonds insuffisants? Il n’y a pas de raison simple. Il est impossible d’expliquer cette situation seulement par un manque généralisé de fonds disponibles. Quand une crise géopolitique importante se produit, l’argent afflue facilement. Dans les trois premiers mois qui ont suivi l’appel pour l’Irak de 2003, les donateurs ont mobilisé presque 2 milliards de dollars. Par exemple, le Ministère britannique de développement international (DFID) avait affecté 210 millions de livres sterling (328 millions de dollars US) à l’Irak en avril 2003, soit presque le double de son budget humanitaire total pour 2001.<sup>34</sup>

Bien que les besoins soient importants en Irak, les donateurs ne peuvent pas se permettre de déclarer qu’ils ne peuvent pas mobiliser les fonds nécessaires pour les situations d’urgence négligées ou très longues, alors qu’à l’abri des indiscrets, ils parviennent miraculeusement à trouver de l’argent pour d’autres. Un grand nombre d’autres situations d’urgence recherchent seulement 20 à 30 millions de dollars, soit environ un pour cent des fonds fournis avec empressement pour la crise en vedette.

#### Les groupes vulnérables et l’impact des quantités d’aide insuffisantes

Les femmes sont habituellement les plus touchées par le manque d’aide humanitaire, car elles ont la responsabilité disproportionnée de s’occuper d’autres membres de la famille. Les femmes, les filles et quelquefois les garçons sans ressources ou sans aide humanitaire suffisante sont souvent forcés de recourir au ‘sexe pour survivre’, c’est-à-dire l’échange de sexe pour de la nourriture ou un abri ou pour subvenir aux besoins de leurs familles. Les études récentes montrent que les personnes dans une situation puissante, y compris les autorités locales, les forces militaires, dont les soldats de la paix, et même dans certains cas, des humanitaires corrompus, ont souvent exploité les besoins désespérés des femmes et des filles dans ces situations. Les familles dirigées par un enfant ou les enfants non-accompagnés sont souvent les plus vulnérables aux abus. Dans les pays où les taux de VIH/sida sont alarmants, ceci peut être un pari mortel.

Par exemple, au Burundi, où Oxfam continue à constater une souffrance humaine immense, l’appel des Nations Unies pour une aide humanitaire nécessaire de toute urgence n’a jamais été financé à plus de 30 pour cent, malgré le fait que presque 300 000 personnes sont déplacées dans des sites permanents, et 100 000 personnes supplémentaires sont déplacées temporairement tous les mois.<sup>35</sup>

Les problèmes vont au-delà des quantités d’aide disponibles. Il s’agit de la politique qui détermine comment cette aide est distribuée et dans quelle mesure les efforts diplomatiques sont consacrés à la faire parvenir à ceux qui en ont besoin. Ce n’est pas par accident que les effets des financements insuffisants sont les plus sévèrement ressentis en Afrique. Pour ceux qui ne sont pas sous les feux de l’actualité internationale, le coût humain des financements insuffisants est réel et menace la vie des gens.

**Figure 3.1.** Dépenses de donateurs CAP sélectionnées par bénéficiaire

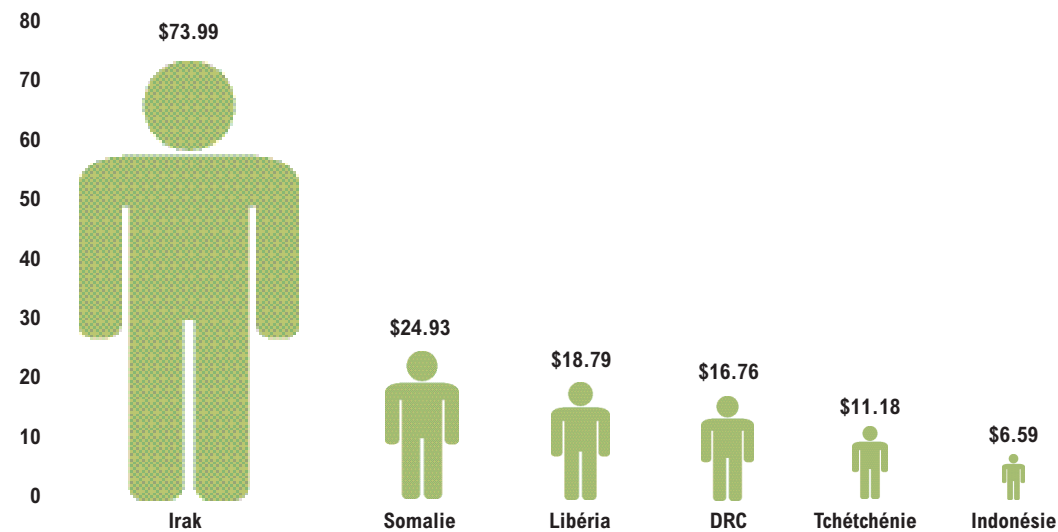


Figure 3.1: Source: Bilan CAP de mi-année UN2003 et Suivi financier

### Financement inadéquat et erroné

Un moyen impressionnant d'évaluer la réponse des donateurs à différentes crises humanitaires consiste à comparer le montant fourni par personne, c'est-à-dire le montant total fourni, divisé par le nombre de personnes sélectionnées pour une intervention. Bien que ces chiffres ne soient jamais exacts – les statistiques sont souvent difficiles à rassembler dans les situations d'urgence complexes où le nombre de bénéficiaires peut varier en fonction de l'accès humanitaire ou d'autres changements – ces simples comparaisons donnent une bonne indication de l'étendue du problème relatif à une aide humanitaire inadéquate qui atteint un nombre de personnes trop limité.<sup>36</sup>

Pour considérer cette comparaison de plus près, Oxfam a examiné le système de contrôle financier des Nations Unies. Ce système suit le financement des Appels Consolidés des Nations Unies (CAPs) et c'est un moyen de contrôler les engagements déclarés aux Nations-Unies. Jusqu'à ce jour, il n'existe pas de meilleures informations publiquement disponibles pour indiquer les

situations humanitaires d'urgence qui sont ignorées *actuellement*.

Reposant sur les Appels consolidés des Nations Unies en 2003, les calculs d'Oxfam révèlent que l'aide est toujours déviée, à un moment donné, vers la situation d'urgence favorisée par les politiciens – cette année, l'Irak – et tout le reste reçoit considérablement moins. Au moment de la rédaction du présent rapport, en juillet 2003, les données montrent clairement une priorisation politique. En RDC, les 2,6 millions de personnes sélectionnées pour une intervention humanitaire ont reçu 42 millions de dollars sur les 228 millions de dollars requis, soit environ 19 pour cent du financement nécessaire. Cela revient à environ 17 dollars par personne provenant de la communauté internationale jusqu'ici, malgré la situation menaçant la vie des civils dans ce conflit. D'autres situations d'urgence importantes mais négligées partagent le même sort ou pire: le CAP pour la Tchétchénie est financé juste à 13 millions de dollars sur les 30 millions de dollars nécessaires, soit approximativement 11 dollars par personne; l'appel pour l'Indonésie est financé seulement à 7 dollars

**Figure 3.2.** Aide humanitaire bilatérale par tête de population dans les pays en crise, année des dépenses les plus élevées

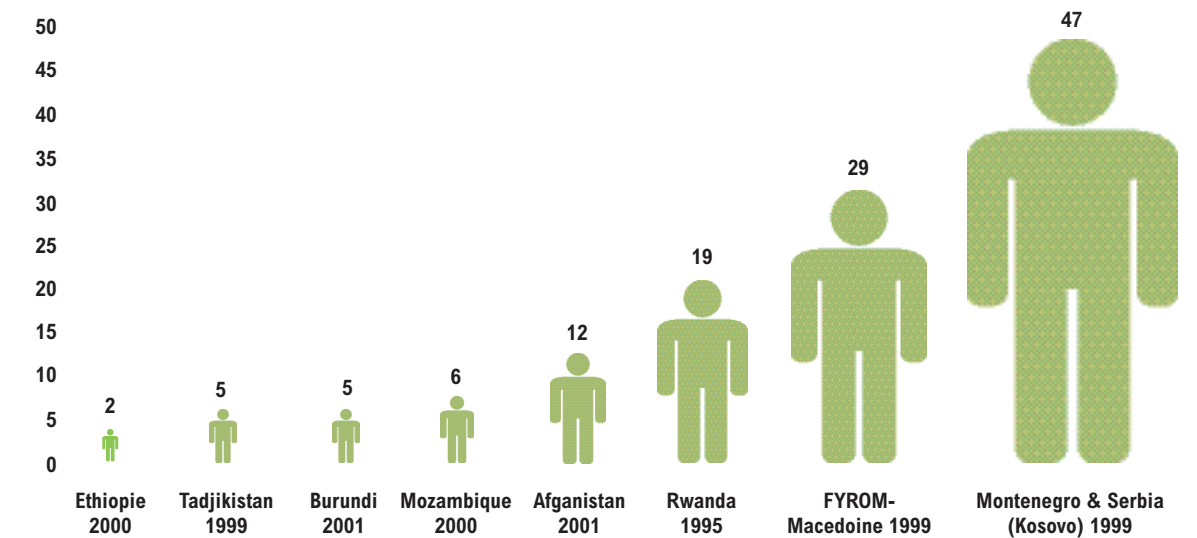


Figure 3.2: Source: Statistiques CAD de l'OCDE en ligne, Tableau 2a. <sup>41</sup>

par personne, puisque les donateurs ont fourni seulement 19 millions de dollars sur les 55 millions de dollars voulus. L'appel éclair pour l'Irak a reçu presque l'ensemble des 2 milliards de dollars nécessaires en l'espace de quelques mois, ce qui représente environ 74 dollars par personne dans le besoin (voir figure 3.1).<sup>37</sup>

Certains donateurs contestent l'importance de ces données: pour un certain nombre de raisons, ils considèrent éventuellement que les chiffres des Nations Unies sont inexacts ou gonflés, ils peuvent signaler les différents coûts d'exploitation dans différents environnements, d'autres dépensent plus d'argent par le biais des ONG, ce qui n'est pas comptabilisé dans le système de contrôle financier des Nations-Unies. D'autres donateurs font remarquer l'ampleur des données de l'OCDE (voir ci-dessous).<sup>38</sup>

Cependant, bien que les appels CAP soient seulement une indication de la profondeur des disparités et ne sont pas parfaits, les principaux donateurs ont eux-mêmes contribué à la faiblesse de leur formulation. Les principaux donateurs ont tous participé aux réunions annuelles de Montreux, qui

sont importantes pour examiner le CAP comme outil de coordination et collecte de fonds. Les donateurs ont discuté des possibilités de réforme, mais ont constamment exprimé leur approbation et leur soutien pour le processus.<sup>39</sup> Si les donateurs s'opposent à l'utilisation des appels CAP des Nations Unies pour mesurer les besoins actuels, non seulement ils doivent reconnaître avoir contribué à la création de ce problème, mais également qu'ils doivent faire partie de la solution. Deux réformes essentielles développent une meilleure méthode pour mesurer les besoins, et évaluent ce qui peut être entrepris pour protéger les civils, y compris la protection contre la privation de l'aide humanitaire.

Bien qu'il existe de bonnes raisons d'améliorer les données, elles n'éclipsent pas la validité de la conclusion fondamentale: l'étendue des disparités de financement à travers le monde prouve irréfutablement que l'aide humanitaire est gérée pour d'autres raisons que les impératifs humanitaires consistant à distribuer l'aide là où c'est nécessaire. La condamnation des Nations Unies n'est pas une réponse adéquate. En effet, ce sont les donateurs qui sont fondamentalement responsables

en affectant des fonds insuffisants ou inexistant à certaines situations d'urgence, alors que d'autres états d'urgence reçoivent beaucoup plus.

### Points chauds politiques et crises négligées

L'analyse des données de l'OCDE à long terme<sup>40</sup> montre qu'au cours des dix dernières années une concentration de l'aide considérable a régulièrement porté sur les situations d'urgence en gros titres. La Figure 3.3 montre le pourcentage d'aide humanitaire qui est réservé à la situation d'urgence 'prioritaire' chaque année sur le montant total pour plus de 100 pays bénéficiaires. **Chaque année, un pays absorbe entre 11 et 21 pour cent du montant total et les autres 99 pays se partagent le reste.**<sup>41</sup>

En utilisant les données à long terme, la Figure 3.2 montre la disparité des dépenses par personne dans les crises durant l'année de dépenses la plus importante des cinq dernières années. C'est-à-dire qu'au cours de l'année où les donateurs étaient les plus généreux et les besoins étaient les plus importants, l'Éthiopie a reçu 2 dollars par personne, alors que d'autres cas d'urgence ont reçu 10 à 20 fois le chiffre par personne dans leurs années respectives de dépenses les plus élevées. Même en considérant les différents coûts de distribution de l'aide dans divers endroits, il n'existe aucune explication pour justifier un tel degré d'injustice.

