

EXAMEN ET EVALUATION INDEPENDANTS  
DES OPERATIONS DE SECOURS SECHERESSE  
EN AFRIQUE CONDUITES EN 1984-86 PAR  
LA LIGUE DES SOCIETES DE LA CROIX-ROUGE  
ET DU CROISSANT-ROUGE

RAPPORT IDS No 1

---

RAPPORT D'EQUIPE

30 septembre 1986

Institute of Development Studies  
Université du Sussex  
Brighton BN1 9RE



<u>TABLE DES MATIERES</u>	<u>page</u>
Lettre d'introduction .....	3
Bref aperçu .....	7
Rapport principal	
1. Introduction .....	13
Mandat .....	13
Exécution .....	15
Perspectives .....	17
2. Examen de base .....	19
Le Secretariat de la Ligue et la secheresse en Afrique .....	19
Opérations au Soudan .....	23
Opérations au Tchad .....	27
Opérations au Mali .....	29
3. Gestion et organisation .....	32
Organisation (Secretariat et terrain) .....	32
Systemes et methodes .....	33
Formation par l'Institution .....	34
Communication .....	36
4. Utilisation des ressources humaines .....	37
Recrutement, préparation et action des delegues .....	37
Continuité et carrières .....	39
Le developpement des secours des Sociétés nationales par l'emploi de personnel local .....	41
5. Dons en nature .....	43
Dons alimentaires .....	44
Dons de vehicules .....	44

	<u>page</u>
6. Programmes d'aide alimentaire, de nutrition et de santé .....	46
Evaluation, planification et demandes .....	46
Les programmes et leur effet .....	47
Personnel .....	49
Soutien technique du Secrétariat de la Ligue .....	50
7. Logistique .....	51
Evaluation et planification .....	52
Recrutement du personnel de terrain .....	52
Soutien logistique à Genève .....	52
Formation .....	53
Communications radio .....	53
8. La Ligue face à l'avenir .....	56
Deux options .....	56
Le concept de famine .....	57
Professionalisme .....	58
Conclusion .....	59
9. Suite à donner .....	61
Recommandations: Nul besoin d'attendre (RN1-RN36) .....	62
Recommandations: politique à définir (RP1-RP10) .....	65
10. Post-scriptum: ce qu'ils ont dit .....	67





The Institute of Development Studies  
at the University of Sussex  
Brighton BN1 9RE England

Telephone Brighton (0273) 606261

Telex 877997 IDSBTN G

Cable Development Br

Direct Line

Original anglais  
voir page 6 bis

M. Hans Høegh  
Secrétaire général  
Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
17, chemin des Crêts  
Petit Saconnex  
Genève

30 septembre 1986

Cher Monsieur,

A la fin de juillet, vous avez chargé notre Institut et MM. Price Waterhouse d'effectuer l'examen et l'évaluation indépendants des opérations de secours sécheresse en Afrique conduites en 1984-86 par la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. J'ai plaisir à vous présenter ci-joint le rapport d'équipe de l'IDS.

Nous tenons à remercier tous ceux qui nous ont aidé dans notre tâche, tant personnel de votre Secrétariat, personnel et membres de Sociétés nationales, que délégués et autres personnes. En particulier, nous tenons à exprimer à Solange Brissoni combien nous avons apprécié l'appui si efficace et si allégre qu'elle nous a apporté tout au long.

L'étude de la question a été organisée avec MM. Price Waterhouse. Il a été convenu qu'ils s'attacheraient au financement, à la comptabilité et à la gestion à Genève, tandis que l'équipe de l'IDS s'intéresserait aux opérations sur le terrain. Les divers aspects de l'examen et de l'évaluation sont étroitement liés: aussi, chaque fois qu'il a paru utile, avons-nous envisagé et commenté des sujets qui leur incombaient.

Notre tâche n'a pas été aisée. Les opérations conduites dans les trois pays choisis - Soudan, Tchad et Mali - étaient complexes et multiples. Nous disposions de peu de temps. Nous avons eu conscience des risques de partialité et d'erreur dans nos perceptions et jugements. Nous avons cherché à voir les opérations dans l'optique d'autrui, notamment victimes, Sociétés nationales hôte, Sociétés nationales donatrices, personnel du Secrétariat de la Ligue à diverses positions, ainsi que délégués passés et présents. Nous avons aussi cherché à vérifier et collationner nos constatations et jugements et à déclarer le vrai, l'équitable et l'utile. Il serait pourtant chimérique d'imaginer que ce rapport sera exempt d'erreurs. Si nous avons pu présenter des faits ou des interprétations qui soient inexacts, que les particuliers ou les organisations concernées veuillent bien nous en excuser.

Nous avons constamment gardé à l'esprit l'importance de notre indépendance de jugement. Dans cette optique, notre Institut, chargé du contrat, présente son rapport d'équipe. Celui-ci exprime les opinions collectives de ses membres et non pas nécessairement celles de

l'Institut ou de tout autre organisme. Tous ces membres eux-mêmes n'ont pas vu certaines des modifications définitives du présent rapport, qui fait néanmoins l'objet d'un très large accord, et je crois improbable qu'aucun d'eux diffère sur un point important.

Conformément à notre mandat, nous avons voulu tirer les leçons de l'expérience. Nous avons présenté des recommandations pour améliorer les résultats dans l'intérêt de ceux qui risquent d'être victimes de pareilles situations d'urgence à l'avenir. Comme pour toute recommandation, la difficulté gît dans l'application. Pour certaines, des mesures sont déjà en cours. Pour toutes, nous nous sommes abstenus de solutions qui, bien que souhaitables, sont inapplicables. Nous les avons divisées en deux catégories: celles dont on peut dire qu'il n'est nul besoin d'attendre, car nous estimons que vous détenez le pouvoir de décider et d'agir; et celles relevant d'une politique à définir d'abord par l'organe compétent. Nous espérons par cette répartition faciliter et hâter la décision, l'action et le suivi.

La plupart des rapports d'évaluation sont des formalités. Nous espérons que celui-ci fera exception. Nous sommes fortifiées dans cet espoir par la franchise et le courage manifestés par la Ligue en demandant une évaluation indépendante. À notre connaissance, c'est le seul organisme intervenu lors de la sécheresse africaine à l'avoir fait. C'est tout à son honneur. Nos critiques et recommandations pourraient s'appliquer autant, sinon davantage, à d'autres organismes, dont nous espérons qu'ils en auront connaissance. Nous comptons aussi que notre rapport soit accepté par vous, par les Sociétés nationales et par tous les autres intéressés dans le même esprit où il est soumis. C'est là en effet l'esprit des traditions de la Croix-Rouge, au service des victimes éventuelles et effectives de futures sécheresses, famines et autres catastrophes, que la Ligue est si parfaitement placée pour aider.

Veuillez agréer...

Signé: Robert Chambers  
Chef de l'équipe  
Au nom de tous ses membres



The Institute of Development Studie  
at the University of Sussex  
Brighton BN1 9RE England

Telephone: Brighton (0273) 606261

Telex: 877997 IDSBTN G

Cable: Development Brightc

Direct Line

30 September 1986

Mr. Hans Hoegh,  
Secretary-General,  
League of Red Cross and Red Crescent Societies,  
17 Chemin des Crets,  
Petit Saconnex,  
Geneva.

Dear Mr. Hoegh,

At the end of July you commissioned the Institute of Development Studies and Price Waterhouse to conduct an independent review and evaluation of the Africa Drought Operations 1984-86 of the League of Red Cross and Red Crescent Societies. I have pleasure in submitting the IDS Team Report with this letter.

We would like to thank all those who have assisted us in our work, both Secretariat staff, staff and members of National Societies, delegates, and others. We wish to express our special appreciation to Solange Brissoni for her most efficient and cheerful support throughout.

The subject matter covered has been coordinated with Price Waterhouse. It was agreed that particular attention would be paid by the IDS Team to operations in the field and by Price Waterhouse to financial, accounting and management aspects in Geneva. As the various aspects of the review and evaluation are closely linked, we have where it seemed useful considered and commented on subjects which were their primary responsibility.

Our task has not been easy. The operations in the three countries selected - Sudan, Chad and Mali - were complex and many-sided. The time at our disposal was short. We have been aware of dangers of bias and error in our perceptions and judgements. We have tried to see the operations from the point of view of others, including the victims, host National Societies, donor National Societies, League Secretariat staff in different positions, and delegates past and present. We have also tried to check and cross-check our facts and judgements, and to say what is true, fair and useful. It would be unrealistic though to imagine that this report will be free from error. Should we have presented facts or interpretations which are incorrect, we apologise to any individual or organisation affected.

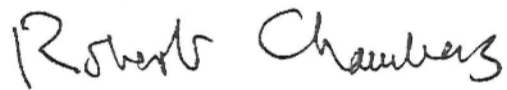
We have throughout borne in mind the importance of our independence. In this spirit the Team Report is submitted by the Institute of Development Studies as the contracting body. It represents our collective views as participating individuals and not necessarily those of the Institute or of any other organisation. While some of the final revisions to this report have not been seen by all the team members, we have been in very substantial agreement and I believe it is unlikely that there is any major point on which any member would wish to dissent.

- 6bis -

In line with our terms of reference, we have sought to draw positive lessons from the League's experience. We have made recommendations to improve performance to the benefit of potential victims in future similar emergency operations. With all the recommendations, the crux is implementation. With some of them, action is already in hand. With all of them we have held back from proposals which, though desirable, are unimplementable. We have divided them into two classes: those which we call 'No Need to Wait' where we believe you have the authority to decide on action and take it; and those we call 'Policy Needed' where we believe policy definition is needed first by the appropriate body. We hope that organising them in this way will make decision, action and monitoring easier and quicker.

Most evaluation reports are non-events. We hope this one will be an exception. We are strengthened in this hope by the openness and courage shown by the League in commissioning an independent evaluation. To our knowledge, it is the only agency involved in the African drought to have done so. This is much to its credit. Our criticisms and recommendations might apply equally or indeed more strongly, to other agencies, and we hope they will be available to them. We also trust that our report will be accepted by you, by the National Societies, and by all others concerned in the spirit in which we submit it. For this is the spirit of the traditions of the Red Cross Movement, in the interests of the potential and actual victims of future droughts, famines and other disasters, whom the League is so uniquely well placed to help.

Yours sincerely,



Robert Chambers  
Team Leader,  
on behalf of the IDS Team

## BREF APERCU

- S1 La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est unique en son genre. Il n'existe, ni dans les pays riches, ni dans le tiers monde, de fédération comparable d'organismes nationaux bénévoles qui se consacrent à des fins humanitaires. Le grand nombre des Sociétés membres, ainsi que l'ampleur et l'extension du Mouvement, posent toutefois de difficiles problèmes de gestion. Le Secrétariat doit servir et soutenir la Ligue et concilier les intérêts de Sociétés nationales diverses. Ces exigences lui laissent le choix entre un rôle passif de service et un rôle actif de coordination. Presentement, il paraît balancer entre les deux.
- S2 La sécheresse a sévi en Afrique à un moment où la Ligue était mal préparée. Un, maintes leçons des urgences de ces dernières années, entraînant des interventions d'envergure en Ethiopie, en Somalie et dans d'autres pays, n'avaient pas été apprises ou n'avaient pas servi à la formation, aux méthodes ou à un recrutement de professionnels: même le personnel supérieur manquait pour la plupart d'expérience des secours et, parfois, de pratique du terrain. Deux, le Secrétariat n'avait pas eu le temps de se reprendre après sa grande reorganisation et le changement de ses cadres supérieurs. Trois, aucune politique nutritionnelle n'avait été arrêtée pour les cas de famine.
- S3 Ainsi mal préparée, la Ligue s'est trouvée forcée d'entreprendre sa plus grande opération de tous les temps. Les pressions exercées par les pays donateurs et les médias, les demandes des pays hôtes en Afrique et la terrible réalité de l'inanition et de la mort dans ce continent, la forçaient à un programme d'intervention massive pour tenter de nourrir des populations dispersées. Dans les trois pays dont nous traitons, les problèmes logistiques étaient décourageants. Au Soudan, les zones des Monts de la mer Rouge et de Kassala/Girbe présentaient des difficultés, pires encore dans le nord du Darfour, grand comme la moitié de la France et dont les terminus routiers et ferroviaires se situent à plus de 2000 km de Port Soudan. Au Tchad, la zone à desservir dans le sud était comparable en superficie à la péninsule Ibérique et la capitale, N'Djamena, est à 2000 km du port de Douala au Cameroun. Au Mali, la septième région est à peu près aussi étendue que l'Allemagne occidentale; son chef-lieu, Gao, est à 1700 km du port de Lomé au Togo. Dans les trois pays, la plupart des centres de distribution de vivres se trouvaient à des centaines de kilomètres encore plus loin sur des pistes ou à l'écart de toute route et étaient souvent inaccessibles par terre pendant les pluies.
- S4 L'opération consistait essentiellement à appeler les Sociétés nationales donatrices à contribuer en espèces et en nature, à recruter et envoyer des délégués venus de pays donateurs, à prendre les dispositions logistiques dans les pays hôtes et à distribuer des vivres, d'abord surtout repas préparés dans les centres alimentaires et ensuite rations sèches aux familles.

S5 En dépit des distances, des masses de vivres ont été livrées, pour être reçues et consommées par ceux qui souffraient ou avaient souffert d'inanition ou en étaient menacés. Malgré les déficiences marquées de certaines méthodes appliquées, surtout pour distribuer les vivres, nous estimons que bien des survivants auraient péri ignorés sans les interventions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Volontaires, personnel détaché par les pays donateurs, les pays hôtes et les Sociétés nationales, délégués et personnel de Genève ont été nombreux à s'efforcer à sauver des vies et à alléger les souffrances. Dans les trois pays considérés, les rapports signalent les pointes d'activité suivantes:

	Effectif des délégués	Distributions mensuelles de vivres (tonnes)	Effectifs des bénéficiaires de ces distributions
Soudan	68	1818	490.000
Tchad	30	n/a	357.000
Mali		1158	341.000

(Note: les mois de pointe ne sont pas nécessairement les mêmes selon les activités ou selon les pays)

En 1985, les opérations au Soudan ont coûté CHF 28.6 millions, au Tchad CHF 22.5 millions et au Mali CHF 12 millions.