**Oxfam ne préconise pas une réduction du financement de toute situation d'urgence majeure quand c'est nécessaire. Toutefois, le défi consiste à fournir ces fonds sans détourner les ressources des millions de personnes touchées par d'autres situations d'urgence.** Une augmentation de l'aide humanitaire – fournie selon les engagements au droit d'une aide humanitaire basée sur les besoins – est essentielle. Le manque de coordination des donateurs, coordination soutenue par les engagements au droit à l'aide humanitaire basée sur les besoins, se fait cruellement ressentir.

**Figure 3.3.** Concentration de l'aide humanitaire bilatérale 1995–2001

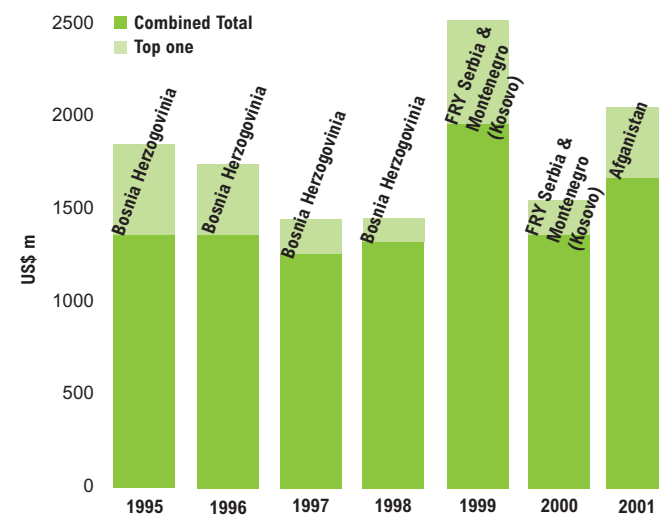


Figure 3.3: Source: Statistiques CAD de l'OCDE en ligne et indicateurs de référence CAD de l'OCDE<sup>43</sup>

### Est-il question d'une attention fugace?

En 2001 et 2002, la majeure partie des ressources humanitaires est partie en Afghanistan. L'Afghanistan n'a pas d'intenses besoins mais le pays avait des besoins intenses avant de devenir la priorité des gouvernements donateurs. Les taux de mortalité infantile et maternelle du pays figurent parmi les pires au monde. On estime que quatre millions de personnes dans les communautés rurales de l'Afghanistan n'auront pas suffisamment de nourriture pendant les 12 mois à venir – chiffre qui exclut les personnes vulnérables vivant dans les zones urbaines, les rapatriés ou les personnes intérieurement déplacées.<sup>44</sup>

Cependant, les besoins de l'Afghanistan ne sont pas un fait nouveau. Avant le 11 septembre, à travers le pays, six millions de personnes étaient dans une situation désespérée à cause du conflit, de la pauvreté et de la sécheresse écrasante avant septembre 2001. L'Afghanistan était une crise négligée, avec des fonds loin d'être suffisants pour l'aide humanitaire et peu d'engagement diplomatique pour assurer la protection des civils et

subvenir à leurs besoins. Puis, brusquement, tous les principaux donateurs se sont concentrés sur le pays à cause de ses implications géopolitiques à la suite des atrocités du 11 septembre.

Depuis lors, l'aide humanitaire est parvenue dans une certaine mesure aux personnes qui en ont le plus besoin, mais le versement des fonds destinés à la reconstruction a été notoirement lent. Le manque de sécurité reste une difficulté critique et menace la stabilité à long terme. Les Afghans craignent une diminution déjà sensible du soutien international. L'attention des donateurs porte désormais sur l'Irak, moins de deux ans après la chute du régime taliban, alors qu'il reste encore tant à faire.

Pourtant, malgré ses difficultés immenses, l'Afghanistan est encore dans une meilleure situation que de nombreux autres pays, où l'insuffisance des fonds a des conséquences mortelles pour les civils les plus vulnérables dans le monde. En 2002, les Nations Unies ont demandé 1,7 milliards de dollars pour l'Afghanistan, soit 10 fois plus que pour d'autres pays et 100 cent fois plus que certains autres pays. Les gouvernements donateurs ont donné en Afghanistan 65 pour cent de ce qui était demandé. Cette somme n'est peut-être pas trop généreuse, mais elle représentait presque la moitié du montant total demandé par les Nations Unies pour 25 crises humanitaires en 2002.

Au moment de la rédaction de ce rapport, nous constatons que le même modèle réapparaît dans un autre pays en vedette. L'attention portée sur l'Irak éclipse les autres crises. Il semble que les besoins de 25 millions d'Irakiens, si urgents soient-ils, éclipsent probablement ceux de 200 millions d'Africains ayant désespérément besoin d'une aide humanitaire suite aux conflits et pénuries alimentaires.<sup>45</sup> Cela n'a rien de nouveau: En 2001, de la Tanzanie à la Somalie, du Soudan au Cameroun, les organismes d'aide étaient obligés de réduire leurs programmes de protection, santé, éducation et moyens d'existence à cause de fonds insuffisants. Les organismes humanitaires ont demandé plus de

2 milliards de dollars pour couvrir les besoins de l'Irak pendant les six premiers mois d'après-guerre et ils ont reçu la majeure partie de la somme demandée en l'espace de trois mois. Par exemple, les programmes PAM (programmes alimentaires mondiaux) sont financés à 99 pour cent en Irak. L'appel total de fonds pour l'ensemble de l'Afrique, effectué par les organismes des Nations Unies, ne dépasse pas 1,7 milliards de dollars pour 2003.

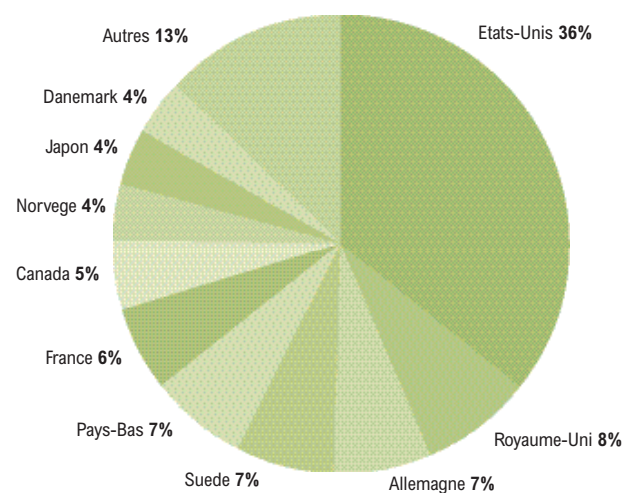
### Le rôle des principaux gouvernements donateurs

Les déviations de l'aide que nous avons décrites ne sont pas une simple coïncidence. C'est le résultat de la priorisation et des décisions prises par les principaux gouvernements donateurs. Au cours des dix dernières années, l'allocation des fonds d'aide humanitaire a été dominée par un petit nombre de gouvernements donateurs. Chaque année, les États-Unis ont contribué trois ou quatre fois plus que le montant de n'importe quel autre pays individuel. Cependant, en 2001, la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne ont apporté ensemble une contribution plus importante que celle des États-Unis<sup>46</sup> (voir Figures 3.4 et 3.5).

La générosité globale des donateurs peut être plus facilement évaluée en examinant combien ils donnent par membre de leurs propres populations. Avec ce type de mesure, certains pays parmi les plus riches sont loin d'être les plus généreux: l'aide humanitaire américaine totale est inférieure à 7 dollars par Américain, le Japon dépense moins de 2 dollars par personne sur l'ensemble de sa population (Voir figure 3.6). Par contraste, les pays scandinaves ont une longue tradition de générosité. Par exemple, la Norvège dépense plus de 50 dollars par personne.

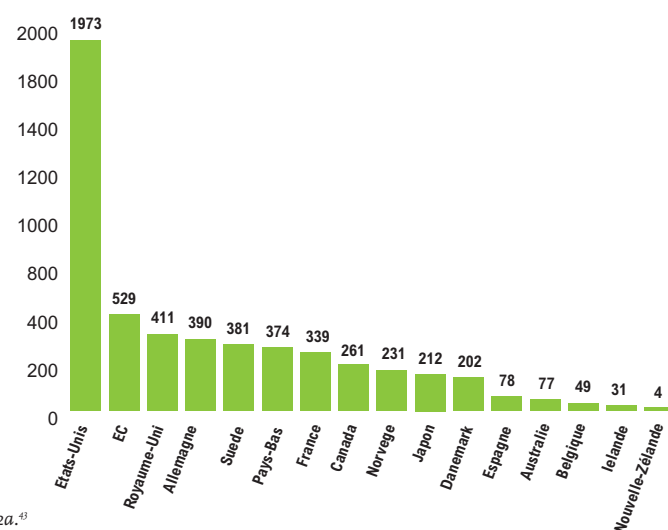
Est-ce que le classement des donateurs ne représente rien de plus qu'une course au prestige? Oui, effectivement. Le classement effectué selon l'aide par personne montre les donateurs qui sont

**Figure 3.4.** Aide humanitaire des donateurs CAD en 2001



Figures 3.4 et 3.5: Source: Statistiques CAD de l'OCDE en ligne, Tableaux 1 et 2a.<sup>49</sup>

**Figure 3.5.** Aide humanitaire des donateurs CAD en 2001, millions \$



**Figure 3.6.** Humanitarian Assistance in \$ per capita in 2001

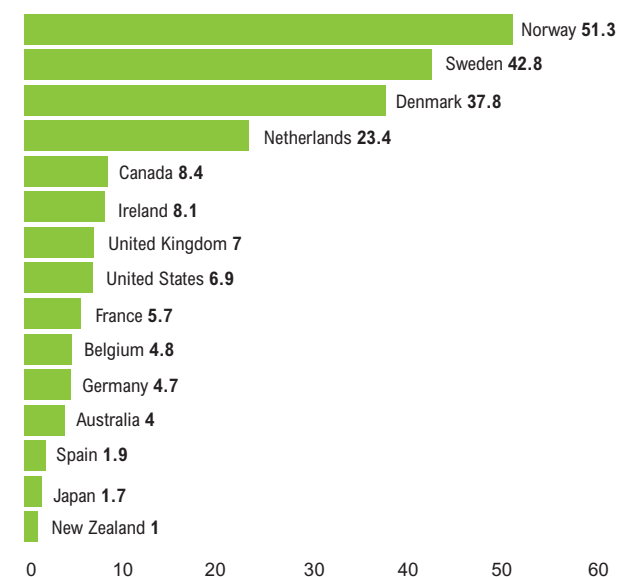


Figure 3.6: OECD DAC Statistics Online Tables 1 and 2a.<sup>48</sup>

### Protection et assistance: le conflit négligé au nord de l'Ouganda

Depuis la seconde moitié des années 80, l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) a dévasté la vie des Acholis au nord de l'Ouganda. La LRA maintient ses effectifs en enlevant et en brutalisant les enfants pour les incorporer dans leurs rangs. 1 million de personnes sont actuellement déplacées par ce conflit. L'entretien suivant a été effectué par un collaborateur d'Oxfam au nord de l'Ouganda, avec 'Sarah', une évadée de la LRA.

*On m'a prise ... quand j'avais 13 ans. J'étais à la maison à Wol (un village à une trentaine de km de Kitgum). Ils ont enlevé sept d'entre nous, quatre garçons et trois filles. J'ai passé deux ans avec les rebelles. Nous avons installé un campement. Je devais faire la cuisine. Après environ une semaine, il a fallu que je devienne la femme d'un soldat. C'est ce qui arrive aux filles ... Nous sommes allés au Soudan. J'ai passé quelque temps là-bas. ... Nous avons été entraînés, puis finalement, on m'a donné un fusil et un uniforme. J'ai gardé un fusil pendant sept ou huit mois.*

*Je me suis échappée lors d'une de nos missions. Notre groupe a reçu l'ordre d'aller dans un centre commercial pour prendre de la nourriture, de l'argent et des enfants.*

*J'avais mes amis. Ils ont dit, à Sarah, aujourd'hui, échappons-nous. J'ai répondu, Non. Je ne connais pas cet endroit. J'ai persuadé mes amis de se rendre dans un autre centre que je connaissais. Nous sommes allés dans un village et nous avons pris des poulets. Nous avons cuisiné et dormi, puis nous avons continué. Nous étions une quinzaine de personnes. Toutes des filles. Nous avons parlé aux autres pour leur demander si elles voulaient s'échapper. Au bout du compte, nous étions trois à nous échapper. Les autres ont dit qu'elles ne rentreraient pas parce que leurs parents n'étaient pas là – ils étaient morts. C'est pour cette raison que les rebelles tuent les parents.'*

La violence, la coercition et le dénuement vont souvent ensemble et ont les pires effets sur la vie des jeunes pris dans un conflit. Depuis 1987, Oxfam aide les populations affectées par le conflit dans le nord de l'Ouganda à satisfaire leurs besoins de base en fournissant des articles, comme les couvertures, les tapis de couchage, les graines/semis et les outils, en aidant aux activités de distribution d'eau et sanitaires, au contrôle de la malaria et à la construction d'abris. Oxfam travaille également avec d'autres pour pré-coniser une solution juste et durable à ce conflit complexe.

les donateurs sont mesurés par le niveau d'aide totale, les plus grands donateurs exercent le pouvoir le plus important sur le système de financement global. Leurs politiques sont cruciales et peuvent facilement faire basculer l'équilibre total, de manière positive ou négative. Les donateurs moyens ont également une influence, surtout quand ils travaillent ensemble. Ils devraient commencer à utiliser leur influence collective pour forcer un financement plus équitable de l'aide humanitaire.