S6 Dans cette perspective, notre tâche consistait à examiner et à évaluer les opérations de secours sécheresse en Afrique conduites par la Ligue en 1984-86. Pour en juger, les critères suprêmes se rapportent aux victimes. Comme l'indique notre mandat, ils comprennent la survie et la prévention de la malnutrition, du dénuement et de l'exode. On peut y ajouter la dignité et des moyens d'existence sûrs et indépendants après la sécheresse. Il est et il sera toujours impossible de chiffrer de tels avantages ou ce qu'il en coûte d'y manquer. On n'interroge pas les morts. Ce qu'on peut faire, c'est apprécier les opérations, comme il nous a été demandé, selon l'efficacité, le rendement et l'économie. Ce faisant, nous reconnaissons combien il est difficile de décider en cas d'urgence et facile par comparaison de critiquer après coup et avec l'avantage du recul. Les points où nous voyons principale matière à progrès comprennent:

S7 Efficacité: La plupart des interventions en 1984 et beaucoup en 1985 ont été moins efficaces qu'elles auraient dû. Les principales causes à éviter sont:

- mauvaise appréciation des besoins
- méthodes alimentaires mal conçues, consistant notamment en alimentation liquide mal surveillée des enfants au lieu de rations sèches aux familles

- excès des programmes
- trop nombreux délégués de terrain inexpérimentés ou inaptes
- mépris ou refus de l'avis des spécialistes
- incompréhension des conditions et des civilisations locales
- distribution de vivres après la récolte, c'est-à-dire après le moment du plus grand besoin, surtout au Mali, avec effets fâcheux sur les prix, les revenus des paysans et la production
- dons en nature impropres ou non sollicités.

S8 Rendement: Les questions de rendement se rattachent étroitement à l'efficacité et à l'économie. Elles comprennent:

- manque de normes pour les activités de secours les plus essentielles
- choix et instruction médiocres des délégués
- délégués en chef dépassés par les événements
- communications radio nulles ou mauvaises sur le terrain
- absence de suivi entre délégués et responsables
- gestion étroite et hiérarchisée au DAOC, avec décentralisation improprie, absence de communication latérale et tendance à rejeter les critiques constructives.

S9 Economie: Les opérations ont coûté plus que nécessaire. Voici quelques errements qu'on aurait probablement pu limiter ou éviter:

- emploi de trop nombreux délégués inexpérimentés venus de pays riches, à un coût décuple de celui d'un personnel équivalent d'un pays hôte
- recours à des ponts aériens à cause de l'arrivée tardive des vivres et d'autres problèmes logistiques. Celui de Niamey-Gao passe pour avoir coûté le décuple des vivres
- demandes et dons de masses de vivres, exigeant leur distribution après la cessation des besoins et laissant des stocks inutilisés
- frais évitables: coulage et perte de vivres; véhicules endommagés; achats, locations et loyers abusifs; lacunes des demandes d'indemnisation et de remboursement, etc.

S10 Sans sous-estimer les efforts et sacrifices immenses consentis par des particuliers, nous affirmons que les pauvres, les faibles et les familles ont un droit essentiel à être protégés de l'incompétence. Nous ne pouvons éviter de conclure

que si la Ligue avait été mieux préparée quant à ses politiques, son organisation, ses règles et ses compétences, bien d'autres vies auraient été sauvées et bien des souffrances épargnées. Du moins, maintes leçons ont été apprises, maints changements et progrès ont été effectués. Au troisième trimestre de 1986, date de notre examen et évaluation, maintes réformes avaient été ou étaient réalisées. C'est cet aspect positif que nous voulons souligner. Car, autant efficacité, rendement et économie ont manqué aux opérations, autant elles offrent des occasions d'apprendre et d'appliquer les leçons à l'avenir.

S11 Dans cet esprit, nos recommandations portent essentiellement sur les points suivants:

Gestion et organisation

- veiller à l'expérience, à la compétence et à l'aptitude du personnel supérieur à commander
- élaborer, consigner et appliquer des normes d'exercice pour toutes les grandes activités
- appuyer et appliquer les réformes et règles conçues par les cadres moyens du Secrétariat
- reorganiser le Secrétariat pour s'attacher à la compétence et à l'autorité en recrutant des praticiens, en rédigeant des descriptions de poste et en veillant à ne pas charger les responsables de tâches qui excèdent leur expérience et leurs aptitudes
- accroître les moyens de formation par l'enseignement institutionnel.

S12 Emploi des ressources humaines

- chercher à recruter du personnel local avant de demander des délégués étrangers
- accroître l'effectif disponible et l'emploi de délégués des pays voisins (par exemple, délégués africains en Afrique)
- prescrire et appliquer les nouvelles pratiques de choix et d'appréciation des délégués
- choisir les délégués et les disposer à travailler avec leurs homologues comme une chose allant de soi, ainsi qu'à contribuer au développement de la Société nationale hôte
- tenir des rôles de bons délégués éventuels, surtout délégués en chef et délégués techniques
- concevoir et organiser le déroulement des carrières en y comprenant les services comme délégué, comme responsable et comme membre du personnel des Sociétés nationales



- 
- nommer aux postes de direction des personnes ayant l'expérience pratique appropriée
  - initier tout le personnel du Secrétariat à la nutrition et à la logistique.
- S13 Dons en nature
- refuser les dons de vivres contraires à la politique de la Ligue
  - adopter et appliquer une politique pour les dons de véhicules
  - présenter à chaque Assemblée générale une liste complète des donateurs et des contributions qui s'écartent de la politique de la Ligue.
- S14 Aide alimentaire, nutrition et santé
- améliorer l'efficacité de la Division de la Santé
  - faire participer les conseillers techniques en nutrition à toutes les estimations, tous les appels et toutes les propositions de programmes
  - adopter une ferme politique qui permette de distribuer des rations sèches complètes
  - définir et adopter des politiques et règles pour reconnaître les populations visées
  - évaluer l'état nutritionnel et diriger les enquêtes
  - ne distribuer d'aliments préparés d'appoint qu'après consultation des conseillers techniques de la Division de la Santé.
- S15 Logistique
- acquérir des appareils de radio propres à l'usage immédiat à l'intérieur du pays en cas d'urgence, avec le soutien technique nécessaire
  - recruter des logisticiens expérimentés tant pour Genève que pour le terrain
  - former à la logistique délégués, personnel des Sociétés nationales et membres pertinents du Secrétariat
  - élaborer, consigner et appliquer des normes pratiques pour l'estimation des besoins, les fournitures, les expéditions, le contrôle des stocks, l'emmagasinement, les réclamations, les registres de véhicules, etc.
  - renforcer le soutien logistique à Genève.
- S16 Pour entreprendre de grandes opérations d'urgence, comme en Afrique en 1984-86, le Secrétariat doit être entraîné à jouer

un actif rôle de coordination des opérations de la Ligue. S'il ne l'est pas, mieux vaudrait pour les victimes laisser les opérations de secours et de readaptation à d'autres organismes. Ils sont aujourd'hui plus nombreux, plus forts et plus expérimentés qu'auparavant. Mais maintes de nos critiques de la gestion et des réalisations de la Ligue en Afrique en 1984-86 pourraient aussi bien, sinon davantage, s'appliquer à eux. Encore, à notre connaissance, la Ligue est le seul organisme qui ait demandé une évaluation indépendante. Ce geste témoigne de sa franchise et de son désir d'apprendre et de progresser. Elle n'est pas la pire et elle l'emporte par les avantages et les responsabilités que lui confèrent la présence et les possibilités des Sociétés nationales hôte et donatrices.

S17 Pour traiter les futures urgences et seconder le développement des Sociétés nationales, nous exhortons à professionnaliser et renforcer le Secrétariat de la Ligue comme le recommande le présent rapport. Y manquer serait, croyons-nous, abandonner les principes de la Croix-Rouge, au grand dam des principaux intéressés: les victimes de futures famines et autres catastrophes.

S18 Nos recommandations détaillées figurent dans chaque section du présent rapport, récapitulées à la section 9. Recommander est facile. Exécuter l'est moins. Maintes de nos recommandations ont déjà été faites et non suivies. Pour aider à agir, nous les avons divisées en deux groupes:

1. NUL BESOIN D'ATTENDRE (RN1-RN36). Recommandations que nous estimons que le Secrétaire général est habilité et apte à prendre sans décision de politique générale. Nous recommandons qu'au Secrétariat, un groupe de travail les envisage, les précise, les applique et les suive. La plupart peuvent s'appliquer sans délai.
2. POLITIQUE A DEFINIR (RP1-RP10). Recommandations qui appellent des décisions de politique avant toute mesure et dont l'application peut prendre plus de temps. De telles décisions peuvent demander du temps, et le temps de la Ligue est compté. Nous exhortons à confier aux organes compétents la tâche de définir les politiques requises.

Ne pas agir nous ferait craindre le retour de souffrances et de morts évitables. Agissante et dotée d'un Secrétariat renforcé et plus spécialisé, la Ligue, croyons-nous, gèrera à l'avenir des urgences semblables avec plus d'efficacité, de rendement et d'économie, rehaussant sa réputation et son influence, et avant tout réduisant grandement les souffrances et les morts.

---

1. INTRODUCTION

Mandat

- 1.1 Le mandat demande à notre Institut, Université du Sussex, et à MM. Price Waterhouse d'examiner et d'évaluer les opérations et réalisations de la Ligue pendant la sécheresse africaine en 1984-86. Il précise:

"Fondées sur les principes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les opérations de la Ligue visent principalement à contribuer aux efforts des Sociétés nationales africaines, de leurs gouvernements et de leurs populations ainsi qu'à ceux du concert des nations (a) pour assurer la survie des populations, (b) prévenir la malnutrition des groupes les plus éprouvés par la sécheresse, et (c) prévenir une aggravation du dénuement et de l'exode."

Nous devons envisager en particulier les points suivants:

1. Gestion et organisation
  - (a) objectifs et politiques
  - (b) systèmes et méthodes
  - (c) organisation (Secrétariat et terrain)
  - (d) planification, exécution et examen
  - (e) communications
2. Emploi des ressources humaines
  - (a) recrutement et sélection
  - (b) responsabilité et autorité
  - (c) orientation et appui
  - (d) administration et évaluation
3. Finances
  - (a) budgets et crédits
  - (b) relations entre les diverses contributions (espèces, nature et services) et leurs incidences
  - (c) investissements en capital et autres
  - (d) surveillance et analyse financières par la direction
  - (e) comptabilité et contrôle
  - (f) suite donnée aux observations et recommandations des vérificateurs
4. Aide alimentaire et nutrition
  - (a) bilan sanitaire et nutritionnel
  - (b) populations-cibles
  - (c) besoins et distributions alimentaires
  - (d) effets de l'assistance

5. Logistique

- (a) état des besoins
- (b) achats
- (c) expédition et transit
- (d) transport
- (e) stockage

1.2 Le mandat précise encore:

"La tâche à accomplir concerne les opérations au Mali, au Soudan et au Tchad. L'examen doit porter sur les réalisations tant au Secrétariat à Genève que sur le terrain. Il se fondera sur trois critères: efficacité, rendement et économie."

Le mandat prescrit aussi d'examiner les politiques et les objectifs et d'évaluer les systèmes et méthodes pour en tirer des enseignements qui servent à des améliorations à l'avenir. Dans notre tâche, nous avons souligné cet aspect positif.

1.3 A MM. Price Waterhouse a incombé la question des finances et à nous-mêmes celles de l'aide alimentaire et nutrition et de la logistique. Pour la gestion et l'organisation, ainsi que pour l'emploi des ressources humaines, ils se sont particulièrement occupés de Genève et nous-mêmes des activités de terrain.

## Execution

1.4 Après entretiens préliminaires, l'examen et l'évaluation nous ont été confiés le 30 juillet 1986. En vue de constituer le présent rapport, chaque membre de l'équipe a été chargé d'un rapport particulier. En voici les titres, avec les noms et qualités des auteurs:

<u>Membre</u>	<u>Rapport</u>
Robert Chambers Chef d'équipe, associé à l'IDS Ex-responsable des évaluations au HCR, spécialiste des réfugiés ruraux en Afrique	Rapport d'équipe (Coordination) Rapport IDS No 1
Peter Cutler Consultant pour les secours en cas de catastrophe, spécialiste des systèmes d'alerte préalable, chercheur et conseiller au Soudan en 1985	Examen des opérations secours sécheresse conduites par la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au Soudan en 1984-86 Rapport IDS No 2
Susan Morris-Peel Nutritionniste, ex-conseillère auprès de la Ligue	Examen des aspects sanitaires et nutritionnels des opérations de secours sécheresse conduites par la Ligue au Mali, au Soudan et au Tchad en 1984-86 Rapport IDS No 3
Charles Petrie Ex-banquier d'affaires, actuellement à l'Association européenne pour le développement et la santé, Bruxelles, pratique de la gestion de terrain au Mali en 1985-86	Examen des opérations de secours sécheresse conduites par la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au Mali et au Tchad en 1984-86 Rapport IDS No 4
Nicholas Russell Consultant privé en logistique, 13 à 14 ans de pratique au HCR, à l'UNDRO, au PNUD, au SCF, au British Refugee Council, à la Ligue et dans d'autres organismes	Examen indépendant (1) des aspects logistiques au Mali et au Tchad des opérations de secours sécheresse conduites au Sahel par la Ligue en 1984-86; (2) de l'état actuel et de l'utilisation future de la base logistique du Sahel à Niamey Rapport IDS No 5
Susan York Anthropologue, Relief and Development Institute, Londres, expérience acquise sur le terrain au Darfour en 1985	Evaluation de l'emploi des ressources humaines dans le programme d'activités de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au Soudan en 1984-86, avec mention particulière du cas du Darfour au Soudan occidental Rapport IDS No 6

- 1.5 En outre, de précieux avis sur notre travail, ainsi que sur l'économie et le détail du présent rapport, nous ont été donnés par Jeremy Swift, économiste et associé à l'IDS, s'inspirant de son expérience au Mali et au Soudan. La liaison avec la Ligue a été assurée par Brian Hodgson et avec l'IDS par Zoe Mars. Nous sommes reconnaissants à tous deux de leur concours exceptionnel, tant technique qu'administratif. Ils ont contribué de maintes façons à nos travaux et sans eux la tâche eût été presque impossible.
- 1.6 Nous avons commencé par étudier une masse de documents mis à disposition, complétés ensuite sur notre demande, et par nous entretenir avec le personnel de la Ligue à Genève. Nous nous sommes efforcés de concilier une perspective des opérations vue de Genève avec celle des survivants, des membres des comités ruraux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en Afrique, des dirigeants des Sociétés nationales hôtes et des délégués de la Ligue sur le terrain, dans les subdivisions, dans les capitales et de retour en Europe. Trois membres de l'équipe se sont rendus au Mali, au Soudan et au Tchad et dans chaque cas sont allés sur le terrain.
- 1.7 Toute évaluation après coup est sujette à maintes erreurs. Nous avons cherché à vérifier nos informations et en conscience et autant que nous le sachions, les affirmations du présent rapport sont exactes, nos jugements et recommandations sont justifiés. Nous espérons que les erreurs qui persistent ne serviront ni n'autoriseront pas à détourner l'attention de nos recommandations et de leur application. Nous avons le même souci que la Ligue et ses dirigeants d'améliorer le sort de futures éventuelles victimes et nous nous sommes ingénies à élaborer et présenter des recommandations qui améliorent l'aptitude de la Ligue à intervenir pour atténuer les souffrances et sauver des vies humaines.