### Affectation de crédits: Exercice de favoritisme

L'inégalité qui caractérise le financement de l'aide humanitaire ne concerne pas seulement les dépenses globales, mais également la manière dont ces dépenses sont effectuées. La création des appels consolidés des Nations Unies en 1992 a entraîné des changements majeurs dans le financement. Depuis cette date, un pourcentage beaucoup plus élevé de dons a été affecté aux dépenses seulement dans les situations d'urgence, les pays ou les secteurs spécifiques, à la discrétion du donateur. Ceci représente un changement important par

### L'Union européenne et les situations d'urgence oubliées

En 1999, l'OHCE s'est fait critiquer par Oxfam et d'autres organisations parce que les situations d'urgence dans l'ex-Yougoslavie jouissaient d'un traitement de faveur par rapport aux urgences lointaines. Par exemple, en 1999, 57 pour cent de tous les fonds alloués par l'OHCE sont allés en ex-Yougoslavie, par rapport à seulement 16 pour cent de fonds distribués dans 78 états d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Peut-être que l'année 1999 était exceptionnelle. Encore une guerre au seuil de l'Union européenne; les craintes concernant les réfugiés et une brouille politique étaient réelles. L'argent dépensé pour le Kosovo était quand même une illustration grave des tendances dans les dépenses de l'Union européenne pendant les années 90.

Néanmoins, il faut reconnaître que l'OHCE a rapidement changé de direction depuis 1999 et s'est efforcé plus que tout autre donateur à inverser les

tendances qui favorisaient la souffrance européenne par rapport aux crises des pays lointains. L'organisation a pris des mesures importantes pour améliorer sa capacité à aider les personnes qui ont besoin d'aide, quel que soit le lieu. L'OHCE a élaboré de nouvelles méthodes pour évaluer si les situations d'urgence ou certains secteurs perdent l'attention des donateurs. Cette méthodologie associe l'analyse quantitative du financement et de la couverture médiatique avec l'analyse qualitative du personnel sur le terrain. Les résultats de cette analyse se traduisent directement dans les décisions budgétaires futures, dans l'objectif de dépenser 10 pour cent du financement sur toutes les situations d'urgence oubliées et tous autres besoins identifiés oubliés. En outre, il existe une 'stratégie de sortie' claire pour l'OHCE en Europe de l'Est, pour répondre à l'évolution des besoins et l'arrivée d'autres donateurs et d'instruments CE.

rapport à la pratique antérieure consistant à donner les fonds à un organisme multilatéral, qui dépensait l'argent sur tout un ensemble de situations urgentes, déterminées par leur évaluation des besoins. Cette tendance plus marquée vers l'affectation des crédits signifie souvent que les fonds vont directement aux ONG ou gouvernements bénéficiaires dans un certain but spécifique, en évitant les organismes d'aide multilatéraux. En 1988, l'aide était fournie 45 pour cent sous la forme de ressources multilatérales par le biais des organisations des Nations Unies. En 1999, ce pourcentage était descendu à 11,67 pour cent.<sup>49</sup>

L'affectation de crédits entraîne certains coûts importants. L'affectation de crédits limite la flexibilité des fonds ce qui entraîne une réponse plus difficile à un changement de circonstances. La coordination devient plus difficile avec des avenues

### Responsabilité des organisations

Un élément important dans la réalisation d'une action humanitaire responsable consiste à assurer que les organisations humanitaires elles-mêmes sont responsables, efficaces et correctement gérées. Oxfam cherche à se trouver au premier plan des initiatives visant à améliorer cette responsabilité. Il existe de nombreuses difficultés pour développer des mécanismes clairs de responsabilisation pour les travaux humanitaires, spécialement dans les situations catastrophiques graves. Depuis 1994, nous travaillons avec d'autres pour établir une Charte humanitaire et les normes d'exécution adéquates Sphere. Nous participons au Projet de transparence humanitaire et au Réseau d'apprentissage actif sur la responsabilité et la participation (ALNAP). Outre nos propres travaux internes de suivi et d'évaluation, en tant que membres du Disasters Emergencies Committee (DEC) britannique, nous nous sommes engagés dans une évaluation indépendante de nos travaux financés par le DEC, qui sont distribués au public et aux médias. En tant que membres du Comité directeur des réponses humanitaires (SCHR), nous essayons également un processus d'examen par des pairs.

de financement et de programmation plus nombreuses et aucune organisation chargée de les surveiller. Les donateurs choisissent souvent leurs projets préférés et ignorent les autres. Certains secteurs, comme la nourriture, sont presque toujours financés, alors que d'autres interventions de sauvetage, comme la santé, l'eau et l'assainissement, sont souvent moins financées ou financées trop tard.

En raison de l'affectation des fonds, les organisations ont plus de difficultés à répondre aux nouvelles situations d'urgence ou celles qui ne sont pas actuellement sous les feux de l'actualité. Les petites organisations et celles qui dépendent d'un seul donateur ne peuvent pas fournir l'aide si le donateur a déjà souligné ses priorités et éliminé les projets en-dehors de ces paramètres.<sup>50</sup>

Certains arguments favorisent l'affectation des fonds humanitaires, comme une plus grande transparence et la possibilité de vérifier plus soigneusement les dépenses. À une époque marquée par une affectation des crédits plus marquée, les donateurs ont un niveau de responsabilité encore plus important pour s'assurer que leurs choix de financement ne laissent pas tragiquement la plupart des gens dans la majorité des crises sans aide humanitaire. Les donateurs devraient également faire beaucoup plus pour examiner les possibilités de fournir des fonds non affectés aux Nations Unies, tout en s'assurant qu'ils sont utilisés équitablement et dans la transparence par la suite.

### L'ampleur du manque d'information: un manque de transparence scandaleux

Certains donateurs, comme l'OHCE, prennent des dispositions pour baser leurs choix de financement plus sur les besoins que sur les considérations politiques (voir encadré, page 39). Ce n'est pas le cas pour d'autres donateurs. À dire vrai, il est impossible de savoir ce que fait un grand nombre de donateurs et de leur demander des comptes, en raison du caractère obscur du financement

humanitaire.

Alors que les donateurs exigent une plus grande transparence de la part des gouvernements bénéficiaires et des organismes, ils n'appliquent pas eux-mêmes ces mêmes normes à leurs propres actions. Les officiels chargés de l'aide à l'étranger reconnaissent leur responsabilité à l'égard des contribuables de leurs propres pays pour dépenser l'argent judicieusement. Poul Nielson, l'actuel commissaire européen au développement, souligne que les contribuables européens ont le droit de savoir quand leur argent est utilisé avec succès pour sauver les vies.<sup>51</sup> Cependant, pour la plupart des donateurs, l'effort de transparence semble s'effectuer seulement dans un sens – en direction du contribuable – en négligeant ceux qui ont droit à un secours.

Le financement apporté par les donateurs, en particulier pour l'aide humanitaire, est un labyrinthe inexplicable. Sans système d'information universel obligatoire, il est impossible d'obtenir un tableau complet du financement humanitaire. Par souci de précision, Oxfam utilise à la fois les chiffres des Nations Unies et les chiffres CAD de l'OCDE, bien que chaque série statistique comporte ses propres limites.

La confusion régnant autour du financement humanitaire n'est pas seulement un problème statistique. Tant qu'il n'existera pas une méthode claire permettant aux donateurs de notifier leur financement humanitaire, les contribuables n'auront pas les moyens de savoir où va leur argent et d'identifier clairement les crises qui sont négligées. Il n'existe pas un moyen infaillible pour tenir les gouvernements donateurs responsables de leurs décisions ou pour déterminer comment ils remplissent leurs engagements à aider les populations dans une situation désespérée. Pourtant, il est possible de mettre en place des mécanismes plus systématiques pour améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte. C'est

pourquoi Oxfam demande un système global, transparent et *obligatoire* pour enregistrer les dons humanitaires. Ceci pourrait se faire par le biais du processus de justification de l'aide globale CAD de l'OCDE, ou par l'intermédiaire de l'Office pour la coordination de l'aide humanitaire (OCAH) des Nations Unies. L'OCDE semble être la meilleure option, parce que ses systèmes de notification de l'aide sont déjà obligatoires pour les pays de l'OCDE, mais ils doivent également répondre aux besoins des données en temps réel.

### Une perspective à long terme: combiner la santé et l'hygiène publique avec l'éducation aux Philippines

En 2000, il est estimé que 500 000 personnes se sont rendues dans les centres d'évacués pour échapper au conflit armé entre les FAP (Forces armées des Philippines) et and the FLIM (Front de libération islamique Moro) dans le Mindanano central, aux Philippines. Les entretiens organisés par les collaborateurs d'Oxfam avec les évacués faisait ressortir le refus de rentrer à la maison à cause de la nature imprévisible du conflit. Ils voulaient rester dans la sécurité relative des centres d'évacués parce qu'ils craignaient d'être pris dans les feux croisés, ou de se faire harceler ou maltraiter s'ils retournaient dans leurs villages.

En plus de leurs travaux de santé et d'hygiène publique, Oxfam a construit et équipé des bâtiments de fortune avec des salles de classe dans un centre d'évacués, et a formé des enseignants dans les techniques psycho-sociales. En travaillant avec les enfants déplacés, les enseignants étaient ensuite capables de développer un nouveau programme, qui examine la prise en charge psycho-sociale des enfants vivant dans des situations de conflit, programme scolaire que l'ensemble du système éducatif veut désormais utiliser à Pagalungan.

La conception de base d'un système de ce genre reposerait sur une définition standardisée de l'aide humanitaire, y compris une exclusion spécifique des fonds dépensés dans le pays donateur. Les données indiqueraient clairement le montant de l'argent dépensé, l'endroit où il a été dépensé, la date à laquelle il a été distribué et par quels canaux de distribution. Il faut mettre en place un système de vérification et de sanctions pour assurer la conformité. Les chiffres concernant les pays ne faisant pas partie de l'OCDE doivent être incorporés dans les calculs d'un financement humanitaire mondial pour dresser un tableau complet. Une fois que les informations seront standardisées, celles-ci seront mises à la disposition du public, à la fois sous forme imprimée et sur Internet (comme c'est actuellement le cas pour les données de l'OCDE et des Nations Unies).

### Les études sur le financement humanitaire

Malgré le manque actuel de transparence, les donateurs ont avancé d'un pas important et en 2003 ont demandé une série d'études importantes connues sous le nom de 'Initiative de financement humanitaire'. Un groupe principal, présidé par le Ministère néerlandais des affaires étrangères et comportant la Commission européenne, l'Australie, le Canada, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, a pris en charge l'ensemble de quatre études. La première étude est un examen essentiel de la pratique d'évaluation des besoins et de son influence sur l'allocation des ressources. La seconde étude examine les flux de l'aide humanitaire mondiale, la comparabilité des données et les possibilités de réforme. La troisième étude explore une série d'hypothèses concernant le fondement du processus décisionnel des donateurs. La recherche fournit un aperçu utile de l'influence géopolitique sur le processus décisionnel, le rôle des militaires et d'autres facteurs importants. La quatrième étude décrit les implications des trois premières études pour le système multilatéral des Nations Unies.

### Résultats de la recherche: l'ensemble du financement apporté par les donateurs a moins de valeur que la somme des apports individuels

Les résultats des études sont révélateurs. En groupe, les donateurs réalisent moins que la somme de leurs propres apports, c'est-à-dire que le comportement des donateurs est une mosaïque de politiques et d'activités effectuées par les gouvernements individuels, qui prises ensemble, ne forment pas un système cohérent ou efficace pour financer les besoins humanitaires à travers le monde.<sup>52</sup> L'aide humanitaire est largement noyée dans des priorités politiques domestiques et étrangères concurrentes et quelquefois incohérentes. L'efficacité globale de l'aide humanitaire est compromise par l'affectation des fonds des donateurs, les cycles de financement courts, les promesses de don unilatérales, le financement tardif, et en liant les contributions aux propres ressortissants, ONG et parties contractantes d'un donateur, ce qui est rarement le moyen le plus économique de dépenser l'argent d'aide.<sup>53</sup>

Les conclusions essentielles confirment jusqu'ici que les principes humanitaires ne sont pas le principal facteur déterminant du comportement des donateurs dans le financement des travaux humanitaires, les politiques étrangères et intérieures ont la priorité.

Le groupe d'étude a effectué des entretiens avec plus de trois cents personnes et a découvert que les principaux donateurs ont un impact considérable sur le système humanitaire et assument donc une responsabilité disproportionnée pour le désordre généralisé: rien qu'avec une politique américaine cohérente, l'ensemble du tableau serait vraiment différent. D'une façon plus significative, peut-être, il a montré que l'utilisation des canaux multilatéraux favorisait le partage des obligations – et donc réalisait une couverture des besoins plus équitable.<sup>54</sup>

### Un pas en avant: Principes de bonnes pratiques d'action humanitaire et Plan de réalisation

En juin 2003, les représentants des gouvernements donateurs, les institutions multilatérales, les Nations Unies, le mouvement de Croix Rouge et les ONG se sont réunis à Stockholm pour s'attaquer au désordre du financement humanitaire, en tenant compte des études ci-dessus. La conférence portait sur les 'Bonnes pratiques d'action humanitaire', c'est-à-dire comment être un donateur responsable et proactif dans tous les aspects des relations entre donateurs, organismes et bénéficiaires. Les points clés étaient rassemblés dans un ensemble de principes, dont: la nécessité d'allouer les fonds en fonction des besoins, l'importance capitale du droit humanitaire, des réfugiés et des droits de l'homme, la nécessité vitale de préserver les principes d'humanité, d'impartialité et d'indépendance de l'aide humanitaire, et l'importance d'utiliser les canaux d'aide civils chaque fois que possible. Les conclusions décrivaient les fondements de ces efforts comme étant 'l'objectif international commun de satisfaire l'intégralité des besoins humanitaires mondiaux'.

Les représentants de tous les principaux gouvernements donateurs ont endossé les principes diffusés et le plan de réalisation associé. Les points suivants figuraient parmi les étapes de réalisation:

- identifier un pays pilote auquel seront appliqués les principes ci-dessus de bonnes pratiques d'action humanitaire par tous les donateurs travaillant d'une manière coordonnée,
- poursuivre l'établissement d'un mécanisme amélioré pour un examen mutuel parmi les donateurs de l'OCDE,
- étudier la possibilité d'harmoniser les conditions de reporting et les exigences de gestion sur les organismes,
- viser à accepter une définition commune complète de la notification de l'aide humanitaire.

Ces principes et le plan de réalisation constituent une démarche très positive par la communauté des donateurs. Cependant, il reste beaucoup à faire pour s'assurer que les gouvernements tiennent ces promesses. Le plan de réalisation reste quelque peu vague et faible. Maintenant, les gouvernements donateurs doivent aller au-delà des étapes intitulées 'étudier les possibilités' et 'viser à accepter', et instituer des mesures concrètes qui seront prises par les gouvernements. Il est temps qu'ils assurent que tous les civils négligés reçoivent l'aide humanitaire à laquelle ils ont droit.

### Au-delà de la recherche: intégrer la protection dans les évaluations des besoins, et le rôle des Nations Unies

Sur toutes les études faisant partie de l'Initiative de financement humanitaire, celle qui a généré les plus longues discussions était l'analyse des facteurs déterminant le comportement politique. L'étude sur la mesure des besoins est également arrivée à des conclusions intéressantes. Malgré tout, une autre étude présente une proposition pour aborder l'une des principales réclamations des donateurs: le besoin d'améliorer les statistiques dans l'Appel consolidé des Nations Unies pour fournir un tableau plus précis et comparable des personnes qui ont besoin d'une aide humanitaire. Pour s'attaquer à ce manque de données fiables, les auteurs issus du 'Overseas Development Institute' britannique, affirment que la communauté internationale ne devrait pas se contenter d'utiliser les mesures quantifiées des besoins. Ils devraient plutôt examiner les vulnérabilités d'une personne en termes de vie, santé, subsistance et sécurité physique, quand ces facteurs sont menacés à large échelle. Pour identifier des risques et des menaces à ces facteurs, effectifs ou imminents, il serait nécessaire de comprendre correctement la capacité des gens à s'en sortir. Les évaluations sanitaires de base dans les situations de crise et les systèmes de surveillance efficaces pour les maladies épidémiques permettraient de maintenir une analyse à long

terme des dangers pour la santé des gens et les vulnérabilités associées. Une bonne compréhension des lignes de responsabilité des acteurs locaux, nationaux et régionaux, ainsi que la communauté internationale est également important.<sup>55</sup>

En se basant sur l'expertise technique acquise par la communauté humanitaire au cours des dernières décennies d'opérations sur le terrain, une bonne évaluation des risques est une mesure essentielle que doivent prendre la communauté internationale

### Droit humanitaire, principes humanitaires, espace humanitaire

Les organisations humanitaires ont toujours été obligées d'affirmer leur indépendance. Mais dans le climat politique actuel, cela devient peut-être plus difficile que jamais, et pourtant c'est extrêmement important. Dans un cas extrême, en juin 2003, Andrew Natsios, à la tête de l'agence américaine pour le développement international (USAID), s'est adressé aux ONG pour leur demander de promouvoir l'image et les politiques du gouvernement américain.<sup>57</sup> Ceci va clairement à l'encontre des mandats de nombreuses ONG, à savoir fournir l'aide humanitaire de manière impartiale, sans aucune condition politique.

Cependant, cela n'est pas seulement un problème aux Etats-Unis. Dans le nouveau projet de constitution de l'Union européenne, l'aide humanitaire est décrite dans une liste de tâches qui intègre la lutte contre le terrorisme. Les ONG européennes se battent pour sauvegarder le concept d'une aide humanitaire indépendante de haute qualité dans la nouvelle constitution, mais certains fonctionnaires administratifs pensent qu'il est temps de politiser l'aide humanitaire, pendant que l'Union européenne développe lentement son identité politique, de sécurité et de défense. L'OHCE sera-t-il subsumé dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne? Certains signes indiquent également que les états membres de l'Union européenne se tourneront plus vers leurs militaires pour fournir certains aspects d'aide militaire, sans tenir compte des conséquences pour les situations d'urgence humanitaires à travers le monde.

L'impartialité et l'indépendance de l'aide humanitaire sont en partie définies par une séparation nette avec les structures, les objectifs et les commandements militaires. Dans toutes les guerres où Oxfam a travaillé, il s'agit clairement d'un souci qui exige une vigilance constante. Tout au long des années 90, les Etats-Unis et plusieurs pays divers considéraient de plus en plus que la fourniture de l'aide humanitaire

faisait partie intégrante de leur stratégie militaire. De la Somalie à l'Afghanistan, et plus récemment en Irak, les factions en guerre ont ordonné à leurs troupes de reconstruire les écoles et de réhabiliter les cliniques tout en engageant les combats.

Oxfam se réjouit de l'importance placée sur la satisfaction des besoins humanitaires. Mais notre expérience montre que les civils sont mieux aidés quand les organisations humanitaires civiles fournissent cette assistance, même pendant les conflits. Par contraste, les règles d'engagement militaire sont définies par les objectifs politiques et stratégiques, plutôt qu'une évaluation impartiale des besoins humanitaires. Conçue pour avoir un impact immédiat et pour convertir les cœurs et les esprits à la cause politique, l'aide livrée par les militaires est fréquemment plus coûteuse et ne tient pas compte des besoins à long terme des communautés. La participation militaire peut également compromettre la livraison effective de l'aide humanitaire en posant le risque de conséquences non intentionnelles.

Quand les troupes s'habillent comme les civils et se comportent comme le personnel humanitaire, comme en Afghanistan, les civils ont du mal à faire la distinction entre les forces militaires et les organisations humanitaires civiles. De ce fait, les organisations humanitaires ont du mal à maintenir leur indépendance, la sécurité du personnel humanitaire peut éventuellement être menacée ainsi que leur efficacité dans les négociations d'accès à toutes les personnes dans le besoin. Toutefois, dans les situations d'extrême insécurité, les forces militaires sont éventuellement les seuls groupes qui peuvent agir, et elles ont donc la responsabilité d'assurer que les populations reçoivent l'aide humanitaire. Même dans ces cas-là, les organisations humanitaires civiles devraient assumer cette responsabilité dès que les conditions le permettent.

et les organismes humanitaires pour s'assurer que les ressources circulent en fonction des besoins et de la vulnérabilité, et pas de manière fantaisiste ou pour des circonstances politiques.

Les Nations Unies ont un rôle essentiel à jouer pour améliorer la mesure des besoins et l'évaluation des risques dans le but de créer un système de réponse humanitaire vraiment basé sur les besoins. À la suite des recherches ci-dessus, on a demandé aux Nations Unies de jouer un rôle plus normatif, en tirant parti de son unique position pour nourrir et protéger les principes et les obligations qui sont désespérément nécessaires dans un environnement de conflit incertain.<sup>56</sup> Le Comité permanent interorganisations des Nations Unies (IASC) et le

coordinateur des secours d'urgence (ERC) ont besoin de qualités visionnaires.

Il est important que les gouvernements soutiennent constamment le rôle de l'OCAH, pour maintenir la coordination sur le terrain et agissent comme source de conseils politique et mobilisation pour une meilleure protection des civils et le respect des principes humanitaires. En échange de ce soutien, l'OCAH doit donner suite à un mandat de mobilisation pour prendre des positions plus fermes, même dans les situations difficiles, sur la protection des civils, y compris en portant une attention spéciale sur les besoins des femmes, des enfants et des déplacés internes (IDP), qui sont des groupes particulièrement vulnérables.

### Recommandations

**Pour fournir une aide humanitaire impartiale basée sur les besoins humains partout où c'est nécessaire et pour éviter de négliger les situations d'urgence, Oxfam propose les recommandations suivantes:**

- **Les gouvernements donateurs doivent prouver qu'ils donnent l'aide humanitaire en fonction des besoins et pas pour des raisons politiques.** Ils doivent impérativement s'engager à financer de manière cohérente et adéquate toutes les situations d'urgence, en portant une importance particulière sur le financement efficace des crises négligées. Pour garantir ceci, ils devront élargir le système de l'OHCE pour identifier les crises recevant une attention appropriée et réserver au moins 10 à 20 pour cent de fonds aux urgences négligées clairement identifiées avec des civils en danger.
- **Les gouvernements donateurs doivent réaliser et dépasser le plan d'action de la réunion de Stockholm sur les bonnes pratiques d'action humanitaire, en juin 2003.** Ils doivent aller au-delà de 'l'exploration des possibilités' pour prendre des mesures concrètes qui permettront d'établir une définition commune de l'aide humanitaire, un système concerté de mesure des besoins, ainsi que des mécanismes de reporting communs et obligatoires pour déterminer la circulation de l'aide en temps réel.
- **Les gouvernements devraient soutenir la proposition de développer une analyse des risques et des besoins sur l'ensemble du système d'aide humanitaire comme c'est proposé par l'Overseas Development Institute au Royaume-Uni.** Ces critères de protection, comportant les éléments à long terme qui permettent d'identifier les données de base sur les situations d'urgence, combleraient un écart important et permettraient aux donateurs de s'assurer que leur aide arrive aux personnes qui en ont le plus besoin.

# 4

Quitter son chez – soi pour un autre pays est la dernière mesure quand les gens ne sont pas protégés dans leur propre pays. La Convention des Réfugiés présente les obligations des états hôtes et les droits de base de tous ce qui ont une peur bien fondée de persécution.

**Protection des  
personnes déplacées  
par un conflit: renforcer  
les droits des réfugiés**

## 4. Protection des personnes déplacées par un conflit: renforcer les droits des réfugiés

Quand la responsabilité d'un état de protéger ses citoyens échoue et quand l'aide internationale permettant de soutenir cette protection ne parvient pas à ceux qui en ont le plus besoin, les civils sont quelquefois forcés de fuir leur maison et tentent souvent de gagner la sécurité d'un autre pays. Cependant, l'expérience des populations qui fuient leur patrie pour chercher l'asile est remplie de difficultés, et la plupart des gens déracinés par le conflit ou la persécution ne réussissent jamais à traverser une frontière internationale.

La plupart de ceux qui réussissent comptent sur la générosité des états hôtes avoisinants dont la capacité à satisfaire les besoins de leurs propres citoyens est déjà utilisée au maximum. Leur sécurité

n'est également pas garantie dans le pays d'asile. Qu'ils vivent dans des camps gérés par les gouvernements ou par les organisations internationales, ou qu'ils soient logés au sein de la communauté, les réfugiés sont fréquemment démunis des biens de première nécessité, sont confrontés à la violence quotidienne et sont menacés d'être renvoyés dans la zone de danger, d'où ils ont pris tant de risques pour s'échapper.

Même dans les pays occidentaux riches et sûrs, les demandeurs d'asile font face à l'hostilité. Ils se heurtent aux obstacles d'entrée dans le pays, ils sont privés d'un approvisionnement de base et quelquefois ils perdent leur liberté alors que les gouvernements continuent à introduire une législation toujours plus

### Droit international des réfugiés

Le processus de développement d'un organisme de droit, de conventions et de directives internationales, pour protéger les personnes qui fuient leur patrie, a commencé après la première guerre mondiale et a culminé lors de la Convention relative au Statut des réfugiés, approuvée par une conférence spéciale des Nations Unies le 28 juillet 1951. La Convention explique clairement ce qu'est un réfugié et le type de protection légale, les autres aides et les droits sociaux qu'il ou elle devrait recevoir des états faisant partie du document. Un réfugié est une personne qui 'craint légitimement la persécution pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinion politique ...' (Convention Article 1A). Ce premier instrument était principalement limité à la protection des réfugiés européens suite à la seconde guerre mondiale, mais un protocole de 1967 a élargi le champ d'application de la Convention alors que le problème de déplacement se répandait à travers le monde. Le document original a également inspiré des instruments régionaux, comme la Convention africaine sur les réfugiés de 1969 et la Déclaration de Carthage en Amérique Latine de 1984. Au total, 143 états ont adhéré à l'un des deux instruments des Nations Unies ou aux deux.