## Perspectives

- 1.9 Pour aborder notre tâche, nous avons noté et tenté de concilier deux perspectives opposées.
- 1.10 La première est implicite dans notre mandat. Elle soulève des questions du point de vue du Secrétariat de la Ligue et de ses Sociétés nationales tant opératrices (hôtes) que participantes (donatrices). Il convient de rappeler ici les principaux objets déclarés de la Ligue. Ce sont:
- i. encourager la création et le développement de Sociétés nationales
  - ii. conseiller ces Sociétés et les aider à développer leurs services à la collectivité
  - iii. organiser et coordonner les secours internationaux aux victimes de catastrophes naturelles et aux réfugiés en dehors des zones de conflit
  - iv. promouvoir l'adoption par les Sociétés nationales de plans de préparation aux catastrophes.

Les opérations conduites par la Ligue en Afrique en 1986 se rapporteront surtout au point (iii), les autres jouant aussi un rôle.

- 1.11 Au sujet de ce point, l'optique de la Ligue présente trois aspects: Un, l'intervention peut se concevoir comme essentiellement d'urgence et à court terme. Le rôle de secours que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge doivent jouer en cas de catastrophe est défini dans les principes et règles de ces secours, dont l'article 4 déclare:

"La responsabilité pour la prévention des désastres, l'assistance aux victimes et la reconstruction incombant en premier lieu aux pouvoirs publics, l'aide de la Croix-Rouge a en principe un caractère auxiliaire et complémentaire et s'exerce en premier lieu dans la phase d'urgence. Cependant, si des circonstances l'exigent et que la Croix-Rouge est assurée des ressources et des moyens nécessaires, elle peut entreprendre des programmes d'assistance à plus long terme."

Ces dispositions justifient la prévention et l'assistance à long terme, mais l'attention principale, comme dans la présente évaluation, porte sur l'intervention au plus fort de l'urgence.

- 1.12 Deux, conformément à l'idée d'"aide auxiliaire et complémentaire", nous interprétons la politique et la pensée de la Croix-Rouge antérieures à la sécheresse en Afrique en 1984-86 comme consistant à s'occuper des groupes vulnérables nécessitant son assistance, d'ordinaire enfants et vieillards, et non de populations entières. Cette conception s'est traduite dans certaines des interventions en Afrique.
- 1.13 Trois, maints cataclysmes se déclarent brusquement: séismes, cyclones et inondations. Les famines leur sont assimilables à cet égard. Vues de Genève ou même d'une capitale, elles se présentent comme des événements dont les populations prennent soudain conscience.

- 1.14 Pareille perspective du siège ou pouvoir central contraste avec la seconde, celle des victimes. Les populations africaines, dont les sociétés d'abondance ont si brusquement pris conscience au dernier trimestre de 1984, n'avaient pas été brusquement condamnées à l'inanition. Elles y étaient acculées après une longue période de disette croissante. Elles avaient recouru à une série d'expédients variés et ingénieux pour affronter cette adversité: vendre leurs biens, s'approprier et vendre des biens communaux, retirer leurs enfants de l'école, se passer de médicaments, vivre de cueillette, scinder la famille, emprunter, se priver du nécessaire, consommer leurs moyens d'existence - surtout animaux - et même se séparer des enfants malades et mal nourris. Quitter les villages pour gagner les grandes routes, camps ou lieux où on pourrait peut-être trouver à manger n'était pas une fuite devant une catastrophe brutale comme une inondation ou un séisme; c'était souvent l'ultime recours, à la dernière extrémité, de gens qui, au bout de plusieurs années, avaient fini par épuiser tout expédient et toute ressource à leur disposition.
- 1.15 En fait, la Ligue et les Sociétés nationales, comme l'établit notre examen, étaient déjà profondément engagées dans la lutte quand les dramatiques images des actualités télévisées ont provoqué d'autres interventions d'envergure.
- 1.16 Quoi qu'il en soit, la nature des interventions de la Ligue se conformait généralement à la tradition consistant à intervenir pour traiter la phase aiguë. On peut les juger par les souffrances qu'elles ont épargnées ou non et par les vies qu'elles ont sauvées ou non. Mais plus que les catastrophes qui se déclarent brusquement, les famines, telles que les subissent leurs victimes, soulèvent pour la Ligue des questions de principe (voir plus bas, section 8) concernant les interventions de plus d'envergure, s'étendant sur de plus longues périodes, en vue d'anticiper, de prévenir, de réadapter et de promouvoir le développement rural.
- 1.17 Dans le présent rapport, presque tout l'exposé, de même que notre mandat, est conçu dans l'optique du siège central et du pouvoir central; mais nous avons tenté de la concilier avec l'optique des victimes.



## 2. EXAMEN DE BASE

- 2.1 Le présent examen donne un exposé des principaux événements et des principales opérations qui servira de base à l'évaluation. Il considère tout d'abord le Secrétariat de la Ligue, puis les opérations au Soudan, au Mali et au Tchad.

### Le Secrétariat de la Ligue et la sécheresse en Afrique

- 2.2 Pour une approche des opérations de la Ligue relatives à la sécheresse en Afrique, il peut être utile de se replacer dans le contexte historique récent de l'organisation et de la gestion du Secrétariat. Après son entrée en fonctions en janvier 1982, le nouveau Secrétaire général, sur les avis d'un conseiller en gestion, a préparé une reorganisation du Secrétariat qui est entrée en application en janvier 1984. La principale modification a été le remplacement de l'ancienne structure "fonctionnelle" par une structure "géographique". Auparavant, une plus grande part des activités du Secrétariat était effectuée par des services spécialisés comprenant les Opérations de secours, les Services et approvisionnements et les Services aux Sociétés nationales (développement des Sociétés nationales). La reorganisation a abouti à la création de deux Départements régionaux, "chaque Département étant entièrement responsable pour sa région". Pour chaque Société nationale, toutes les questions concernant les opérations et toutes les affaires courantes étaient désormais confiées à un responsable ("desk officer") particulier. Chaque responsable était habituellement chargé de plusieurs Sociétés nationales. Les responsables ont été groupés sous l'autorité de Chefs de Département pour les différentes zones géographiques. Les deux Sous-secrétaires généraux responsables respectivement des secours et du développement ont été remplacés en 1984 par deux personnes recrutées à l'extérieur du Secrétariat pour prendre en charge les zones d'opérations. A notre connaissance, aucune n'avait une expérience directe antérieure de l'Afrique ou de la gestion d'opérations de secours. Dans la zone d'opérations I, on a englobé l'Afrique et l'Europe, et dans la zone d'opérations II le Moyen-Orient, l'Asie, le Pacifique et les Amériques. Pour l'Afrique, on a créé deux Départements: le Département de l'Afrique occidentale et centrale (DAOCC) et le département de l'Afrique orientale et australe (DAOA).
- 2.3 La mise en place du nouveau système n'a été ni rapide ni facile. Il a fallu opérer des séparations dans les systèmes de classement et une certaine continuité a été perdue. Le personnel qui était spécialisé par fonctions a reçu de nouvelles responsabilités auxquelles il n'était pas accoutumé. Les responsables se sont trouvés confrontés à un grand nombre de tâches délicates exigeant de larges compétences. Simultanément, on a entrepris d'informatiser l'information, le classement des documents et les comptes, avec les problèmes de mise en route et les erreurs qui accompagnent habituellement les opérations initiales de programmation, et de plus le responsable de l'informatisation a été en congé de maladie pendant une période d'environ six mois. En 1984, le Secrétariat a dû faire face par conséquent à des situations

caractéristiques d'une période de transition dans les domaines de l'organisation, des nouveaux membres du personnel et des systèmes d'information.

- 2.4 C'est en 1984 également que l'ampleur de la catastrophe que représentait, sur le plan humain, la sécheresse en Afrique, à laquelle s'ajoutait la guerre, est apparue brusquement au monde extérieur. Une série d'années de pluies désastreuses avait précédé un manque de précipitations en 1983. Dans cette année déjà, on avait lancé des avertissements et entrepris des actions. Le premier appel de la Ligue pour l'Afrique a été lancé en novembre 1983 en vue d'une assistance à neuf pays. Pour les trois pays qui nous intéressent, d'autres appels ont suivi en 1984: pour le Tchad en janvier et juin, et pour le Mali en avril et juin. En ce qui concerne le Soudan, le Gouverneur régional du Darfour a demandé une aide en avril; en octobre, la Ligue et le Croissant-Rouge soudanais ont demandé, pour la tribu des Beja qui s'était rassemblée sur la route de Port Soudan à Kassala, une équipe d'évaluation qui a été fournie avec une rapidité exemplaire par une équipe de réserve suédoise.
- 2.5 Ces premiers débuts ont été intensifiés de manière spectaculaire par l'influence des médias à partir d'octobre 1984. C'est en octobre qu'on a pu voir le film de Mohamed Amin et Michael Buerk sur la famine en Ethiopie et par la suite les reportages des médias ainsi que les initiatives de Bob Geldof (Bandaid et Liveaid) ont très fortement contribué à inciter les Sociétés nationales donatrices et la Ligue à agir et à montrer leur action. Dès la fin de 1984, on annonçait que la Ligue avait assisté environ un million de personnes dans 17 pays, pour un montant total de 89 millions de CHF et en faisant intervenir 100 délégués, les principales régions bénéficiaires étant les pays du Sahel et l'Ethiopie. L'appel pour l'Afrique qui a suivi en 1985 avait pour objet d'assister environ 1,5 million de personnes dans 14 pays pour un montant supplémentaire de 128 millions de CHF.
- 2.6 A partir d'octobre 1984, des sommes très substantielles ont été mises d'une manière générale à la disposition des Agences bénévoles. En ce qui concerne la Ligue, la Croix-Rouge américaine a annoncé en décembre 1984 qu'un montant important serait disponible pour la sécheresse en Afrique. Il s'agissait d'un don sans précédent, étant donné que la Croix-Rouge américaine ne contribuait pas habituellement aux appels concernant les catastrophes en Afrique. Dans ce cas précis, 20 millions de CHF ont été reçus de cette seule source sous la forme de versements mensuels réguliers de janvier à juin 1985, sans autre désignation de l'affectation que la "sécheresse en Afrique". Cette somme, répartie de manière égale entre les départements DAOC et DAOA, a permis une certaine souplesse dans les activités d'organisation administrative et de gestion, avec la tentation cependant de l'employer pour accroître les dépenses d'organisation et d'investissement au lieu d'en faire bénéficier directement les victimes. La complexité et l'ampleur des opérations au Sahel et au Soudan se sont accrues au premier semestre de 1985, avec des budgets de 27,4 millions de CHF pour le Tchad, de 5,3 millions de CHF pour le Mali et de 41,2 millions de CHF pour le Soudan.

2.7 L'extension rapide des activités a été une source de graves tensions et a accentué les insuffisances et les problèmes à Genève et sur le terrain. Au Secrétariat, selon les preuves convergentes que nous avons pu recueillir, la situation était la suivante:

- responsables débordés de travail
- rotation très rapide du personnel dans certains postes clés (le Soudan, par exemple, a eu six responsables en deux ans)
- recrutement des délégués hâtif et mal préparé
- mise au courant des délégués insignifiante ou inadaptée
- problèmes de personnes (qui tendent à réapparaître dans les périodes de tension)
- manque de consultation et de communication horizontales à travers les barrières des fonctions, de la géographie et du langage
- tendance du DAOC à agir seul sans rechercher l'avis de spécialistes
- atmosphère politique pas toujours propice à une franche communication et à un bon travail humanitaire
- engagements excessifs au niveau des budgets
- absence de réaction adéquate aux critiques des vérificateurs des comptes.

Compte tenu de ces problèmes, il faut rendre hommage à ceux qui ont accompli autant de choses, grâce à leur dévouement et à leurs efforts, en particulier le personnel d'encadrement moyen et subalterne. Pour l'ensemble de la Ligue, on indiquait qu'à la fin de 1985 plus de deux millions de personnes avaient reçu une assistance dans une quinzaine de pays, pour un montant de CHF 260 millions.