### Statistiques clés concernant les réfugiés

- En juillet 2003, le HCR estimait à 19,8 millions le nombre de 'personnes à risque', soit environ une personne sur 300 dans le monde. Ce chiffre regroupait les réfugiés, certains groupes de personnes IDP, des rapatriés, et dans certaines situations, les populations hôtes.<sup>59</sup>
- À la fin de 2002, sur les 13 millions de réfugiés et demandeurs d'asile mondiaux, plus de 3 millions étaient en Afrique, 859 900 en Europe, 756 500 aux Amériques et dans les Caraïbes, 875 900 en Asie de l'Est dans le Pacifique, 5 289 400 au Moyen-Orient et 2 118 600 au Sud et au centre de l'Asie.<sup>60</sup>
- La Bande de Gaza a le plus grand nombre de réfugiés par rapport à la population totale avec un rapport de 1:2. Au Royaume-Uni, le rapport est 1:760 et pour les Etats-Unis 1:450.<sup>61</sup>

sévère des demandes d'asile pour faire baisser le nombre des demandes. Ces pratiques nuisent au système global de protection des réfugiés. De l'Iran à la Tanzanie, du Royaume-Uni à l'Australie, la protection des réfugiés a besoin d'être renforcée de toute urgence.

### L'asile: mesures inquiétantes pour limiter la protection

Il existe quelques 13 millions de réfugiés et demandeurs d'asile dans le monde.<sup>58</sup> L'Afrique accueille presque un quart de ces personnes. Le nombre considérable de réfugiés a mis à rude épreuve les ressources limitées des pays pauvres, et par conséquent, les réfugiés doivent souvent faire face à des conditions de pauvreté et des relations tendues avec les communautés d'accueil, qui les considèrent comme des rivaux dans le partage de ressources peu abondantes. La tolérance se perd. Dans certains pays, les portes se ferment pour empêcher les gens dont la vie est en danger de trouver la sécurité. Dans les pires cas, les gens sont renvoyés dans la zone de danger qu'ils ont fuie. C'est en Occident que les portes se ferment le plus aux demandeurs d'asile. Malgré le nombre beaucoup plus faible de demandeurs d'asile dans les pays occidentaux, ce sont ces pays riches qui sont les premiers à refuser le droit à la sécurité des civils. Seulement cinq pour cent des demandeurs d'asile arrivent à rejoindre l'Europe, pourtant les inquiétudes non fondées concernant le nombre croissant de demandes d'asile servent à limiter encore plus la protection. C'est le cas malgré le fait que la grande majorité des réfugiés sont accueillis dans certains pays les pauvres au monde. Vu le très faible pourcentage de réfugiés accueillis par les pays occidentaux, surtout par rapport à la population, ces mesures énergiques à l'encontre des réfugiés semblent injustifiées (voir tableau 4.1).

Ce virement politique est particulièrement manifeste au sein de l'Union européenne. Malgré la réaffirmation de la Convention sur les réfugiés de 1951 par les Conclusions du Sommet européen de

Tampere en 1999, certains pays membres continuent à affirmer que la Convention des réfugiés est 'périmée' et a besoin d'une réforme

### Australie: réduction des normes de protection des réfugiés

Traditionnellement, l'Australie est généreuse lors de l'implantation des réfugiés reconnus. Pourtant, au cours des dix dernières années, et en particulier depuis septembre 2001, les personnes qui entrent dans le pays sans autorisation sont confrontées à un régime d'asile de plus en plus punitif. Cela implique un ensemble de mesures dont: la détention obligatoire des demandeurs d'asile arrivant illégalement, élargissement des pouvoirs pour renvoyer les bateaux entrant dans les eaux australiennes avec des demandeurs d'asile potentiels à bord, retrait de certains territoires australiens de la portée de la Loi nationale sur l'immigration, transfert du traitement des demandes d'asile dans les camps de détention de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Nauru (la prétendue 'Solution Pacifique'), et des règles sévères refusant la protection permanente en Australie à presque tous les réfugiés qui étaient dans les pays tiers avant l'arrivée. La légalité et l'impact de ces politiques sont largement condamnés par les organismes d'aide, les organisations des droits de l'homme et les chefs religieux. Oxfam a déclaré que l'inquiétude politique excessive concernant l'arrivée d'un nombre relativement limité de demandeurs d'asile a ébranlé la protection humanitaire, a endommagé la réputation internationale de l'Australie et a dévié les priorités du gouvernement concernant le développement.

Les efforts agressifs effectués par le gouvernement australien pour exporter son approche à d'autres pays sont également inquiétants. Dans un climat général de peur concernant la sécurité et le terrorisme, et d'hostilité croissante à l'égard des demandeurs d'asile et des immigrants, il semble que l'approche australienne ait trouvé du répondant auprès d'autres gouvernements et se révèle influente. Par exemple, selon une manœuvre qui reflète la 'Solution Pacifique', une opération menée par six nations a été mise en place pour patrouiller la Méditerranée avec des navires de guerre pour garder les immigrants illégaux hors d'Europe.

mieux adaptée à l'environnement actuel. Ces modifications de la Convention risqueraient fort d'amoindrir la protection internationale des réfugiés plutôt que de la renforcer.

En 1999, le Traité européen d'Amsterdam donnait un peu l'espoir de ralentir la tendance négative des

états membres introduisant une législation nationale de l'asile en désaccord avec celle des états voisins et successivement plus dure. Le Traité a établi un calendrier de coopération et d'harmonisation des politiques d'asile des états membres et la création d'un régime commun d'asile fondé sur la Convention des réfugiés de 1951.

Rapport des réfugiés avec la population du pays hôte dans les pays sélectionnés <sup>59</sup>		
Pays hôte	Rapport de la population des réfugiés avec la population totale <sup>59</sup>	Nombre de réfugiés
Bande de Gaza	1:2	879,000
Liban	1:11	409,000
Congo-Brazzaville	1:29	118,000
Iran	1:30	2,209,000
Yugoslavie	1:30	353,000
Guinée	1:46	182,000
Libéria	1:51	65,000
Tanzanie	1:72	516,000
Pakistan	1:95	1,518,000
Arabie Séoudite	1:98	245,000
Ouganda	1:112	221,000
Soudan	1:114	287,000
Suisse	1:165	44,200
Népal	1:181	132,000
DRC	1:201	274,000
Thaïlande	1:228	336,000
Canada	1:399	78,400
Etats-Unis	1:450	638,000
Royaume-Uni	1:760	79,200
Allemagne	1:788	104,000
Indonésie	1:7482	28,700
Fédération russe	1:8275	17,400
Japon	1:19538	6,500
Mexique	1:25500	4,000

Table: 4.1: Source: USCR (2003) Enquête mondiale sur les réfugiés<sup>62</sup>

Cependant, à l'approche du délai définitif de mai 2004 pour le régime européen commun d'asile, la probabilité d'un solide système harmonisé et centré sur la protection semble lointaine. Comme les états membres donnent la priorité à leurs programmes nationaux durant les négociations, les progrès sont lents et caractérisés par une 'course en queue de peloton' et une législation vide de l'harmonisation. Au niveau de l'Union européenne, les efforts portent sur la sécurisation des frontières plutôt que sur une ouverture sérieuse.

Au début de l'année 2003, le gouvernement britannique a présenté des propositions conçues pour faire baisser considérablement le nombre de demandeurs d'asile arrivant en Europe. Selon cette 'nouvelle vision des réfugiés', les demandeurs d'asile arrivant en Europe seraient transportés dans des Centres de traitement de transit en dehors de l'Europe, où leur demande d'asile serait traitée, alors que des zones régionales de protection seraient établies dans les principales zones mondiales d'où proviennent les réfugiés. Les propositions ont changé continuellement depuis la fuite du projet initial, mais celles-ci restent vagues, manquent de plans concrets ou de considération détaillée concernant les questions pratiques de protection impliquées.

Bien que ces propositions reconnaissent à juste titre le besoin de renforcer la protection dans les régions d'origine, elles pourraient menacer sérieusement la protection des réfugiés fuyant la violence et la persécution. Primo, elles pourraient faire transférer l'ensemble des dossiers de réfugiés vers les pays moins développés où 72 pour cent des réfugiés mondiaux sont déjà accueillis. Secondo, elles risquent de mettre en danger la vie et la sécurité des réfugiés en négligeant de garantir leur protection dans les zones ou centres. Tertio, elles pourraient entraîner une négligence très longue de la situation des réfugiés, en détournant l'attention humanitaire des zones d'accueil de réfugiés non stratégiques et en

négligeant de livrer des solutions durables pour les personnes vivant dans les zones ou centres.

Le gouvernement britannique a cherché l'approbation de sa 'nouvelle vision' auprès de l'Union européenne et du HCR, mais il a reçu une réponse négative de la part d'un grand nombre d'états de l'Union européenne et, par conséquent, a annoncé le retrait de l'élément Transit Processing Centre (Centre de traitement de transit). Lors du sommet de l'Union européenne à Thessalonique en juin 2003, un certain nombre d'états ont également exprimé leur inquiétude concernant les zones régionales de traitement. Cependant, un groupe de pays partisans a déclaré son intention d'approfondir la proposition et d'établir une zone pilote dans les 12 prochains mois.

### La situation critique des réfugiés palestiniens au Liban

Les réfugiés palestiniens au Liban sont confrontés à des problèmes complexes. Les 12 camps officiels ont le plus grand pourcentage de Palestiniens vivant dans la pauvreté. Les réfugiés n'ont pas de droits sociaux et civils et ont un accès très limité aux installations éducatives et de santé publique du gouvernement. Après plus de cinquante ans d'exile, leur situation reste précaire. Ils ne sont citoyens d'aucun état. Ils ne peuvent pas travailler dans beaucoup de métiers – la Loi leur interdit de travailler dans plus de 70 métiers et professions. Dans certains cas, ils ne peuvent même pas réparer leurs maisons parce qu'ils ne peuvent pas importer les matériaux de construction dans les camps. Les restrictions imposées sur la construction et la reconstruction dans les camps contribuent à l'insécurité des Palestiniens au Liban, en les forçant à vivre dans des b,tements endommagés ou entièrement détruits pendant la guerre civile.<sup>63</sup>

## Discrimination dans le sillage de la ‘guerre contre le terrorisme’

Depuis le 11 septembre, la politique en matière de réfugiés et de demandeurs d’asile est devenue encore plus contraignante. Les restrictions qui sont liées spécifiquement à la ‘guerre contre le terrorisme’ frisent la discrimination. Alors que la Convention sur les réfugiés de 1951 exclut explicitement les personnes qui ont violé les droits

de l’homme ou commis des crimes graves, dont les actes de terrorisme, les gouvernements repoussent les limites de la Loi, en se basant seulement sur la suspicion. Par exemple, au Royaume-Uni, la Loi de 2001 sur l’anti-terrorisme, le crime et la sécurité permet au gouvernement, pour des motifs anti-terroristes, de déroger à la Convention européenne sur les droits de l’homme. Ceci permet de détenir indéfiniment, sans passer par un traitement

## Réfugiés vulnérables à cause du manque d’information: le cas du Timor occidental

Dans la violence qui a suivi le référendum parrainé par les Nations Unies sur l’indépendance du Timor oriental en septembre 1999, quelques 280 000 timorais ont traversé la frontière vers le côté indonésien de l’île timorienne. Certains ont fui la violence, mais les militaires ont forcé un grand nombre à quitter la maison et traverser la frontière. En vivant sous le nez de la milice dans des camps de réfugiés rudimentaires à travers le Timor occidental, leur accès limité à l’information appropriée et impartiale signifie que le traitement du retour des réfugiés est très lent et douloureux. La plupart des réfugiés ont réussi à rentrer à la maison dans le Timor oriental, mais 30 000 personnes sont toujours laissées pour compte.

Vivant aux côtés d’une population locale tout aussi pauvre dans le Timor occidental, ces timorais de l’est doivent de nouveau prendre des décisions très difficiles. Le gouvernement indonésien ne tolérera plus les réfugiés vivant dans les camps et leur demande de partir, soit pour retourner immédiatement au Timor oriental, soit pour s’implanter ailleurs en Indonésie. Le fait que les réfugiés ont choisi de rester dans les camps, malgré les conditions de vie médiocres et en dépit de la directive, montre les incertitudes associées au départ des camps.

En collaboration avec un partenaire local, le Centre pour les IDPs (CIS), Oxfam et Jesuit Refugee Services ont organisé une enquête pour découvrir ce qui bloque la réalisation d’une solution durable et pour faire entendre la voix de ces réfugiés. Sico Zimenes, 21 ans,

et sa famille vivent dans le camp de réfugiés Naibonat. La famille de Sico et leurs voisins ont été forcés de passer la frontière dans le Timor occidental pendant la violence et le chaos entourant le référendum en 1999. Pour subvenir aux besoins des sept membres de sa famille, Sico marche pendant huit kilomètres tous les jours pour rejoindre une parcelle de terre où il a planté du maïs. Mais cette année, la longue saison sèche signifie que la récolte leur permettra de survivre seulement pendant deux mois, surtout depuis que l’aide alimentaire du gouvernement et des Nations Unies a cessé. Ils veulent retourner dans le Timor oriental, mais ils ont peur parce qu’on dit que le pays n’est pas sûr. La rumeur court que les réfugiés rapatriés souffrent de discrimination et ont du mal à trouver du travail.

Du côté indonésien, les conditions de base pour les possibilités d’implantation locale n’ont pas encore été remplies. Il n’existe pas d’infrastructure, de services de base ou de moyens de subsistance possibles, et la population locale n’a pas accepté le besoin de recevoir les réfugiés pour qu’ils puissent obtenir un niveau de vie durable et sûr. À plusieurs reprises, les réfugiés ont dû abandonner les sites d’implantation suite à des affrontements violents ou des frictions avec la population locale.

Le manque d’information impartiale et appropriée dans le Timor occidental continue à poser des obstacles aux personnes qui souhaitent rentrer. Un grand nombre reste sceptique et craint même ce qui les attend dans le Timor oriental.

juridique, les ressortissants étrangers ‘suspectés’ d’être ‘une menace à la sécurité nationale’, en se basant sur les rapports de sécurité et de police.’ Cette formulation imprécise signifie que les demandeurs d’asile peuvent se faire cataloguer comme des terroristes purement sur la base de leur association politique, ethnique ou religieuse. De même, aux Etats-Unis, la ‘Loi d’unification et de renforcement de l’Amérique par la fourniture d’outils appropriés nécessaires pour intercepter et enrayer le terrorisme’ (généralement connue sous le nom de Loi USA-PATRIOT) élargit le champ d’application des activités liées à la sécurité. Elle permet même de détenir et de déporter les personnes qui fournissent une assistance légitime aux groupes qui ne sont pas officiellement désignés comme des organisations terroristes.

## Insécurité lors de l’asile: là où la protection échoue

Même les personnes qui réussissent à atteindre une terre d’asile restent vulnérables. Ayant échappé à la persécution ou la violence immédiate, les réfugiés sont fréquemment confrontés à une autre insécurité, qu’ils croyaient avoir abandonné. Dans certains cas, cela s’explique par le fait que les pays d’accueil sont eux-mêmes en proie à la guerre ou ont du mal à subvenir aux besoins de leurs propres populations. Dans d’autres cas, c’est parce que les gouvernements d’accueil potentiels tournent explicitement le dos à leurs responsabilités vis-à-vis des réfugiés en justifiant des raisons nationales ou, depuis le 11 septembre, de ‘guerre contre le terrorisme’.

En Afrique, au cours des dix dernières années, l’afflux massif de réfugiés, causé par la violence politique qui a englouti la plus grande partie de la région des Grands Lacs, pose de nouvelles difficultés car un nombre considérable de réfugiés venus du Burundi, du Rwanda, du Soudan, de la Somalie, de la RDC, d’Ethiopie et d’autres pays, cherchent à se protéger.

Ces mouvements massifs de population se produisent souvent soudainement. Les réfugiés dans la misère arrivent dans des communautés, qui luttent également pour satisfaire leurs besoins, et par conséquent, ne peuvent pas subvenir aux besoins de centaines de milliers de personnes supplémentaires. Les nations d’accueil recevant les réfugiés peuvent manquer elles-mêmes d’une structure juridique et procédurale permettant de protéger correctement les droits des populations en fuite.

Même les réfugiés vivant dans les camps reconnus sont souvent forcés de vivre dans des conditions sordides dans des zones non sécurisées ne disposant pas d’un accès suffisant à la nourriture, aux soins médicaux et à d’autres nécessités de base. C’est pourquoi, les réfugiés ainsi que les déplacés internes (IDP), peuvent continuer à être menacés. Les attaques, les agressions sexuelles, la privation d’aide humanitaire, le recrutement forcé et le rapatriement forcé se produisent quotidiennement dans les endroits où les gens se sont enfuits en quête de protection. Les camps eux-mêmes peuvent se faire attaquer dans le cadre des tactiques militaires ou politiques des états hôtes ou des factions en guerre. L’ironie du sort, c’est que les gens s’exposent quelquefois à plus de violence en recherchant légitimement la protection de l’asile.

---

## Recommandations

**Pour renforcer le système de protection internationale pour les demandeurs d’asile, les réfugiés et les déplacés internes (IDP), Oxfam recommande l’amélioration et le maintien de la Convention sur les réfugiés de 1951 et du protocole subséquent en appliquant les points suivants:**

- **Faire en sorte qu’aucun civil ne soit forcé de fuir ou de rentrer pour faire face au risque de violence, recrutement forcé, agressions sexuelles ou manque d’aide humanitaire.** Les gouvernements donateurs et les gouvernements d’accueil doivent absolument protéger le droit d’asile et travailler ensemble pour fournir des solutions durables aux réfugiés avec la garantie que leurs droits seront protégés.
- **Les gouvernements occidentaux doivent s’investir de manière accrue, soutenue et équitable dans la lutte contre les causes de la migration forcée.** Les propositions qui permettent de s’investir dans la lutte contre les causes fondamentales, en utilisant la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits et la capacité de réaction d’urgence, sont les bienvenues. Ces initiatives devraient être poursuivies sur une base multilatérale avec la participation du HCR. L’Union européenne et d’autres états donateurs doivent faire en sorte que ces efforts ne soient pas réservés seulement aux pays et régions qui sont actuellement à l’origine d’un grand nombre de demandeurs d’asile. L’aide humanitaire et de développement devrait être ciblée selon les besoins, et ne devrait pas dépendre des considérations nationales des pays donateurs.
- **Les gouvernements doivent continuer à offrir l’asile aux réfugiés qui réussissent à atteindre leur territoire.** Les programmes d’implantation et les autres ‘solutions régionales’ ne doivent sous aucun prétexte porter atteinte à la responsabilité des états de recevoir, accueillir et traiter les requêtes des demandeurs d’asile ‘arrivant spontanément’ sur leur territoire. Ces régimes d’asile nationaux et régionaux doivent être humains, transparents et conformes aux normes internationales. Il est impératif qu’ils soient basés sur la protection plutôt que sur la dissuasion des réfugiés.

# 5

## Renforcement d'un système international pour protéger les civils pris dans un conflit

Ces enfants rwandais ont fui leur pays lors du génocide de 1994. Dix ans plus tard, la communauté internationale souffre toujours d'un manque de résolution politique pour éviter les sévices contre les civils. Cependant, quand la communauté internationale a eu la volonté politique, des pas importants ont été pris, qui ont littéralement sauvé des vies. Il est temps de canaliser ceci dans la protection systématique des civils ou il y a besoin.

## 5. Conclusion: Renforcement d'un système international pour protéger les civils pris dans un conflit

Depuis les événements du 11 septembre, la concentration des gouvernements sur les menaces du terrorisme international et des armes de destruction massive a entraîné certaines tendances qui rendent les civils pris dans un conflit encore plus vulnérables qu'avant. La protection humanitaire systématique a été amoindrie en négligeant de faire tous les efforts possibles pour protéger les civils pris dans les conflits négligés, en détournant l'aide humanitaire vers les seuls pays stratégiques, en ignorant les questions et les engagements liés aux droits de l'homme et en prenant des mesures qui portent atteinte à l'indépendance et l'impartialité de l'aide humanitaire. Cette démarche menace d'éroder le droit et les obligations internationales, qui sont les seules fondations dont nous disposons pour protéger les civils à travers le monde. Ces événements et mesures causés par les gouvernements ont également secoué l'Organisation des Nations Unies jusqu'en son sein. Un grand nombre de personnes se sont posées les questions suivantes: Quel est le rôle des Nations Unies? Quel est l'intérêt d'agir par le biais de structures multilatérales?

Malheureusement, depuis 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est, une fois de plus, fait dépasser par les événements géopolitiques, plutôt que de se montrer à la hauteur. Certaines tendances sont profondément inquiétantes. Si les gouvernements agissent unilatéralement ou en coalitions étroites, sans le soutien et l'approbation du Conseil de sécurité, non seulement ils portent atteinte à la légitimité de leurs actions immédiates, mais ils nuisent également à la force du système multilatéral, qui est le seul moyen d'organiser une action concertée contre la violence, la coercition et le dénuement. Les organismes des Nations Unies sont

également affaiblis par les réductions de crédits des donateurs.

Cependant, comme ce rapport le montre, le monde a vraiment besoin du multilatéralisme pour lutter contre la mort et la souffrance largement répandues. La primauté du Conseil de Sécurité des Nations Unies est cruciale. Malgré les échecs du Conseil de sécurité à remplir son mandat vital à maintenir 'la paix et la sécurité internationales', c'est le seul organe qui peut autoriser les actions, comme l'Opération Artémis en République démocratique du Congo, pouvant s'avérer indispensable pour sauver les vies. Les interventions de ce genre sont désespérément nécessaires, elles sont la preuve pratique de l'existence d'une communauté internationale engagée qui cherche à protéger les civils partout où ils sont menacés.

Les organismes des Nations Unies ont développé de nombreux outils tout aussi vitaux, après des années de travail passées sur le terrain à répondre aux conflits. Sous la direction de Kofi Annan, l'actuel secrétaire général, les Nations Unies ont prêté une attention beaucoup plus importante aux aspects pratiques de la protection des civils au cours des quelques dernières années. Ces étapes pragmatiques sont utiles, mais il est nécessaire de travailler beaucoup plus pour élargir la protection à tous les civils pris dans un conflit.

Le droit international humanitaire définit les normes universellement acceptées pour la protection des civils dans les conflits armés. Le droit des réfugiés exige que les civils qui ont fui pour sauver leur vie soient autorisés à trouver une protection dans un autre pays sans crainte de se faire renvoyer. Comme la Charte des Nations Unies,

ces règles ont été négociées laborieusement par les gouvernements dans le but d'assurer le respect d'un minimum de normes pour la protection du droit de vivre dans la dignité, malgré le conflit. Les principes humanitaires de distinction, de précaution, de proportion et d'impartialité sont stipulés dans les règles à respecter dans toutes les crises. Ces principes sont aussi cruciaux que l'engagement de toutes les parties à les appliquer et à les respecter. Le maintien du droit international dans tous les conflits, en plaçant les droits des civils, des réfugiés et des personnes déplacées au premier plan, est extrêmement important pour créer un précédent où les violations ne seront plus acceptées.

Il est essentiel que le système multilatéral international qui a été élaboré soit soutenu et amélioré. Toute mesure supplémentaire ne doit pas affaiblir mais renforcer ces règles et ces normes convenues pour protéger les civils.

Il faut prendre des mesures concrètes dès maintenant pour corriger les tendances nuisibles qui se sont établies depuis le 11 septembre. Les civils menacés ont besoin des actions suivantes: des pressions doivent être exercées sur toutes les

factions en guerre pour qu'elles respectent le droit international humanitaire; un nouveau système doit être élaboré pour évaluer les risques des civils et fournir une image claire des besoins humanitaires en vue d'obtenir une réponse efficace; le reporting obligatoire et l'analyse de la protection des civils dans tous les communiqués politiques concernant les zones de conflit; l'aide humanitaire doit être distribuée selon les besoins; et la communauté internationale doit accepter de mettre en place un régime équitable de protection des réfugiés qui respecte la Convention des réfugiés.

C'est un défi énorme qui ne concerne pas uniquement les factions en guerre. Ce défi s'adresse à tous les gouvernements, tous les donateurs et les Nations Unies en tant qu'organisme collectif. Ignorer ce défi reviendrait à abandonner l'engagement historique qui a été pris à la fin de la seconde guerre mondiale: nos peuples se sont engagés à sauver les générations suivantes du fléau de la guerre. La communauté internationale doit remplir cette promesse, et utiliser tous les moyens possibles pour protéger les civils contre les pires ravages d'un conflit.