2.8 L'année 1985 a été marquée cependant par les inquiétudes grandissantes de certaines Sociétés nationales donatrices quant à l'ampleur et à la qualité des activités de la Ligue. La Croix-Rouge suisse a envoyé une équipe au Tchad et au Mali et a publié un rapport à la fin du mois de mai. Ce rapport critiquait la préparation, la mise en œuvre et le contrôle des opérations, les qualités de gestionnaire du personnel supérieur, l'ampleur des opérations (dont il est dit qu'elle excédait de loin ce que la Ligue était raisonnablement en mesure de gérer), les communications et enfin l'absence d'une politique nutritionnelle valable. Des études nutritionnelles sur le terrain au Mali ont révélé que des enfants souffrant d'une grave malnutrition avaient moins de chances de recevoir de la nourriture que d'autres enfants mieux nourris et concluaient que "les centres d'alimentation d'appoint n'avaient qu'un effet très limité, voire aucun".

2.9 A la suite de cela, le Secrétaire général, ayant visité lui-même certains des pays concernés, a chargé une mission de la Ligue, dirigée par le Secrétaire général de la Croix-Rouge canadienne, d'étudier les opérations de secours d'urgence de la Ligue au Sahel. Le rapport de cette mission, publié à la fin du mois d'août, critiquait de nombreux aspects des opérations, y compris la décision de créer une délégation régionale du Sahel à Niamey, ainsi que la valeur de certaines personnes, la politique nutritionnelle et l'absence d'action repercutée de Genève sur le terrain.

- 2.10 Certains changements ont été apportés en 1985. En particulier, des centres d'alimentation liquide ont été fermés, sauf ceux où l'on pouvait assurer une surveillance étroite, et on leur a substitué des distributions de rations sèches. En 1985, les pluies ont été bonnes en général, mais de nouveaux appels, quoique réduits, ont été encore envisagés pour 1986. L'appel du DAOA a été lancé en décembre 1985, mais les appels du DAOC pour le Mali et le Tchad n'ont pas été disponibles avant le 17 février 1986 et demandaient des montants considérables pour la poursuite des programmes. Cela a suscité un très vif intérêt et de nombreuses discussions au Secrétariat. En considérant plus attentivement ces programmes, on a découvert qu'il existait pour les opérations au Sahel un déficit budgétaire s'élevant à quelque deux millions de CHF par mois. En conséquence, une équipe spéciale présidée directement par le Secrétaire général a été créée en mai pour prendre en charge la gestion des opérations en Afrique. Simultanément, les postes de Chefs des Départements DAOC et DAOA ont été supprimés et le Sous-secrétaire général chargé de la zone d'opérations I a été relevé de ses fonctions en matière d'opérations.
- 2.11 L'équipe spéciale a réduit les dépenses et préparé un nouvel appel restreint pour le reste de l'année 1986, qui a été lancé en juin. Des réunions ont été organisées en Afrique occidentale avec des membres de Sociétés nationales du Sahel. MM. Price Waterhouse et l'Institute of Development Studies ont été chargés d'effectuer un examen et une évaluation indépendants des opérations sécheresse au Soudan, au Tchad et au Mali, de 1984 à 1986.

## Operations au Soudan

- 2.12 Au debut de septembre 1984, la présence de la Ligue au Soudan se composait uniquement d'un délégué en chef assisté par un administrateur. La principale activité de ce bureau était d'assurer une liaison avec le Croissant-Rouge soudanais (CRS) et d'aider une petite équipe médicale de la Croix-Rouge suisse opérant dans un camp de réfugiés à Wad Sherife, près de Kassala. En septembre 1985, lorsque les opérations de secours avaient atteint leur ampleur maximum, la délégation de la Ligue s'était développée et son effectif atteignait presque 70 délégués et 300 membres du personnel local. Ces personnes ont été réparties dans trois régions: Darfour, Kassala/Girbe et la province des Monts de la mer Rouge, ainsi qu'au bureau de Khartoum. D'importantes opérations d'alimentation d'appoint pour les victimes de la sécheresse étaient alors en cours, avec plus de 1800 tonnes de vivres distribuées à près d'un demi-million de bénéficiaires dans le seul mois de septembre 1985. Cette expansion massive et extrêmement rapide des opérations s'est déroulée dans un milieu qui n'était pas préparé à recevoir soudainement des apports en personnel et en matériel, d'où des tensions considérables entre la Ligue et la Société nationale hôte.
- 2.13 La principale source de tension était le manque de préparation, tant en ce qui concerne la politique générale des secours que l'établissement de normes pratiques, qu'il s'agisse du recrutement et de l'administration du personnel, de la logistique ou de la gestion financière et de la comptabilité. Comme il a fallu plusieurs mois pour mettre au point et instituer des normes appropriées, les premiers stades de l'opération de secours ont été souvent désordonnés. Néanmoins, les délégués et le personnel local ont remarquablement réussi, en définitive, à atteindre leur objectif, ce qui contraste avec les résultats médiocres obtenus par de nombreux autres organismes intervenant au Soudan. Cette différence s'explique par le caractère excessivement ambitieux de nombreuses opérations entreprises par d'autres agences étrangères; la Ligue en revanche, malgré un développement excessif, a su se limiter à des opérations relativement modestes et viables.

### Darfour

- 2.14 Les premiers signes d'une situation de détresse dans le Darfour ont été observés par le CRS dès le mois d'avril 1984, lorsque le Secrétaire général de cette Société et le délégué en chef de la Ligue ont effectué une enquête rapide à la demande du Gouverneur régional. Comme l'appel était mal documenté et que la situation n'était pas bien comprise, un délégué a été envoyé pour effectuer une étude approfondie de cette vaste province, presque aussi grande que la France et très mal desservie (transports et communications). Le délégué concluait que l'assistance de la Ligue était nécessaire pour 50.000 déplacés et il notait que les effets de la sécheresse n'était pas aussi graves qu'on l'estimait dans certains milieux. Par la suite, l'objectif a été porté à 100.000 personnes, d'autres agences n'étant pas parvenues à remplir les missions qu'elles s'étaient fixées.

- 2.15 Malheureusement, le Secretariat de la Ligue a porte moins d'attention aux rapports venus du terrain qu'a la presse a sensation. Les operations ont ete gravement compromises par le manque de communications avec Khartoum, puis par la mauvaise qualite du materiel radio. En raison de pressions exterieures et du fait que les fournisseurs continuaient a ne pas livrer de vivres en vrac, les objectifs de la Ligue ont ete portes a 320.000 beneficiaires necessitant jusqu'a 2700 tonnes de nourriture. Les objectifs ont fini par etre atteints, en depot de problemes de logistique considerables, surtout dans les premiers stades de l'operation.
- 2.16 La quasi-absence de soutien dans la premiere moitie de 1985 a fait place a un excedent de vivres et de carburant au debut de 1986. L'appréciation des besoins et la fixation des objectifs sont devenues toujours plus complexes. Par ailleurs, les communications ont fini par s'améliorer de maniere spectaculaire. Toutefois, ces améliorations se sont produites a une date où les besoins d'urgence commençaient a diminuer fortement. Il est maintenant prévu que la distribution d'urgence de vivres dans le Darfour cessera en octobre 1986, mais on poursuivra probablement la cooperation avec le CRS qui est bien représenté dans cette province. Les stocks de valeur seront vendus ou employes pour des actions du type "vivres/travail" lorsque l'autorisation du donateur aura ete recue. Environ 4000 tonnes de grains, conserves comme stocks de reserve, seront remis a la CEE. Par ailleurs, plusieurs Societes nationales donatrices se sont montrées extrêmement interessees a investir dans des projets de secours et de developpement au Darfour.

#### Province de la mer Rouge

- 2.17 Curieusement, ce n'est qu'en octobre 1984 que la Ligue et le CRS ont ete avertis au sujet de la famine dans la région des Monts de la mer Rouge, c'est-à-dire cinq mois environ apres le debut de la migration tragique des nomades Beja. Toutefois, la réaction face a ce problème a ete extrêmement rapide, puisqu'elle a devance celles de la plupart des autres organismes qui opèrent au Soudan. Des le 7 novembre, une "equipe de reserve" de la Croix-Rouge suédoise avait ete depêchée pour évaluer la situation et, le 24 novembre, une équipe de secours de la Ligue composée de cinq personnes était arrivée et se mettait au travail. Malheureusement, cette équipe a souffert elle aussi d'un manque de soutien de la part du bureau de Khartoum et des organismes qui avaient promis de fournir des vivres en vrac. Ce n'est qu'en mars 1985 que des quantites appreciables de nourriture ont ete fournies a cette zone touchee par la famine, bien qu'il ait ete facile de parvenir jusqu'aux victimes, dont la colonne marchait sur la route goudronnée proche du seul port du pays. En conséquence, les efforts entrepris par la Ligue pour fournir une alimentation d'appoint a la population frappée par la famine ont ete fortement entravés par le manque de distribution générale de rations. Dans ce cas précis, il semble que la Ligue n'ait pas tente de "faire la soudure". A leur niveau maximum, les distributions de la Ligue ne portaient que sur 350 tonnes

pour 40.000 bénéficiaires, soit bien moins que ce qui avait été fait dans le Darfour. La Ligue a toutefois joué un rôle déterminant en alertant d'autres organismes au sujet de la gravité de la famine dans la province de la mer Rouge, en évaluant les besoins et en aidant à diriger les vivres disponibles vers les groupes de victimes les plus vulnérables. Comme dans le Darfour, on s'oriente maintenant davantage vers des projets de développement plutôt que vers des opérations de secours, et plusieurs projets "bilatéraux" patronnés par différentes Sociétés nationales se poursuivent à l'heure actuelle.

#### Girbe

- 2.18 L'opération concernant Girbe a été le moins soigneusement planifiée et le plus "réactionnel" des trois programmes de secours. L'évaluation initiale des besoins a été faite en mars 1985 et correspondait davantage, semble-t-il, à une réaction à des pressions extérieures qu'à une réponse aux besoins constatés par le Gouvernement ou la Société nationale soudanaise. L'opération visait à assister des réfugiés d'Éthiopie qui, aujourd'hui encore, franchissent en masse la frontière au rythme de plusieurs milliers par jour. Les secours étaient principalement de nature médicale, et seule une modeste aide alimentaire d'appoint était apportée dans deux camps, Girbe Nord (appelé par la suite Shagarab Est I) et Kilo 26.
- 2.19 Comme pour les opérations de secours de la Ligue dans d'autres régions, les fournisseurs de vivres en vrac n'ont à nouveau pas atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés, ce qui a parfois entraîné des situations difficiles dans les camps, en particulier pendant la saison des pluies. Dans la première phase de l'opération, il y a eu aussi de très graves problèmes d'approvisionnement, qui ont coïncidé avec des demandes en vue de développer les programmes dans d'autres régions, ce qui a alourdi encore la charge de travail, déjà excessive, du bureau de Khartoum. La phase de mise en place a été également perturbée par l'expérience de nombreux délégués et par l'importance excessive donnée au personnel médical au détriment des spécialistes de la logistique et de l'administration. C'était en partie la conséquence d'une évaluation initiale "biaisée" effectuée par un spécialiste médical.
- 2.20 Aujourd'hui, les camps de Girbe sont presque des opérations "modèles" qui fournissent des services médicaux et une alimentation à caractère thérapeutique à environ 31.000 réfugiés. Ils représentent à ce titre une possibilité de formation pour les futurs délégués chargés des opérations de secours. La Ligue et le CRS sont également très désireux d'améliorer les services aux villageois locaux, dont la condition sanitaire est souvent pire que celle des réfugiés. On entreprend actuellement une étude anthropologique visant à déterminer les besoins tels que ressentis par les villageois et les moyens d'y répondre. C'est une démarche judicieuse, qui contraste avec l'attitude de certaines sociétés donatrices qui montrent souvent trop de précipitation dans leur volonté de participer au développement rural dans d'autres pays.

### Conclusion

- 2.21 D'une manière générale, la Ligue est parvenue à atteindre ses objectifs, malgré des problèmes de logistique considérables inhérents à l'exécution d'un programme de secours dans un pays aussi étendu que l'Europe occidentale, mais ne possédant qu'une infrastructure des plus rudimentaires dans le domaine des transports et des communications. Des résultats aussi bons n'ont été que rarement atteints par les autres organismes opérant au Soudan et ils ont contribué à la bonne réputation de la Ligue dans ce pays.
- 2.22 Néanmoins, les opérations de secours ont montré, notamment dans leurs premiers stades, de graves faiblesses qui ont nui aux efforts en vue de sauver des vies humaines. Un grand nombre de ces faiblesses peuvent s'expliquer par le fait que les délégués travaillant sur le terrain ne disposent pas de politique définie ni de normes pratiques. C'est au personnel du Secrétariat à Genève qu'il appartient en premier lieu de les formuler et cette tâche devrait être entreprise d'urgence.



#### Operations au Tchad

- 2.23 La situation d'urgence au Tchad a été précipitée par la guerre et la sécheresse. Une petite délégation de la Ligue s'était établie à N'Djamena en 1982. L'opération secours n'a cependant commencé qu'en 1983. Les premières activités ont été conduites avec des moyens très limités.
- 2.24 Comme dans d'autres pays, les récoltes en 1984 ont été ruinées, après une série de mauvaises années. Il s'ensuivit un exode massif de gens désespérés. En juillet, une intervention en vue d'assister 70.000 à 80.000 personnes près de Koumra a été brusquement arrêtée à la suite de combats dans cette région. En septembre, alors que 80.000 désespérés s'étaient rassemblés aux alentours de N'Djamena, la Ligue a entrepris de porter assistance à 40.000 d'entre eux. Puis une enquête effectuée en octobre a donné lieu à un appel en novembre pour des vivres et d'autres secours pour 160.000 bénéficiaires au total. A la fin de l'année, 100 centres de nutrition étaient en fonctionnement; ils étaient placés sous la surveillance de 12 délégués et servaient environ 120.000 personnes.
- 2.25 La zone considérée s'étendait à une grande partie de la région méridionale du Tchad, ce qui correspond à peu près à la superficie totale de la péninsule Ibérique. Il existait de graves problèmes de logistique et de transport. Les premiers mois de 1985 ont été marqués par une insuffisance chronique des moyens de transport. En février et mars, les distributions de rations sèches dans la préfecture de Biltine ont été suspendues pour cette raison. De même, dans la préfecture de Tandjile, des 22 centres ouverts à la fin mars et au début avril, un grand nombre ont dû être fermés vers la fin avril en raison de l'absence de réserves de nourriture.
- 2.26 L'équipe suisse d'évaluation qui s'est rendue au Tchad à la fin du mois d'avril a porté un jugement critique sur les opérations et leur gestion. Une déléguée nutritionniste est cependant arrivée vers la même époque. Elle a effectué des enquêtes qui ont conduit à la fermeture de centres d'alimentation liquide à partir de septembre.
- 2.27 Les opérations ont atteint leur apogée en août 1985, avec une assistance alimentaire à 124.000 personnes dans 161 centres d'alimentation liquide, tandis que 233.000 autres recevaient des rations sèches. A cette date, 30 délégués étaient présents au Tchad, et les transports étaient assurés par 53 véhicules. La récolte suivante a été bonne et le programme a été progressivement réduit. Au début de 1986, il a été possible de réagir rapidement à de nouveaux besoins ponctuels mieux définis.
- 2.28 Au Tchad, les activités de développement rural incluaient l'assistance à 640 familles dans la zone de Bol près du lac Tchad. Le programme consistait à y fournir des semences et du matériel pour aider les familles à mettre en place des systèmes de micro-irrigation autonomes, sur un terrain inhabituellement fertile et favorable, avec des possibilités de développement.

Près de Mao, on a aidé à la revalorisation de 70 hectares d'oueds. Des activités de développement de la Société nationale ont été entreprises, bien qu'en septembre 1986 la Société nationale n'ait pas encore rempli les conditions nécessaires pour une reconnaissance officielle.

#### Conclusion

- 2.29 Les opérations au Tchad ont été un succès en ce sens qu'une aide a été apportée à de nombreuses personnes qui en avaient un besoin urgent. L'opération a laissé cependant beaucoup à désirer. Il y a eu de graves problèmes de logistique et de communications, et certaines erreurs étaient inévitables; mais les difficultés suscitées par les interruptions dans l'approvisionnement des centres en vivres, les effets néfastes de la politique d'alimentation liquide et les 3700 tonnes de nourriture qui restaient en magasin en août 1986 auraient probablement pu être évitées ou atténuées par le choix de politiques plus judicieuses et par une meilleure gestion. Leçon positive, la tâche de gérer la période de crise d'une opération aussi complexe et délicate devrait, par souci d'équité envers tous, être confiée uniquement à un délégué en chef expérimenté qui aura fait la preuve de ses compétences dans des opérations précédentes.

## Opérations au Mali

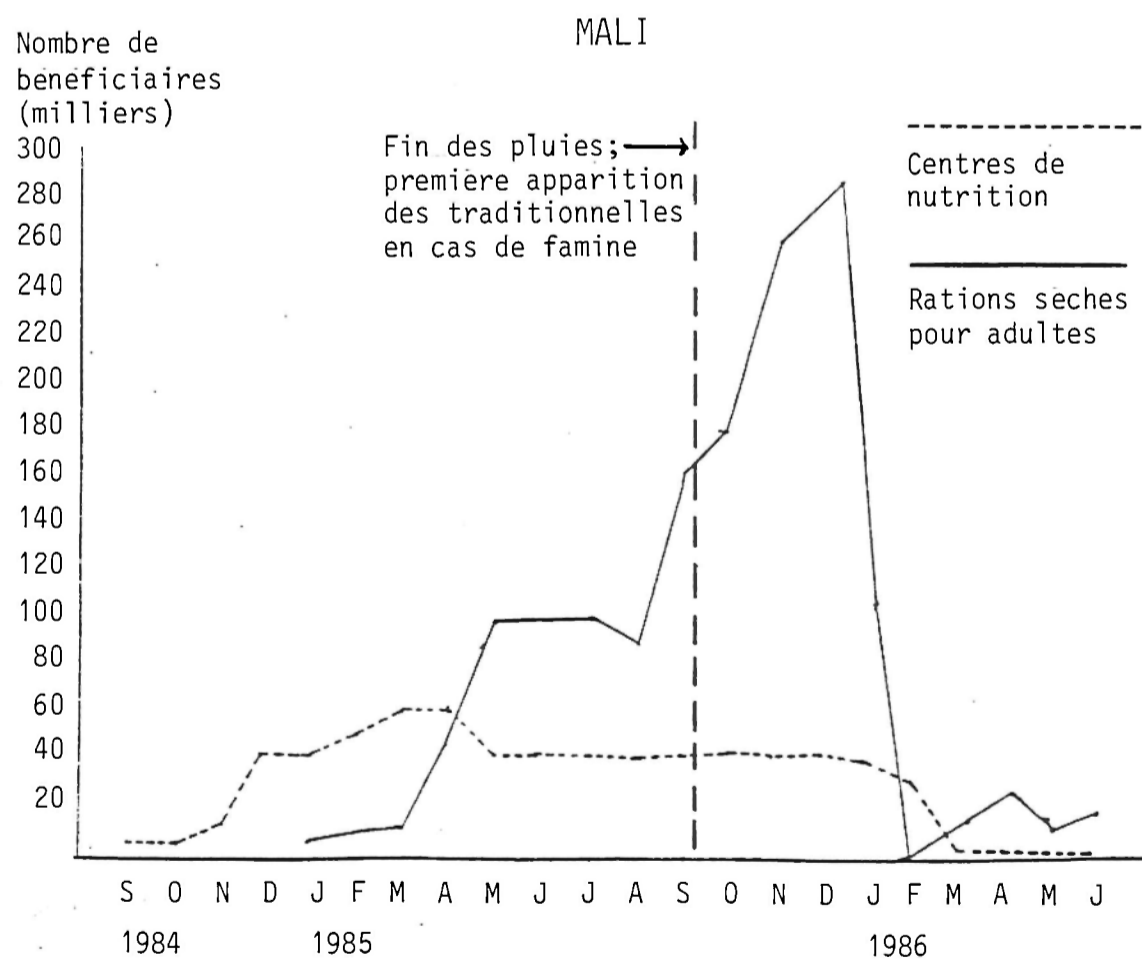
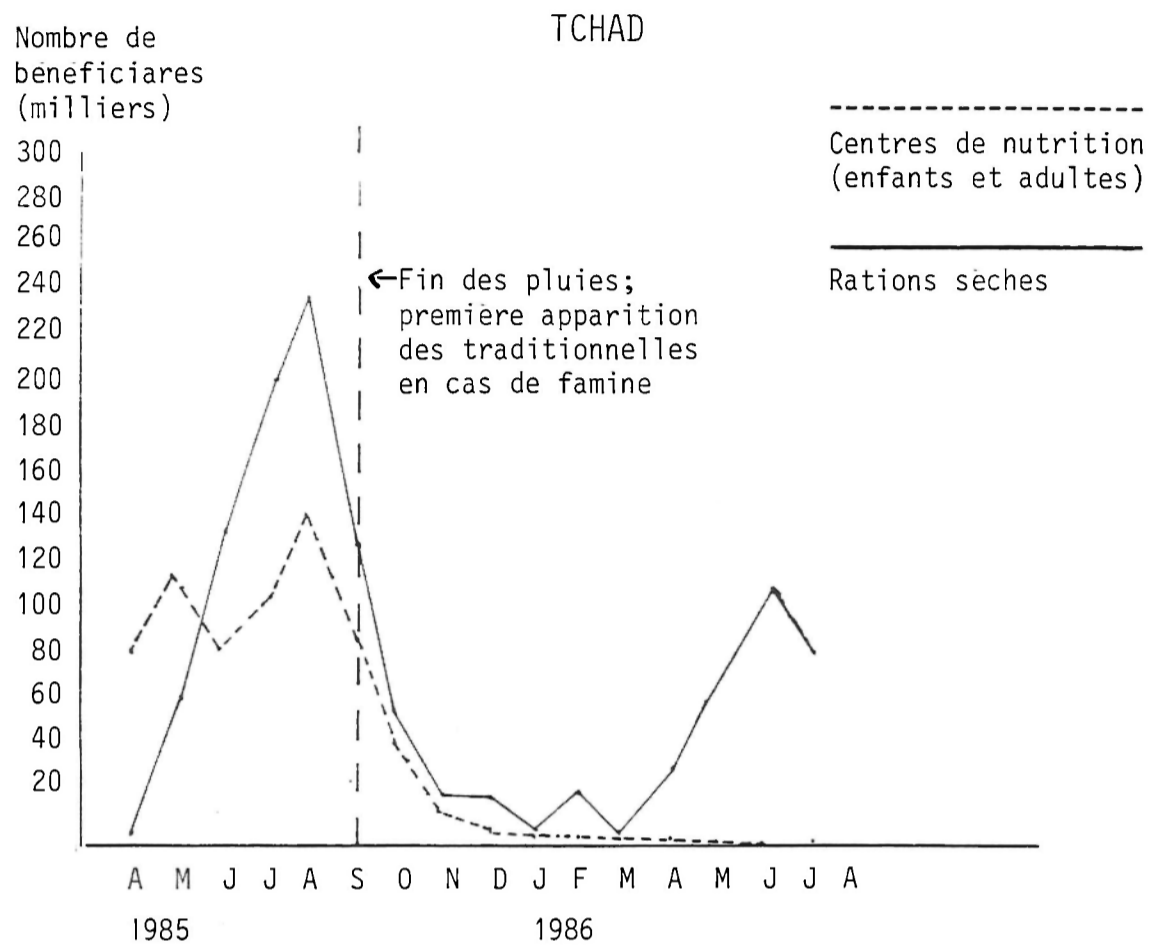
- 2.30 Après deux années de pluies néfastes, un membre du Secrétariat a passé une semaine au Mali en mars 1984. Il est apparu que dans la septième région (Gao), 60.000 enfants avaient besoin de secours. Ces besoins, présentés dans un appel lancé en avril, définissaient l'intervention initiale de la Ligue au Mali. En juin, trois délégués sont arrivés pour ouvrir une délégation. L'un d'eux, un nutritionniste, a effectué une enquête de deux mois. Elle a constaté que 58.000 enfants étaient en danger et estime qu'au moins 30.000 d'entre eux souffraient de malnutrition. La fin de son enquête a coïncidé avec la constatation que les pluies de 1984 étaient plus désastreuses que jamais.
- 2.31 En septembre, les premiers stocks alimentaires sont arrivés et le premier centre de nutrition pour enfants a été ouvert. À la fin de 1984, on comptait 101 centres en service placés sous la surveillance de neuf délégués. L'aide alimentaire concernait 41.000 enfants et la nourriture prévue était une préparation de riz, lait, huile et sucre, qui donnait l'équivalent de 500 calories par jour et qui devait faire fonction de ration d'appoint. La délégation n'a pas tardé à constater que pour un grand nombre d'enfants elle était la seule source de nourriture et, à partir de janvier 1985, la distribution de 18 à 36 kg de vivres par famille a commencé à l'intention des enfants les plus démunis fréquentant les centres.
- 2.32 En mai 1985, il a été décidé d'accroître l'activité de 40%. Cette décision coïncidait avec une période où la délégation manquait de réserves alimentaires. Dans les trois mois de juin, juillet et août suivants, les plus critiques du point de vue de la famine, la délégation a vécu dans la crainte constante de manquer totalement de vivres. Ceux-ci ne pouvaient apparemment pas être livrés à Gao par la route pendant la saison des pluies et un pont aérien a donc été organisé entre Niamey et Gao. Il a permis d'en transporter 900 tonnes, quantité suffisante pour permettre de maintenir la distribution à un niveau constant jusqu'à la fin du mois d'août. Les approvisionnements en vivres destinés au développement des activités ont commencé à arriver vers la fin de septembre, où on a commencé à pouvoir disposer également des produits de l'agriculture locale. Bien que le comité chargé de la coordination entre le Gouvernement et les donateurs (CNACS) ait décidé que toutes les distributions de vivres devaient cesser le 31 octobre et que d'autres organismes se soient conformés à cette décision le 15 novembre au plus tard, une large part des vivres détenus par la Ligue a été distribuée (voir figure) jusqu'à la fin de l'année. Les prix des aliments ont exceptionnellement fortement baissé.
- 2.33 Les premières études complètes des centres de nutrition depuis le début des opérations ont été effectuées en octobre 1985. Les recommandations écrites, datées de décembre, impliquaient la fermeture de la grande majorité des centres, qui s'est réalisée progressivement en 1986. 27 centres seulement restaient ouverts en mai, et un seul en août.

### Conclusion

2.34 Les opérations au Mali ont été un cauchemar sur le plan logistique. Les vivres ont dû être acheminés par le port de Lomé et il a fallu traverser deux frontières nationales pour les faire parvenir à Gao, sur une distance de 2000 kilomètres environ, avant de les distribuer à des distances représentant encore ordinairement plusieurs centaines de kilomètres. Des liaisons directes en matière d'administration et de communications, ne passant pas par la Société nationale à Bamako, se sont établies entre la délégation de Gao et Niamey. Cette situation, qui a constamment irrité la Société nationale, était, au moins en partie, inévitable compte tenu de la géographie. Le nombre maximum de délégués a été de 28, celui des centres de nutrition de 173, et celui des enfants recevant quotidiennement des rations alimentaires d'appoint de 65.000. Environ 9000 tonnes de nourriture ont été distribuées en 1985. Néanmoins, les opérations au Mali ont eu des effets plus négatifs et ont été dans l'ensemble moins positives qu'au Tchad ou au Soudan. Entre autres raisons particulières, on peut citer:

- un programme très important
- des retards dans l'arrivée des vivres
- des pointes de distribution de vivres, après la période où les besoins étaient les plus importants, coïncidant avec les récoltes et entraînant la baisse des prix et des revenus des agriculteurs
- enfin et surtout, la politique de distribution d'alimentation liquide aux enfants à titre de rations d'appoint dans des centres insuffisamment contrôlés, qui a très souvent fait plus de mal que de bien, et le long délai nécessaire pour modifier cette politique et cette pratique.