## Résumé des recommandations

### i) Pour centrer l'action internationale sur les domaines lui permettant de protéger au mieux les civils, Oxfam fait les recommandations suivantes:

- **La communauté internationale, sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies, doit développer des stratégies pour s'engager d'une manière plus cohérente dans les conflits apparemment insolubles afin de protéger plus efficacement les civils dans les crises négligées.** Tous les outils possibles doivent être mis en place, y compris d'intenses efforts diplomatiques, le soutien des négociations de l'accès, et dans les cas extrêmes, l'envoi de troupes dans les missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies avec un mandat fort pour protéger les civils.
- **Les gouvernements et les factions en guerre doivent planifier leurs tactiques militaires en prenant toutes les précautions nécessaires pour réduire au maximum le mal subi par les civils.** Ils doivent respecter les principales directives des droits de l'homme et du droit international humanitaire, selon lesquelles toute action militaire doit préserver l'immunité des civils. Aucune stratégie militaire ne devrait reposer sur l'utilisation maximum de la force dans les situations où les civils sont en danger. Toute action doit impérativement:
  - **Faire la distinction** entre les civils et les militaires;
  - Prendre des **précautions** pour minimiser le mal causé aux civils;
  - Utiliser seulement une force **proportionnée**;
  - Permettre la livraison **impartiale** de l'aide humanitaire.
- **Les gouvernements devraient insister auprès des factions en guerre à travers le monde pour qu'elles remplissent leurs obligations en vertu du droit humanitaire, et devraient absolument s'abstenir d'encourager, de tolérer ou d'armer les alliés qui infligent des mauvais traitements**
- **Les gouvernements ne doivent pas tolérer les abus perpétrés par leurs alliés dans la 'guerre contre le terrorisme' ou dans toute autre situation de conflit.** En particulier, les cinq pays principaux producteurs d'armes – Etats-Unis, Royaume-Uni, France, Russie et Chine – ne doivent absolument pas autoriser les transferts d'armes dans les situations où tout porte à croire qu'elles seront utilisées pour violer le droit humanitaire ou les droits de l'homme. Ils doivent appliquer rigoureusement tous les embargos du Conseil de sécurité.
- **Les gouvernements, le Conseil de sécurité des Nations Unies, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine et l'Union européenne devraient mettre en oeuvre de nouvelles procédures systématiques permettant d'évaluer l'action qui peut s'avérer nécessaire dans une crise quelconque pour protéger les civils contre la violence, le dénuement et la coercition, et pour travailler avec d'autres dans le but d'appliquer les mesures nécessaires.**
- **Les gouvernements doivent à tous instants reconnaître et préserver le caractère indépendant, impartial et civil de l'aide humanitaire** selon la Résolution 46/182 AGNU du 19 décembre 1991: 'l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité'.

### ii) Pour fournir une aide humanitaire impartiale basée sur les besoins humains partout où c'est nécessaire et pour éviter de négliger les situations d'urgence, Oxfam fait les recommandations suivantes:

- **Les gouvernements donateurs doivent prouver qu'ils donnent l'aide humanitaire en fonction des besoins et pas pour des raisons politiques.** Ils doivent impérativement s'engager à financer de manière cohérente et adéquate toutes les situations d'urgence, en portant une importance particulière sur le financement efficace des crises négligées. Pour garantir ceci, ils devront élargir le système de ECHO pour identifier les crises recevant une attention appropriée et réserver au moins 10 à 20 pour cent de fonds aux urgences identifiées comme négligées avec un danger clair pour les civils.
- **Les gouvernements donateurs doivent réaliser et dépasser le plan d'action de la réunion de Stockholm sur les bonnes pratiques d'action humanitaire, en juin 2003.** Ils doivent aller au-delà de 'l'exploration des possibilités' pour prendre des mesures concrètes qui permettront d'établir une définition commune de l'aide humanitaire, un système concerté de mesure des besoins, ainsi que des mécanismes de reportage commun et obligatoire pour déterminer la circulation de l'aide en temps réel.
- **Les gouvernements devraient soutenir la proposition de développer une analyse des risques et des besoins sur l'ensemble du système d'aide humanitaire comme c'est proposé par le 'Overseas Development Institute' au Royaume-Uni.** Ces critères de protection, comportant des éléments à long terme qui permettent d'identifier les données de base sur les situations d'urgence chroniques, réduiraient un écart important et permettraient aux donateurs de s'assurer que leur aide arrive aux personnes qui en ont le plus besoin.

### iii) Pour renforcer un système solide de protection internationale pour les demandeurs d'asile, les réfugiés et les déplacés internes (IDP), Oxfam recommande l'amélioration et le maintien de la Convention sur les réfugiés de 1951 et du protocole subséquent en appliquant les points suivants:

- **Faire en sorte qu'aucun civil ne soit forcé de fuir ni de retourner dans son pays devant le risque de violence, de recrutement forcé, d'agressions sexuelles ou manque d'aide humanitaire.** Les gouvernements donateurs et les gouvernements d'accueil doivent absolument protéger le droit d'asile et travailler ensemble pour fournir des solutions durables aux réfugiés avec la garantie que leurs droits seront protégés.
- **Les gouvernements occidentaux doivent s'investir de manière accrue, soutenue et équitable dans la lutte contre les causes de la migration forcée.** Les propositions qui permettent de s'investir dans la lutte contre les causes fondamentales, en utilisant la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits et la capacité de réaction d'urgence, sont les bienvenues. Ces initiatives devraient être poursuivies sur une base multilatérale avec la participation du HCR. L'Union européenne et d'autres états donateurs doivent faire en sorte que ces efforts ne soient pas réservés seulement aux pays et régions qui sont actuellement à l'origine d'un grand nombre de demandeurs d'asile. L'aide humanitaire et de développement devrait être ciblée selon les besoins, et ne devrait pas dépendre des considérations nationales des pays donateurs.
- **Les gouvernements doivent continuer à offrir l'asile aux réfugiés qui réussissent à atteindre leur territoire.** Les programmes d'implantation et les autres 'solutions régionales' ne doivent sous aucun prétexte porter atteinte à la responsabilité des états de recevoir, accueillir et traiter les requêtes des demandeurs d'asile 'arrivant spontanément' sur leur territoire. Ces régimes d'asile nationaux et régionaux doivent être humains, transparents et conformes aux normes internationales. Il est impératif qu'ils soient basés sur la protection plutôt que sur la dissuasion des réfugiés.

## Notes en fin de page:

<sup>1</sup> L'institut d'Heidelberg de recherche sur les conflits internationaux, (HIIK) (2002) *Le Baromètre des conflits 2002*, [www.hiik.de/en/main.htm](http://www.hiik.de/en/main.htm)

<sup>2</sup> Comit américain pour les réfugiés (2003) *Enquête mondiale sur les réfugiés*, 'Statistiques clés', à compter du 31 décembre 2002

<sup>3</sup> Oxfam (2000) 'Une fin aux situations d'urgence oubliées,' novembre 2000.

<sup>4</sup> D'après l'AGNU res. 46/182, 19 décembre 1991: 'l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité.

<sup>5</sup> Institut d'Heidelberg de recherche sur les conflits internationaux, (HIIK) (2002) op. cit.,

<sup>6</sup> Saferworld (2003) *Le coût d'un conflit*, [www.saferworld.co.uk/media/stats.htm](http://www.saferworld.co.uk/media/stats.htm)

<sup>7</sup> Nations Unies, OCAH (2003) 'Appel global inter organismes pour le Burundi: Examen de la mi-année', mai 2003, disponible sur [www.reliefweb.int/w/](http://www.reliefweb.int/w/)

<sup>8</sup> Comit international de secours (2003) *Mortalité dans la République démocratique du Congo: résultats d'une enquête réalisée sur l'ensemble du territoire* [http://intranet.theirc.org/docs/drc\\_mortality\\_iii\\_full.pdf](http://intranet.theirc.org/docs/drc_mortality_iii_full.pdf)

<sup>9</sup> Saferworld (2003)

<sup>10</sup> USCR (2003)

<sup>11</sup> Fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (2003) *Rapport des catastrophes mondiales*.

<sup>12</sup> Human Rights Watch (2000) 'Morts civiles lors de la campagne aérienne de l'OTAN' février 2000, Vol. 12, No. 1 (D).

<sup>13</sup> Journal de la BBC 'Les tueries de l'OTAN sont attribuées aux Serbes' samedi 15 mai 1999.

<sup>14</sup> Nombre de corps en Irak (2003) [www.iraqbodycount.org](http://www.iraqbodycount.org) dernière vérification le 31 juillet 2003.

<sup>15</sup> Amnesty International (2003) *Un Catalogue d'échecs: Exportations d'armes du G8 et violations des droits de l'homme*, (IOR 30/003/2003).

<sup>16</sup> Compte-rendu du Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Colombie, 24 février 2003, E/CN.4/2003/13.

<sup>17</sup> Comme c'est indiqué dans le *Rapport des droits de l'homme* 2003 des Nations Unies.

<sup>18</sup> Statistiques de la Commission colombienne de juristes sur les morts hors combat entre juillet 2002 et juin 2003.

<sup>19</sup> Amnesty International (2003).

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Le Burkina Faso figure parmi les pays recevant des armes, que les Nations Unies ont identifié comme un intermédiaire pour les armes livrées au Libéria et aux forces d'opposition armées en Sierra Leone ('Un Catalogue d'échecs: Exportations d'armes du G8 et violations des droits de l'homme', (IOR 30/003/2003), Amnesty International

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Stohl, R. (2003) 'Politique américaine sur le commerce des armes après le 11 septembre', Centre for Defense Information, 1er juillet 2003.

<sup>24</sup> Stohl, R et V. Garcia (2003) 'L'Ouzbékistan', Centre for Defense Information, 1er juillet 2003.

<sup>25</sup> Federation of American Scientists (2002) 'Tirer le rideau anti-terroriste sur l'aide militaire: Assistance à la sécurité après le 11 septembre *Contrôle des ventes d'armes*, No 48, Août 2002, <http://fas.org/asmp/library/asm/asm48.html>

<sup>26</sup> Voir valuation commune de l'aide d'urgence au Rwanda (1996). La réponse internationale au Conflit et Génocide: Enseignements de l'expérience au Rwanda'.

<sup>27</sup> Certaines de ces idées étaient mentionnées dans le rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté (ICISS), intitulé 'La responsabilité de protéger'. Ce rapport publié en décembre 2001 mais faisant le compte-rendu des recherches largement effectuées avant le 11 septembre de cette année-là, était fondé sur les travaux d'un groupe d'experts sur la responsabilité internationale vis-à-vis de la guerre, l'insurrection, la répression ou l'échec de l'Etat. Le rapport affirme que la responsabilité de protéger ne signifie pas seulement la 'responsabilité de réagir,' mais aussi la 'responsabilité de prévenir' et la 'responsabilité de reconstruire'. Il attire notre attention sur les coûts et les résultats de l'action par rapport à aucune action, et établit les liens conceptuels, normatifs et opérationnels entre l'intervention et la reconstruction.

<sup>28</sup> Par exemple, voir Nations Unies (2002): Compte-rendu définitif du groupe d'experts sur les exploitations illégales des ressources naturelles et d'autres formes de richesses appartenant à la République démocratique du Congo. (S/2002/1146):

<sup>29</sup> Les Principes régissant les transferts d'armes convenus par le Forum pour la coopération en matière de sécurité de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSE).

<sup>30</sup> Adopté le 8 juin 1998 par le Conseil de l'Union européenne.

<sup>31</sup> En octobre 2003, Oxfam, le Réseau d'action international sur les armes légères et Amnesty International vont lancer une Campagne internationale de désarmement, qui poussera

les gouvernements à réaliser cet objectif.

<sup>32</sup> (S/1999/957)

<sup>33</sup> La Convention de Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme, l' Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1991), qui codifie les principes guidant la 'dimension humaine' de l'OSCE, et le Traité sur l'Union européenne. Comme l'un des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, l'article J1(2) stipule: 'Le développement et la consolidation de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.'

<sup>34</sup> McClelland, S. (2003) Remarques lors du débat HPG 'Comment doit-on répondre aux besoins humanitaires de l'Irak?', Londres, 10 avril 2003, comme cité dans Macrae, J. (ed.) (2003). 'Les nouveaux humanitarismes: un bilan de l'action humanitaire mondiale', Rapport du groupe de politique humanitaire du 11 avril 2002, voir [www.odi.org.uk/hpg/papers/iraq2.pdf](http://www.odi.org.uk/hpg/papers/iraq2.pdf) Remarque: on avait promis formellement que cette somme d'argent ne porterait pas atteinte aux fonds dépensés dans d'autres parties du monde, avec environ la moitié de l'argent provenant des fonds de réserve du gouvernement britannique. Toutefois, il reste toujours la question de savoir pourquoi il était possible de mobiliser soudainement cette somme considérable pour un seul conflit, mais pas pour d'autres crises nombreuses où la vie des civils est menacée.

<sup>35</sup> Source: Suivi financier des Nations Unies, [www.reliefweb.int/fts/reports/](http://www.reliefweb.int/fts/reports/) dernière vérification le 4 août 2003.

<sup>36</sup> La négligence des situations d'urgence n'est pas un fait nouveau. Oxfam a annoncé pour la première fois ses préoccupations concernant le déséquilibre des ressources mondiales en novembre 2000. Une réaction infiniment inéquitable – à la fois en termes de financement et d'engagement diplomatique – aux crises européennes et africaines montrait comment la communauté internationale esquivaient ses responsabilités pour répondre universellement aux besoins. Au Kosovo en 1999, les gouvernements donateurs ont donné 207 dollars pour chaque personne dans le besoin. Par contraste, ils ont donné seulement 16 dollars en Sierra Leone et seulement 8 dollars pour la République démocratique du Congo. Les ajustements effectués pour le coût de la vie et les coûts des prestations de service en Europe ne justifient pas correctement de telles disparités

<sup>37</sup> Chiffres exacts le 22 juillet 2003. Références provenant du 'Rapport périodique d'examen de la mi-année 2003' OCAH des Nations Unies et du suivi financier, [www.reliefweb.int/fts/reports/](http://www.reliefweb.int/fts/reports/)

<sup>38</sup> Les données de l'OCDE ne comprennent pas les donateurs importants comme l'Arabie Saoudite, l'Inde et la Corée du Sud.

<sup>39</sup> Porter (2002) 'Un compte-rendu externe des CAP',

commandé par le service d'évaluation et d'étude de l'OCAH, 18 avril 2002.

<sup>40</sup> Par souci d'exactitude, les analystes utilisent pour la plupart les chiffres des Nations Unies et les chiffres présentés par les pays de l'OCDE au Comité d'aide au développement (CAD). Les chiffres CAD ont l'avantage d'être plus complets que les chiffres des Nations Unies, mais ils ont généralement 12 à 18 mois de retard.

<sup>41</sup> *Initiatives de développement* (2003) *Aide Humanitaire Mondiale 2003*, Londres: Russell Press, p32

<sup>42</sup> *ibid.*

<sup>43</sup> *ibid.*, p38.

<sup>44</sup> USAID, "Afghanistan – Rapport d'une situation d'urgence complexe #2", 18 décembre 2002. [www.usaid.gov/hum\\_response/ofda/afghanistan\\_ce\\_sro2\\_fy03.html](http://www.usaid.gov/hum_response/ofda/afghanistan_ce_sro2_fy03.html)

<sup>45</sup> FAO (2003) 'Afrique du Sud: Besoin urgent de dépenses supplémentaires dans l'agriculture' *UN Integrated Regional Information Networks*, 3 juillet 2003.

<sup>46</sup> Les statistiques sont faussées par les dépenses effectuées pour les services aux réfugiés domestiques, que les données de l'OCDE laissent combinées aux dépenses humanitaires dans les rapports: presque un quart de toutes les dépenses de secours humanitaire (1,3 milliards de dollars) est affecté aux engagements intérieurs. Les dépenses par réfugié vont de 5 000 à 14 000 dollars (par rapport à 2 – 500 dollars par personne de dépenses humanitaires dans les pays en développement). Bien que ces dépenses soient importantes dans les pays d'accueil, elles ne devraient pas être enregistrées comme une aide humanitaire. Dans certains pays (l'Autriche, le Canada, le Danemark et la France), l'argent dépensé pour les réfugiés nationaux est aussi ou plus élevé que l'aide humanitaire. Seulement six pays (dont le RU, l'Irlande et le Japon) n'enregistrent pas leurs dépenses pour les réfugiés nationaux comme aide humanitaire.

<sup>47</sup> Comme cité dans *Initiatives de développement op.cit.*, p26.

<sup>48</sup> *ibid.* p27.

<sup>49</sup> Randal, J. et T. German (2002) 'Tendances dans le financement de l'aide humanitaire' dans Macrae, J. (2003). *op.cit.*

<sup>50</sup> Oxfam a un 'fond de catastrophe' tournant s'élevant à environ 13 047 800 dollars US (11 481 750 livres sterling), qui nous permet de mobiliser les fonds pour les situations d'urgence même avant que les donateurs en fassent une priorité. Cependant, nous aurions toujours besoin du soutien des donateurs pour les programmes à long terme.

<sup>51</sup> Nielson, P (2002) discours à la conférence ECHO de Copenhague. Communiqué de presse disponible sur [http://europa.eu.int/comm/development/body/news/ar\\_octo2\\_19\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/news/ar_octo2_19_en.htm)

<sup>52</sup> Smillie, I. et L. Minear (2003) ‘La qualité de l’argent: Le comportement des donateurs dans le financement humanitaire’, Tufts University: Projet Humanitarisme et Guerre (avril 2003).

<sup>53</sup> Pour une discussion supplémentaire à ce sujet, voir J. Barry, A. et Jeffreys (2002) ‘Un rapprochement de trop: les organismes d’aide et les militaires dans la réponse humanitaire.’ Overseas Development Institute: Réseau des pratiques humanitaires.

<sup>54</sup> Smillie, I. and L. Minear (2003) *op.cit.*

<sup>55</sup> Pour plus de détails, voir J. Darcyand C. Hofman (2003) ‘Selon les besoins? Evaluation des besoins et processus décisionnel dans le secteur humanitaire’, Overseas Development Institute: Rapport du Groupe de politique humanitaire, 15 juillet 2003.

<sup>56</sup> Dalton *et al.* (2003) Etude quatre: ‘Changements dans le financement humanitaire – Implications pour les Nations Unies’, Comité permanent interorganisations, 2 juillet 2003.

<sup>57</sup> Natsion, A. (2003) Speech at InterAction, 21 May 2003.

<sup>58</sup> Comit américain pour les réfugiés (2003) *Enquête mondiale sur les réfugiés 2003*, ‘Statistiques clés’ au 31 décembre 2002. Disponible sur [www.refugees.org/WRS2003.cfm.htm](http://www.refugees.org/WRS2003.cfm.htm)

<sup>59</sup> Statistiques HCR, [www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/utx/statistics](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/utx/statistics)

<sup>60</sup> Comité américain pour les réfugiés 2003, Enquête mondiale sur les réfugiés 2003, Tableaux 4 et 5, Les réfugiés et les deman deurs d’asile dans le monde, au 31 décembre 2002.

<sup>61</sup> Comité américain pour les réfugiés 2003, Enquête mondiale sur les réfugiés 2003, Tableaux 11 et 12, Nombre de réfugiés par rapport aux populations des pays hôtes sélectionnés, au 31 décembre 2002.

<sup>62</sup> Ibid

<sup>63</sup> Source: Amineh Ishtay, Palestinian Refugees in Lebanon under precarious situation. <http://www.jerusalemmites.org>

<sup>64</sup> En vertu de l’Article 1F de la Convention sur les réfugiés de 1951, le droit international des réfugiés exclut explicitement d’une protection les personnes qui ont transgressé les droits de l’homme d’autrui ou commis d’autres crimes sérieux, et le HCR a constamment conseillé l’interprétation restrictive de cet article.

## Useful Websites

Comité international de la Croix Rouge: [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

Droit humanitaire international: [www.ihlresearch.org](http://www.ihlresearch.org) or [www.icrc.org/web/eng/siteengon.nsf/iwpList2/Humanitarian\\_law](http://www.icrc.org/web/eng/siteengon.nsf/iwpList2/Humanitarian_law)

Le Projet Sphere: [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org)

Suivi financier de l’OCAH aux Nations Unies: [www.reliefweb.int/fts](http://www.reliefweb.int/fts)

HCR: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

Comité américain pour les réfugiés (USCR) Enquête mondiale sur les réfugiés: [www.refugees.org/WRS2003.cfm.htm](http://www.refugees.org/WRS2003.cfm.htm)

## Références

Amnesty International (2003) ‘Un Catalogue d’échecs: Exportations d’armes du G8 et violations des droits de l’homme’, (IOR 30/003/2003).

Dalton *et al.* (2003) ‘Etude quatre: Changements dans le financement humanitaire – Implications pour les Nations Unies’, Comité permanent interorganisations, 2 juillet 2003.

Darcy, J. et C. Hofman (2003) ‘Selon les besoins? Evaluation des besoins et processus décisionnel dans le secteur humanitaire’, Rapport du groupe de politique humanitaire, 15 juillet 2003, Overseas Development Institute.

Initiatives de développement (2003) *Aide humanitaire mondiale 2003*, Nottingham: Russell Press.

Fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (2003) *Rapport des catastrophes mondiales*.

Evaluation commune de l’aide d’urgence au Rwanda (1996) ‘La réponse internationale au conflit et génocide: Enseignements de l’expérience au Rwanda’.

Macrae, J. (ed.) (2003) ‘Les nouveaux humanitarismes: un bilan de l’action humanitaire mondiale’, Rapport du groupe de politique humanitaire du 11 avril 2002, Overseas Development Institute.

Macrae, J. et A. Harmer (2003) ‘L’action humanitaire et la “Guerre mondiale contre le terrorisme”: un bilan des tendances et des problèmes’, Rapport du groupe de politique humanitaire, 14 juillet 2003, Overseas Development Institute.

Smillie, I. et L. Minear (2003) ‘La qualité de l’argent: Le comportement des donateurs dans le financement humanitaire’, Projet Humanitarisme et Guerre (avril 2003 ), Tufts University .

Porter, T. (2002) ‘Un compte-rendu externe des CAP’, Service d’évaluation et d’étude, 18 avril 2002, OCAH’

Oxfam International is a confederation of twelve development agencies which work in 120 countries throughout the developing world: Oxfam America, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Novib, Oxfam New Zealand, and Oxfam Quebec.

Please call or write to any of the agencies for further information.

**Oxfam International Advocacy Office**  
1112 16th St., NW, Ste. 600,  
Washington, DC 20036  
Tel: 1.202.496.1170,  
E-mail:  
[advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org),  
[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**Oxfam International Office in Brussels,**  
22 rue de Commerce,  
1000 Brussels  
Tel: 322.502.0391

**Oxfam International Office in Geneva**  
15 rue des Savoises,  
1205 Geneva  
Tel: 41.22.321.2371

**Oxfam International Office in New York**  
355 Lexington Avenue,  
3rd Floor,  
New York,  
NY 10017  
Tel: 1.212.687.2091

**Oxfam International Office in Paris**  
C/O Agir Ici,  
104 rue Oberkampf,  
75011 Paris,  
France  
Tel: 33.1.5830.8469

**Oxfam International Office in Tokyo**  
Maruko-Bldg. 2F,  
1-20-6, Higashi-Ueno,  
Taito-ku,  
Tokyo 110-0015, Japan  
Tel/fax: 81.3.3834.1556

**Oxfam Germany**  
Greifswalder Str. 33a  
10405 Berlin,  
Germany  
Tel: 49.30.428.50621  
E-mail: [info@oxfam.de](mailto:info@oxfam.de)  
[www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)

**Oxfam America**  
26 West St.  
Boston, MA 02111-1206  
Tel: 1.617.482.1211  
E-mail: [info@oxfamamerica.org](mailto:info@oxfamamerica.org)  
[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

**Oxfam-in-Belgium**  
Rue des Quatre Vents 60  
1080 Bruxelles, Belgium  
Tel: 32.2.501.6700  
E-mail: [oxfamsol@oxfamsol.be](mailto:oxfamsol@oxfamsol.be)  
[www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)

**Oxfam Canada**  
880 Wellington St.  
Suite 400, Ottawa,  
Ontario,  
Canada K1R 6K7  
Tel: 1.613.237.5236  
E-mail: [enquire@oxfam.ca](mailto:enquire@oxfam.ca)  
[www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)

**Oxfam Community Aid Abroad**  
National & Victorian Offices  
156 George St. (Corner Webb Street)  
Fitzroy, Victoria,  
Australia 3065  
Tel: 61.3.9289.9444  
E-mail: [enquire@caa.org.au](mailto:enquire@caa.org.au)  
[www.caa.org.au](http://www.caa.org.au)

**Oxfam Hong Kong**  
17/F, China United Centre  
28 Marble Road, North Point  
Hong Kong  
Tel: 852.2520.2525  
E-Mail: [info@oxfam.org.hk](mailto:info@oxfam.org.hk)  
[www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)

**Oxfam GB**  
274 Banbury Road,  
Oxford  
England OX2 7DZ  
Tel: 44.1865.311.311  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.uk](mailto:oxfam@oxfam.org.uk)  
[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)

**Oxfam Quebec**  
2330 rue Notre-Dame Ouest  
Bureau 200,  
Montreal, Quebec  
Canada H3J 2Y2  
Tel: 1.514.937.1614  
[www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca)  
E-mail: [info@oxfam.qc.ca](mailto:info@oxfam.qc.ca)

**Oxfam New Zealand**  
Level 1, 62 Aitken Terrace  
Kingsland, Auckland  
New Zealand  
PO Box for all Mail: PO Box 68  
357Auckland 1032  
New Zealand  
Tel: 64.9.355.6500  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.nz](mailto:oxfam@oxfam.org.nz)  
[www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)

**Oxfam Ireland**  
9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland  
353.1.672.7662 (ph)  
E-mail: [oxireland@oxfam.ie](mailto:oxireland@oxfam.ie)  
52-54 Dublin Road,  
Belfast BT2 7HN  
Tel: 44.289.0023.0220  
E-mail: [oxfam@oxfamni.org.uk](mailto:oxfam@oxfamni.org.uk)  
[www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)

**Intermón Oxfam**  
Roger de Lluria 15  
08010, Barcelona, Spain  
Tel: 34.93.482.0700  
E-mail: [intermon@intermon.org](mailto:intermon@intermon.org)  
[www.intermon.org](http://www.intermon.org)

**Novib**  
Oxfam Netherlands  
Mauritskade 9  
2514 HD. The Hague,  
The Netherlands  
Tel: 31.70.342.1621  
E-mail: [info@novib.nl](mailto:info@novib.nl)  
[www.novib.nl](http://www.novib.nl)