NOMBRE D'ADULTES ET D'ENFANTS RECEVANT UNE AIDE DE LA LIGUE DANS DES CENTRES DE NUTRITION OU PAR DES DISTRIBUTION DE RATIONS SECHES



### 3. GESTION ET ORGANISATION

#### Organisation (Secretariat et terrain)

- 3.1 Les problèmes relatifs à l'organigramme futur préoccupent beaucoup MM. Price Waterhouse, mais quatre aspects ressortent très fortement, tout particulièrement du point de vue des opérations sur le terrain et des victimes.
- 3.2 Un, la situation actuelle au Secretariat ne peut être qu'une solution approximative et provisoire, surtout en ce qui concerne l'équipe spéciale. Le Secretariat a besoin d'une structure stable qui le rende apte à sa mission, qui lui laisse la souplesse nécessaire pour faire face aux demandes exceptionnelles de secours d'urgence et qui lui permette de bénéficier des avis et des services de spécialistes, avec l'autorité nécessaire, en vue des opérations.
- 3.3 Deux, il n'existe pas encore de descriptions d'emploi pour le personnel du Secretariat et les délégués. Cela suggère que les activités et les relations n'ont pas été étudiées à fond ou précisées avec tous les détails nécessaires à la stabilité et à l'efficacité de la gestion et des opérations. L'absence de définitions favorise certes l'esprit d'initiative parmi les éléments dynamiques et motivés chez les cadres moyens, mais sur un plan général elle ne permet pas de réunir les conditions d'une bonne gestion. En particulier, la réorganisation "géographique" a eu pour effet d'imposer aux responsables une trop grande variété de tâches, et il semblerait judicieux d'entreprendre une analyse de leur travail et d'évaluer celui-ci par rapport aux capacités des titulaires de ces postes. La proposition que les responsables soient déchargés de l'administration des délégués est un pas dans la bonne direction. Nous approuvons l'initiative de préparer et d'utiliser des descriptions d'emploi pour les délégués de terrain. Il conviendrait également d'en préparer pour les responsables et les autres personnels du Secretariat.
- 3.4 Trois, la charge de travail et les responsabilités du Secrétaire général nous semblent excessives. Non seulement l'éventail des questions dont il s'occupe, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Secretariat, apparaît exceptionnellement vaste, mais de plus, à notre connaissance, dix chefs de service relèvent actuellement directement de lui. En réformant et en réorganisant l'organisation du Secrétariat, il conviendrait de tenir compte d'une différence frappante entre la Ligue et des organisations comparables (HCR, OXFAM, etc.). Il s'agit de l'absence d'un poste d'Adjoint au Secrétaire général. Nous nous demandons si, en créant un tel poste, on ne contribuerait pas à rendre plus acceptable la charge de travail écrasante du Secrétaire général.
- 3.5 Quatre, la direction d'opérations d'urgence est un travail de professionnel pour lequel il est indispensable d'avoir une expérience précédente de gestion des opérations sur le terrain et des compétences exceptionnelles prouvées. En plus du poste de Secrétaire général adjoint, ou comme variante, il existe de

bonnes raisons de créer un poste de Directeur des opérations. La direction des opérations de secours de la Ligue est une tâche éminemment importante, dont dépend la vie de milliers et peut-être de dizaines de milliers de gens. A notre avis, que partageraient sûrement les victimes, il serait cruel que les nominations à un tel poste soient dictées par d'autres motifs qu'une valeur professionnelle prouvée. Ce poste pourrait remplacer les deux postes de Sous-secrétaire général actuellement responsables des opérations et rendrait éventuellement moins nécessaire un poste de Secrétaire général adjoint.

### 3.6 Nos recommandations:

- RN1 Examiner les buts et les activités du Secrétariat en vue d'une organisation et d'un mode de fonctionnement qui leur soient adaptés. Cet examen devrait être confié à une personne ayant l'expérience des opérations et des organisations de secours. (De coûteux conseillers en gestion ne sont pas nécessairement les plus qualifiés pour ce travail, pas plus que les universitaires, financièrement abordables).
- RN2 Etablir des descriptions d'emploi pour tous les postes de délégués (comme on a entrepris de le faire) et tous les postes du Secrétariat.
- RN3 Etudier s'il convient de pourvoir le poste de Secrétaire général adjoint.
- RN4 Recruter un Directeur des opérations ayant une expérience de la gestion des opérations d'urgence sur le terrain et possédant des compétences exceptionnelles, ce recrutement devant se fonder uniquement sur la valeur professionnelle prouvée.

### Systemes et méthodes

- 3.7 La nécessité de définir des systèmes et des méthodes applicables sur le terrain est un thème qui apparaît sans cesse dans les rapports des délégués et qui ressort très nettement de notre analyse des programmes d'aide alimentaire, nutritionnels et sanitaires et de la logistique. Entre autres commentaires de ce type, d'un délégué:

"Il aurait fallu instituer au siège de la Ligue une sorte de banque de l'expérience acquise dans toutes ses opérations, dont on pourrait s'inspirer lorsqu'on lancerait une nouvelle opération. Au Soudan, on aurait dit que la Ligue était sur le terrain pour la première fois et qu'elle commençait à partir de rien."

Le manque de méthodes établies s'est fait sentir dans presque toutes les activités. Dans les sous-délégations, les délégués, dont certains n'avaient que peu ou pas d'expérience des tâches administratives, ont dû inventer des systèmes élémentaires pour le classement des dossiers, les inventaires et le contrôle des stocks, les carnets de route, l'entretien et le contrôle des véhicules, les problèmes de carburant, etc. Ils ont dû imaginer ou improviser des documents comme les bordereaux de dépenses, les lettres de voiture, les fiches de transfert ou les formulaires d'achat.

- 3.8 La mise en place d'une sous-délégation implique un grand nombre d'activités. Ainsi, lorsque la sous-délégation a commencé ses activités dans le Darfour, il a fallu prévoir le logement de l'équipe, installer un bureau à El Fasher, établir une logistique pour prendre en charge les envois de nourriture, recruter sur place des chauffeurs sans connaître la législation du travail du pays, aider la Société du Croissant-Rouge à établir son bureau et à constituer son programme d'activités, tout en effectuant des enquêtes nutritionnelles et en surveillant la situation dans le Darfour. Il n'existait que peu de directives. La qualité du travail dépendait des compétences et de l'expérience des délégués, qui étaient très variables, et non de l'application de méthodes connues. Même dans les cas où l'on disposait de directives de la Ligue, comme pour les enquêtes nutritionnelles, les délégués ne savaient pas exactement ce qu'ils devaient faire.
- 3.9 Cette situation a eu pour résultat des pertes de temps, l'application simultanée de différents systèmes, un manque d'efficacité et de contrôle, des occupations sans intérêt et onéreuses de remises en ordre ultérieures; enfin, l'inaptitude à demander des indemnités, l'ignorance au sujet des pertes, les dégâts aux véhicules et aux biens, etc. ont entraîné des pertes financières directes.
- 3.10 Nos recommandations
- RN5 Examiner les systèmes élaborés et actuellement appliqués à l'établissement de normes pour les activités dans les opérations de secours et préparer et mettre à jour, sous forme de manuel, des méthodes pour les activités de secours.
- RN6 Préparer d'avance le nécessaire, pour les bureaux des délégations et des sous-délégations, dans des cantines comprenant dossiers, formulaires et méthodes.

#### Formation par l'Institution

- 3.11 Nous avons pu constater à maintes reprises l'absence, à la Ligue, d'un fonds commun d'expérience, comme celle d'une mémoire collective. Cette carence n'est pas particulière à la Ligue et on la retrouve dans la plupart des organisations non gouvernementales, mais elle est dans tous les cas regrettable et il doit être possible d'y remédier.
- 3.12 On peut se demander, par exemple, si l'expérience acquise par la Ligue à l'occasion des opérations massives réalisées en Asie du Sud-Est dans les dernières années 1970, lors des opérations de secours aux victimes de la sécheresse et de la famine en Afrique qui se sont déroulées dans les premières années 1970, puis plus récemment encore en Somalie et en Ethiopie, a véritablement servi lors des opérations de 1984-1986. Il ne semble guère que tel ait été le cas, alors qu'au moins une partie de cette expérience aurait pu se révéler précieuse. Le fait que le personnel de la Ligue n'en a pas consulté les archives peut certainement s'expliquer, car



- la réorganisation récente de ses services a empêché de retrouver facilement la documentation voulue,
  - la rotation rapide du personnel du Secretariat et la redistribution des tâches entre ce personnel ont provoqué de graves ruptures de continuité.
- 3.13 La lutte contre les conséquences de la sécheresse en Afrique n'a d'autre part, en elle-même, guère favorisé l'échange d'informations entre délégués sur le terrain. La plupart de ces délégués ont été recrutés pour de courtes durées et, au moment de céder la place à leurs remplaçants, n'avaient guère le temps de leur communiquer les connaissances qu'ils avaient pu acquérir sur place. Les distances qui séparaient les délégations ont également empêché l'échange horizontal d'informations. Une bonne partie de l'expérience pratique laborieusement acquise à l'occasion de la récente sécheresse va se trouver perdue en raison des départs des personnels de terrain, et les normes pratiques que ces personnels ont pu mettre au point vont tomber dans l'oubli de sorte qu'il faudra les réinventer la prochaine fois, au détriment d'un nombre incalculable de victimes d'une nouvelle sécheresse.
- 3.14 La formation par l'Institution présente un deuxième volet, à savoir le professionnalisme dans les opérations de secours et dans leur encadrement. Il existe aujourd'hui à ce sujet une documentation abondante, et de nouvelles idées comme de nouvelles techniques ne cessent d'être proposées. La Ligue doit se tenir au courant de tout ce qui touche aux opérations de secours et à leur encadrement, ainsi qu'à toutes les spécialisations qui s'y rattachent.
- 3.15 Ces deux aspects de ladite formation, réunissant celle acquise sur le terrain avec les apports de l'extérieur, obligent à recruter du personnel. Il vaudrait la peine d'étudier le rôle dévolu au responsable des évaluations au HCR et de l'OXFAM. Si le personnel existant peut jouer ce rôle et le joue effectivement, nous recommanderons de rechercher s'il est possible de lui donner plus de moyens pour le faire. Sinon, il faudra recruter expressément à cet effet. Le rôle en question consiste à déterminer les normes mises au point et qu'il y a lieu d'utiliser sur le terrain, à tenir le personnel au courant des nouvelles techniques professionnelles en matière de secours, à élaborer et réviser des manuels, à veiller à ce que la "banque" d'informations et des méthodes confirmées par l'expérience antérieure restent en mémoire et facilement accessibles, enfin à échanger des informations avec d'autres institutions bénévoles.
- 3.16 Notre recommandation:
- RN7 Créer ou développer une formation par l'Institution moyennant l'ouverture, à cet effet, d'un nouveau poste.

### Communication

- 3.17 En cas d'urgence, l'efficacite de la communication s'impose.
- 3.18 Cette communication dépend pour beaucoup des personnalités et de leurs modes d'expression. Il faut adopter un style d'encadrement à la fois performant et transparent, assorti d'une communication aisée et fréquente, à la fois horizontale et verticale, et particulièrement entre les services du Secrétariat. On a pu constater, aux échelons des personnes et de l'encadrement, des cas de non-communication entre unités opérationnelles. De même, il serait surprenant que les généralistes ou les responsables n'aient pas considérés certaines unités techniques comme des "éléments étrangers", voire perturbateurs. Il faut absolument exercer des efforts délibérés et pratiquer des interventions décisives pour surmonter ce genre d'obstacles.
- 3.19 Certains membres du Secrétariat ont eu l'impression que le DAOC repugnait à la communication. Sur le terrain même, les délégués en chef étaient à tel point submergés par le travail, les crises et les visiteurs qu'ils ne répondaient pas - peut-être parce qu'ils ne le pouvaient pas - aux questions du personnel de terrain. C'est ainsi que, dans les cinq premiers mois de 1985, le personnel en poste au Darfour s'est abondamment plaint de ne jamais recevoir de réponses de Khartoum, d'autant plus que l'absence de radios compliquait encore les choses.
- 3.20 Notre recommandation:
- RN8 Encourager l'adoption d'un style d'encadrement performant et transparent, assorti d'une communication aisée et fréquente horizontalement et entre les unités d'un même échelon.

#### 4. UTILISATION DES RESSOURCES HUMAINES

##### Recrutement, preparation et action des delégués

4.1 La qualité et l'action des delegues envoyes par les societes donatrices aux pays hotes constituent, parmi tous les themes dont nous avons ete saisis, celui qui a donne lieu aux observations les plus nombreuses et les plus critiques. Le nombre de ces delégués était éleve: le Soudan en a reçu 146, le Tchad 83 et le Mali 70, avec des effectifs ponctuels maximaux, dans chacun de ces pays, de 68, 30 et 28 respectivement.

4.2 Les commentateurs ont ete unanimes a declarer que la plupart des delégués avaient travaille avec beaucoup de zèle, et certains avec le plus grand devouement. Les infirmieres ont, dans la plupart des cas, ete couvertes d'éloges. Comme l'écrit un delegue:

"Si je n'avais pu bénéficier du concours d'une infirmiere expérimentée, j'aurais été totalement perdu. Le personnel de terrain de sa qualité constitue, à mon avis, l'un des meilleurs atouts de la Ligue... J'ai une tres haute opinion de la plupart des infirmières que j'ai pu rencontrer... Il me semble que l'on peut compter sur elles comme collaboratrices excellentes sur le terrain..."

L'équipe d'évaluation de la Ligue qui s'est rendue au Sahel en août 1985 a écrit également:

"La plupart des delegues que nous avons pu rencontrer sur le terrain paraissaient travailler avec acharnement et devouement et essayaient de faire de leur mieux dans la mesure de leurs capacités et des ressources dont ils disposaient."

La plupart des delégués ont travaillé de longues heures dans des conditions éprouvantes. Bon nombre l'ont fait jusqu'à l'épuisement ou jusqu'au point de tomber malades.

4.3 Par contre, l'inexpérience et le manque de qualifications fréquents des delégués ont fait l'objet de critiques à peu près générales, parmi lesquelles nous avons pris bien soin de trier ce qui relevait du raconter ou de la pure et simple exagération. Néanmoins, il est prouvé sans conteste que le représentant de la Société nationale hôte qui a déclaré: "A notre avis, la plupart des delégués ne sont pas des experts", avait raison. Toutes les opérations ont souffert d'une pénurie de nutritionnistes qualifiés. Il ne faut pas assimiler les infirmieres à des nutritionnistes, car elles peuvent commettre des erreurs graves en se prononçant sur l'état nutritionnel. Des logisticiens qualifiés ont aussi fait défaut. Vers la fin des opérations, au moment où nous avons rendu visite aux personnels de terrain, les delegues y étaient en général mieux qualifiés qu'aux moments critiques de 1985: c'est précisément un bon nombre des meilleurs qui étaient restés sur place ou qui avaient changé de pays d'affectation.

4.4 Les attitudes et le comportement de quelques délégués ont prêté au moins autant à critique que leur manque d'expérience et de qualifications. Il importe d'ailleurs d'insister sur le mot "quelques", car il y a eu de remarquables exceptions. Des observations sur ce point nous ont été faites par des membres des Sociétés nationales hôtes. Au sujet du comportement d'un délégué, un de ces membres a déclaré: "Nous avons pu tolérer l'intolérable, et cela grâce à notre culture". Il arrive que certains délégués s'impregnent d'une sous-culture et adoptent une vue stéréotypée de leurs hôtes. Au pire, on en arrive à des attitudes neo-colonialistes caractérisées par les préjugés, la méfiance et le refus de collaborer sur un pied d'égalité. Le représentant d'une Société nationale hôte nous a déclaré:

"Ces gens arrivent ici en se sentant supérieurs: ils savent tout et la Société nationale rien; ils sont honnêtes et la Société nationale non."

Selon nous, les Sociétés nationales hôtes ne se parent pas de toutes les vertus, et les délégués n'ont pas intégralement tort. Problèmes et erreurs interviennent de chaque côté, mais ceux des délégués sont peut-être plus facilement remédiables.

4.5 On peut rechercher les solutions en recrutant, informant et orientant. Le recrutement revêt un caractère particulièrement critique. C'est ainsi, par exemple, qu'au Tchad comme au Mali "le recrutement a probablement été le chaînon le plus faible du réseau de logistique" (Russel). On peut considérer comme extrême la remarque faite par l'observateur d'une organisation non gouvernementale: "On recrute à peu près n'importe qui dans la rue", mais nous avons pu noter des différences de qualité entre les pratiques de recrutement des Sociétés nationales donatrices. Certaines ont fait pression sur les responsables du siège pour qu'ils acceptent leurs candidats. Dans l'intérêt des victimes, qui ont le droit d'être protégées contre l'incompétence, la Ligue doit résister à ce genre de pressions; et le succès de cette résistance se mesurera à l'avenir aux protestations émises par les Sociétés donatrices dont des candidats auront été rejetés. Cette résistance sera plus aisée avec la nouvelle centralisation des recrutements et avec le nouveau système de description des postes et de sélection que le Secrétariat est en train de mettre en place.

4.6 Il y a certainement à faire pour développer et améliorer la formation et l'orientation. La formation devrait porter sur la nutrition, la logistique, les communications radio et les règles fondamentales d'action de la Ligue. Il faudrait également envisager d'enseigner comment conduire des véhicules en terrain difficile. On pourrait également utiliser la période de formation pour juger les délégués potentiels et leurs attitudes en vue de leur sélection. Concernant l'orientation, il faudrait encourager les délégués en puissance à considérer leurs hôtes comme les véritables donateurs, en ce sens qu'ils offriront aux délégués une expérience remarquable et privilégiée.

- 4.7 Nous sommes extrêmement favorables à l'idée de recruter des délégués dans les pays voisins, car nous avons été impressionnés par ceux rencontrés. Ces délégués ont des chances de présenter plusieurs avantages, y compris un lien relativement étroit avec les cultures locales. Il convient de financer largement la formation et le recrutement de ces délégués, comme l'a fait la Croix-Rouge espagnole.
- 4.8 L'information préalable des délégués, par les Sociétés nationales donatrices et à Genève, sur les conditions de terrain nous a généralement été décrite sous la forme d'une plaisanterie (par exemple, "Lorsque j'ai demandé "A quoi ressemble l'Afrique?", on m'a répondu "Vous verrez bien"). Il faudrait, autant que possible, que cette information soit assurée par des personnes qui aient l'expérience du terrain. Cependant, contrairement à certaines critiques, nous estimons qu'une information préalable sera presque inéluctablement superficielle face à une crise de l'ampleur de la famine en Afrique. Il importe davantage, et il est plus facile, de préparer convenablement les délégués par un meilleur recrutement et une formation préalable, que d'améliorer l'information que peut leur donner le personnel du siège sous la pression des événements, que ce soit dans les Sociétés nationales ou à Genève.
- 4.9 Nos recommandations:
- RN9 Appliquer de nouvelles règles de recrutement des délégués, y compris l'élaboration de descriptions des postes. Les Sociétés nationales donatrices qui appuient tel ou tel candidat doivent en être détournées. Il convient de déterminer avec soin les comportements des candidats.
- RN10 Les Sociétés donatrices doivent débloquer des crédits particuliers afin de permettre le recrutement d'un plus grand nombre de délégués dans les pays de la même région que les pays hôtes.
- RN11 Dispenser aux délégués potentiels une formation plus réaliste qui mette davantage l'accent sur la qualité des attitudes et des comportements dans le pays hôte, et qui porte sur la nutrition, la logistique, les communications radio et les règles fondamentales d'action de la Ligue.
- RN12 Faire assurer la formation et l'information préalable des délégués par des personnes au fait des conditions de terrain.

#### Continuité et carrières

- 4.10 La courte durée des contrats et le manque de continuité des affectations ont posé des difficultés énormes durant toute la période de sécheresse en Afrique, et à Genève aussi bien que sur le terrain. En deux ans, 6 responsables ont été affectés au Soudan au siège de Genève. Nous avons appris que le poste de délégué logistique à Gao a été occupé en deux ans par 9 personnes différentes, sans compter quelques interruptions. Dans les trois pays, les délégués principaux ont changé deux ou

trois fois et, de plus, les affectations ont souvent été de très courte durée. On a compté au Soudan 75 pour cent de délégués dont l'affectation a duré six mois au plus, au Tchad 78 pour cent et au Mali 68 pour cent, soit en moyenne à peu près les trois quarts. Il n'y a pas toujours eu de délai de passation des pouvoirs, et le roulement rapide des délégués a énormément compliqué la tâche de toutes les parties intéressées et détourné l'attention d'autres problèmes, tout en augmentant les dépenses.

- 4.11 La constitution d'un cadre de délégués compétents, valables et expérimentés oblige à instituer un système d'appréciation rigoureux, du type de celui que met actuellement en place le Secrétariat.
- 4.12 Il faut aussi que les délégués qui ont l'expérience des opérations sur le terrain soient disposés à reprendre du service. Nous avons l'impression que, pour certains d'entre eux, les difficultés de leur tâche ont été telles qu'ils ont réagi en refusant toute nouvelle affectation. Très souvent, les délégués sont, semble-t-il, tombés malades au bout de cinq mois sur le terrain. Sans parler de l'aspect humain, il s'agit là d'une forme coûteuse de non-productivité. On pourrait essayer de résoudre le problème en les obligeant à se replonger dans un milieu totalement différent pendant au moins une semaine à dix jours dans le cadre d'une période d'affectation plus longue.
- 4.13 L'exercice des fonctions de délégué en chef en cas de crise majeure exige des qualités exceptionnelles. Pareil délégué dans un poste tranquille ne sera pas nécessairement capable de faire face à une crise. La plupart des délégués en chef ont constitué le chaînon défaillant du système en 1984 et 1985, soit par inexpérience, soit parce qu'ils étaient à d'autres égards incapables de relever les défis exceptionnels de leur tâche. Il conviendrait d'établir une liste de délégués en chef potentiels qui corresponde aux besoins, et de faire intervenir le plus tôt possible les nouveaux lors d'une urgence, de préférence en les incorporant dans la mission d'évaluation; ils pourraient ainsi directement prendre conscience de la situation sur le terrain, ce qui leur sera peut-être difficile par la suite, lorsqu'ils seront bloqués dans la capitale comme cela s'est produit au Soudan.
- 4.14 L'expérience du terrain en tant que délégué constitue la partie capitale d'un schéma de carrière. Nous croyons savoir qu'un petit nombre seulement des responsables au siège à Genève ont travaillé sur le terrain. Pour augmenter le professionnalisme du personnel de la Ligue, il conviendrait d'inclure dans le profil de carrière des personnels de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge une affectation comme responsable au siège à Genève, une autre en qualité de délégué sur le terrain et, enfin, une troisième au sein d'une Société nationale.
- 4.15 Nos recommandations:
- RN13 Prolonger la durée des affectations des délégués sur le terrain, mais en les obligeant à prendre régulièrement des congés prévus d'avance.

- RN14 Utiliser le nouveau système d'évaluation des délégués pour constituer un cadre de délégués compétents et expérimentés.
- RN15 Rechercher des délégués en chef potentiels et en tenir une liste, pour les faire intervenir immédiatement dès l'apparition de crises en les affectant aux missions d'évaluation.
- RN1 Etablir un profil de carrière complet des personnels de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui comprendrait des affectations en qualité de délégué sur le terrain, responsable au siège et membre d'une Société nationale.

Le développement des secours des Sociétés nationales par l'emploi de personnel local

- 4.16 Les grandes opérations de secours donnent l'occasion de développer ensuite la Société nationale hôte. A condition de disposer des ressources financières nécessaires, il est possible de recruter des ressortissants du pays hôte pour des travaux qui pourraient déboucher, une fois la crise passée, sur de nouvelles activités du Croissant-Rouge ou de la Croix-Rouge.
- 4.17 Chaque région dispose d'un contingent de talents et d'experts locaux où il est possible de puiser. Il est facile de recruter un délégué à l'extérieur, alors qu'en fait on pourrait recruter quelqu'un sur place pour occuper le même poste. Il existe souvent dans le pays des personnes dûment qualifiées et on peut trouver, en faisant appel aux universités, aux administrations comme à d'autres organisations du pays, et au prix d'un effort concerté, des personnes qui ont une connaissance approfondie des conditions locales.
- 4.18 Il a été possible de recruter des homologues locaux pour collaborer avec les délégués et de les former aux diverses tâches techniques des programmes. Mais il importe davantage peut-être que ces homologues aient une profonde connaissance des conditions locales, que les délégués venus de l'extérieur ne pourront jamais acquérir. Au Darfour, par exemple, le recrutement d'agents de terrain locaux et d'infirmières homologues a permis aux subdélégations de bien mieux comprendre les conditions locales et de toucher une fraction beaucoup plus nombreuse de la population de cette région écartée.
- 4.19 On laisse échapper trop facilement des occasions. Au plus fort d'une crise, les secours prennent à juste titre le pas sur les autres activités. Il arrive que des délégués ne sachent pas exactement quels types et quantités d'homologues ou catégories de personnel à employer. Il arrive qu'ils se sentent menacés par des indigènes qui ont une meilleure éducation ou de meilleures qualifications qu'eux, sans parler des malentendus culturels et linguistiques éventuels.
- 4.20 Quoi qu'il en soit, les personnels recrutés sur place peuvent faire bénéficier de leurs connaissances locales le programme et, ce qui est peut-être le plus important, on peut les encourager à continuer de participer à l'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge une fois la crise passée.

Grâce à une formation supplémentaire, ces personnels peuvent constituer le noyau d'un encadrement local expérimenté, qui participera au développement des comités locaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

- 4.21 A l'heure actuelle, la formation des agents locaux de terrain de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en est encore au stade embryonnaire. Les responsables régionaux de la Ligue et certains personnels de terrain ont commencé à élaborer des directives concernant la formation de ces agents. Mais l'absence de spécialistes et de programmes de formation à ce niveau empêche souvent de constituer un cadre de personnel local avant, pendant et après une opération de secours.
- 4.22 Comme les Sociétés nationales des pays étudiés dans le présent rapport manquaient de moyens, les opérations de la Ligue ne pouvaient s'appuyer sur un réseau solide d'homologues opérationnels. C'est une des raisons pour lesquelles il faut aujourd'hui, en priorité, aider les Sociétés nationales à constituer un cadre solide de personnels de terrain qualifiés.
- 4.23 Nos recommandations:
- RN16 Les délégations, dans la mesure où le permettront les priorités opérationnelles, devraient profiter de toutes les occasions de renforcer la Société nationale hôte.
- RN17 Toutes les délégations devraient se fixer pour priorité le recrutement d'experts locaux et, en particulier, établir des relations de travail avec les universités, les instituts d'éducation et de recherche et les administrations.
- RN18 Les délégations devraient s'efforcer par tous les moyens de recruter du personnel local, avant de demander un délégué étranger.
- R19 Une fois recruté le personnel étranger, les délégations devraient s'employer à recruter et former des homologues locaux chaque fois que possible, afin qu'ils puissent contribuer au développement de la Société nationale après la fin des opérations de secours.
- R20 Recruter à Genève un spécialiste de la formation, qui aura pour tâche d'élaborer des directives et des programmes de formation des agents de terrain et de les faire appliquer dans les Sociétés nationales hôtes. Il conviendrait d'utiliser pour commencer les initiatives déjà prises par le Secrétariat de la Ligue à Genève.



5. DONS EN NATURE

- 5.1 La question des finances évoquée dans notre mandat relève essentiellement des attributions de MM. Price Waterhouse. Nous nous contenterons donc ici d'en commenter le point 3 b), qui concerne les relations entre les contributions en nature, en espèces et en services, et ce qu'elles sous-entendent.
- 5.2 Nous savons que les dons en nature qui ne s'accompagnent pas de contributions en espèces destinés à financer d'autres dépenses ont posé par le passé un sérieux problème. Ce problème ne semble pas s'être présenté dans les opérations sécheresse en Afrique, du fait en partie des dons généreux sans affectation particulière de la Croix-Rouge américaine.
- 5.3 Les pratiques de notification des dons ne semblent ni cohérentes ni productives. La Croix-Rouge britannique a notifié un don trois jours après son arrivée effective au Soudan, et des problèmes du même ordre se sont posés en Afrique occidentale dans le cas de dons alimentaires.
- 5.4 Les donateurs privilégient les dons en nature, qui sont tangibles, photogéniques et reconnaissables. De plus, ils sont en général originaires des nations donatrices. Dans certains cas, les gouvernements des pays donateurs qui fournissent des crédits entendent donner la préférence aux produits nationaux, ou même insistent pour leur emploi. Lorsque les dons en nature ne se conforment pas aux appels bien fondés, ils peuvent fortement réduire, voire annuler, les avantages pour les victimes des catastrophes. L'expérience des dons de produits alimentaires et de véhicules dans le cas des opérations sécheresse en Afrique dénote que la Ligue doit exercer un contrôle plus rigoureux sur l'action des Sociétés nationales donatrices.
- 5.5 L'acheminement des dons en nature sollicités pose un autre problème: les Sociétés donatrices insistent pour conserver la mainmise sur les produits une fois qu'ils sont arrivés dans le pays hôte. Toute modification d'affectation doit être acceptée par la Société donatrice, ce qui peut prendre des semaines ou des mois. C'est du gaspillage, dans les conditions d'évolution rapide des crises, ou lorsque les produits alimentaires se gâtent dans les magasins. Si la société donatrice n'a pas répondu dans un délai déterminé, de 14 jours par exemple, la délégation de la Ligue devrait avoir toute latitude pour échanger ou vendre les dons alimentaires. Il est souvent possible ou nécessaire de le faire, et les fonds ainsi recueillis pourraient souvent servir à des fins de développement.
- 5.6 Notre recommandation
- RN2 Les dons alimentaires devraient faire l'objet d'une réserve: si, 14 jours après avoir demandé à la Société nationale donatrice l'autorisation d'en disposer, la délégation n'a pas reçu de réponse, elle aura toute latitude de le faire, à condition de justifier en temps utile à la Société donatrice cette modification d'affectation et de respecter intégralement les règles de comptabilité.

### Dons alimentaires

5.7 La politique de la Ligue en la matière a été élaborée avec soin au vu de l'expérience et dans l'intérêt des victimes des catastrophes. La Ligue a également une politique concernant les équipements sanitaires fixes, non mobiles. D'après nos informations, les dons qui ont contrevenu sont les suivants:

<u>Dons</u>	<u>Pays donateur d'origine</u>	<u>Pays bénéficiaire</u>
confiture	Yougoslavie	Soudan
comprimés de protéines (plus de 39 t)	France	Tchad
lait en poudre pour nourrissons (contraire au code de l'OMS)	Corée	Soudan
dispensaires mobiles (2)	Italie (Bateau de la Paix)	Mali
lait condensé	URSS	plusieurs pays

### 5.8 Nos recommandations:

RN21 N'accepter que les dons alimentaires conformes à la politique de la Ligue en la matière.

RN22 Ne pas citer, ni reconnaître comme dons, les contributions en nature qui sont contraires à cette politique, mais faire signaler par le Secrétaire général, dans son rapport à l'Assemblée générale, les noms des donateurs et la nature de leurs contributions.

### Dons de véhicules

5.9 La Ligue n'a pas, à notre connaissance, de politique en matière de dons de véhicules. Certains de ces dons ont convenu aux besoins; en particulier celui de 20 camions MAN, fait par le gouvernement allemand au Soudan, aurait été extrêmement utile si ces véhicules n'étaient arrivés en décembre 1985, alors que les principales opérations étaient terminées. Bien que ces camions aient eu plus de 25 ans, ils convenaient admirablement à la situation au Soudan, notamment durant la saison des pluies qui a immobilisé les véhicules plus modernes. De même, les ateliers clés en main allemands donnés au Soudan étaient à la fois productifs et efficaces mais, malheureusement, des dons de modèles de véhicules très différents sont arrivés de sources diverses. Au Soudan, on a trouvé, au plus fort des opérations de secours, 8 marques différentes de véhicules dont quatre en plusieurs modèles. Certains ne convenaient pas: les camions

Steyr, qui nous ont été décrits comme "totalement inadaptés" aux conditions du Sahel. Parmi les autres problèmes à relever figure celui des dons de véhicules à essence là où le diesel est le carburant le plus courant, ceux de véhicules adaptés aux climats froids qui doivent être convertis pour fonctionner en climat chaud, et ceux de véhicules à châssis surbaissé qui s'enlisent dans le sable.

5.10 Ces dons inadéquats ont augmenté les dépenses et réduit la productivité des opérations, contrecarrant:

- l'entretien des véhicules
- la formation des conducteurs et des mécaniciens
- le volume des stocks de pièces détachées
- la livraison de pièces détachées
- les opérations de gestion et de logistique, notamment en ce qui concerne la commande et le maintien de stocks de pièces détachées
- l'utilisation des véhicules au sol durant les pluies
- le produit de la vente des véhicules, le cas échéant.

Pour résoudre ces problèmes, il faut que la Ligue adopte une politique en matière de dons et d'achat de véhicules. Il conviendrait à cet effet de prévoir 20 pour cent de marge pour l'acquisition de pièces détachées avec chaque véhicule, de manuels d'entretien et d'ateliers mobiles, et le recrutement de mécaniciens qualifiés dès le début d'une opération. La centralisation des achats devrait assurer la normalisation des véhicules appropriés, qui permettra des achats en quantité moins coûteux et des livraisons plus rapides; la réduction des stocks de pièces détachées; la simplification de la gestion des véhicules, de la formation des conducteurs et des mécaniciens, ainsi que de l'entretien; et enfin l'amélioration des livraisons de vivres et de la mobilité des délégués.

5.11 Nos recommandations:

RN3 La Ligue devrait adopter et appliquer une politique en matière de dons et d'achat de véhicules.

RN4 La Ligue devrait vendre ou mettre à l'encan automatiquement les véhicules donnés qui ne conviennent pas, et verser le produit de ces ventes à un fonds central d'achat. Les véhicules qui seraient achetés grâce à ce fonds seraient portés au crédit des dons de la Société nationale donatrice.

6. PROGRAMMES D'AIDE ALIMENTAIRE, DE NUTRITION ET DE SANTE

- 6.1 Bien que la Ligue ait fourni des marchandises telles que couvertures ou médicaments, sa plus forte contribution a été de loin la fourniture de vivres. Pour évaluer l'effet des programmes de distributions alimentaires, nous nous sommes fondés sur de nombreux témoignages, y compris des enquêtes de nutrition, des rapports de missions, des rapports de délégués, des notes de service et des entretiens. Nos conclusions, notamment en ce qui concerne le Tchad et le Mali, sont si négatives que nous les avons mises en question et réétudiées, mais cela nous a laissé plus que jamais persuadés que nos jugements étaient exacts.
- 6.2 Un compte rendu succinct sera naturellement insuffisant, et c'est pourquoi nous prions le lecteur de se référer aux rapports plus complets de Morris-Peel et de Petrie, ainsi qu'aux rapports sur la question, parmi lesquels nous citerons le "Report on nutritional aspects of the ongoing LRCS food-aid program" (mai 1985), du Dr Th. Teuscher, et l'"Etude épidémiologique de la situation nutritionnelle et démographique de deux populations de la région de Gao, Mali" (décembre 1985), de Pascal Villeneuve.
- 6.3 Notre analyse comporte quatre parties: évaluation, planification et appels; programmes et leur effet; personnel; et soutien technique du Secrétariat de la Ligue.

Evaluation, planification et demandes

- 6.4 La Ligue a été avertie des grandes crises en gestation par ses délégations qui travaillaient déjà au Tchad, au Mali et au Soudan. Dans chaque cas, elle a envoyé des délégués "éprouvés" pour évaluer les besoins, y compris en personnel sanitaire, en produits alimentaires et en médicaments. A l'exception de la mission de l'équipe suédoise de réserve dans les monts de la mer Rouge au Soudan, ces missions ont été le fait d'une seule personne. Aucun des conseillers techniques du Secrétariat de la Ligue n'a participé à aucune de ces missions initiales. Tous les programmes consécutifs proposés étaient ambitieux, mais aucun des rapports écrits que nous avons étudiés n'indique clairement comment, ou selon quels critères, les populations-cibles ont été choisies, s'il s'agissait des cas les plus critiques, des populations négligées par d'autres organismes, de celles d'un territoire donné, ou bien de celles que la Ligue pouvait atteindre. C'est ainsi que rien n'indique pour quels motifs il a été décidé de distribuer des repas préparés à 40.000 des 80.000 déshérités rassemblés dans les faubourgs de N'Djamena, ou à un cinquième environ des enfants d'âge scolaire et à la moitié des enfants d'âge préscolaire de la région de Gao, ou encore de distribuer des rations sèches à 20.000 habitants des monts de la mer Rouge et une alimentation d'appoint à environ 50.000 d'entre eux. On ne sait pas non plus ce qui a amené à décider, en mai 1985, d'augmenter de 40 pour cent les objectifs du programme d'alimentation au Mali. Toutes ces décisions paraissent avoir été arbitraires.

- 6.5 Les programmes proposés et l'envoi des demandes de secours ont suivi de près ces évaluations initiales. Les demandes concernant le Soudan ont été formulées en accord avec le conseiller à la santé communautaire, mais toutes les demandes concernant le Mali et le Tchad, à partir de 1984 et jusqu'en février 1986, ont été établies par le DAOC sans consultation préalable, ni du personnel de la division de la santé ni du conseiller à la santé communautaire, bien que toutes ces demandes aient porté sur un ou plusieurs des éléments suivants: secours alimentaire, médicaments, trousse de secours médical et personnel de santé.
- 6.6 Les appels excessifs pour des vivres ont posé des problèmes sur le terrain. C'est ainsi qu'au Mali, la demande de livraisons supplémentaires en 1985 a conduit, à la fin de l'année, à la constitution de stocks largement supérieurs aux besoins. Cette surabondance d'aliments de secours à l'époque de la récolte a naturellement contribué à la baisse des prix des produits alimentaires locaux et accru encore les difficultés des producteurs. La Ligue doit prendre bien conscience des conséquences de l'aide alimentaire à grande échelle pour les économies locales, et prêter particulièrement attention aux époques de livraison compte tenu des perspectives de récolte, lorsqu'elle évaluera les besoins alimentaires d'une région.
- 6.7 Nos recommandations:
- RN23 Confier l'évaluation initiale des besoins à une équipe qui comprenne un conseiller technique dûment qualifié et expérimenté, appartenant à la division de la santé de la Ligue ou recruté par elle.
- RN5 La Ligue devrait fixer une politique de quantification de son assistance qui permette aux équipes d'évaluation de mieux définir les populations-cibles.
- RN24 Consulter les conseillers techniques de la division de la santé au sujet des programmes proposés et des appels.

#### Les programmes et leur effet

- 6.8 Le DAOC a décidé de créer au Mali et au Tchad des "centres de distribution d'aliments préparés" qui distribueraient également certaines rations sèches. Dans les deux pays, le nombre de ces centres a augmenté rapidement, pour atteindre un maximum en août 1985. Il n'existait au Mali qu'un nutritionniste qualifié pour superviser et former des cadres, tandis qu'au Tchad il n'en existait aucun jusqu'en avril 1985, puis qu'un seul par la suite. Les inspections effectuées par d'autres délégués n'ont eu lieu qu'une ou deux fois par mois et ont concerné essentiellement la composition de l'alimentation et non les bénéficiaires ou non-bénéficiaires des distributions. Il existait bien des ouvrages de référence normalisés, mais les "directives nationales" applicables aux programmes d'alimentation d'appoint n'ont pas été publiées avant juillet 1985 au Tchad et avant décembre 1985 au Mali.

6.9 Ces centres ont fait, notamment à la télévision, l'objet d'une large publicité qui a été jugée "bonne" pour la Ligue.

6.10 Il est malheureusement apparu de plus en plus évident, au premier semestre de 1985, qu'un bon nombre de ces centres ne parvenaient pas à améliorer l'état nutritionnel des populations, cela pour diverses raisons d'ordre culturel ou technique:

- la distribution générale des rations était inadéquate
- les familles des bénéficiaires s'abstenaient de consommer d'autres produits en pensant que leurs enfants avaient déjà été normalement nourris, alors qu'ils recevaient rarement plus qu'un "appoint" de 500 calories
- la médiocrité de la sélection et de l'enregistrement des bénéficiaires en excluait souvent les plus indigents
- les maladies responsables des carences alimentaires demeuraient sans traitement, de sorte que les enfants ne gagnaient pas de poids
- l'organisation et la surveillance des régimes et programmes alimentaires étaient médiocres.

Il semblerait aussi que, dans certains cas, les centres constituaient eux-mêmes un danger pour la santé, en encourageant des populations jusque-là nomades à se réunir en groupes nombreux dans les villages ou à leurs alentours, ce qui les exposait à des maladies plus diverses et plus concentrées.

6.11 Il a fallu déployer beaucoup d'efforts pour installer les centres, et leur contrôle s'est révélé onéreux. Il est impossible de dire s'ils ont eu des effets nets positifs ou négatifs.

6.12 Au Mali et au Tchad, la distribution de rations sèches était assurée dans les centres de ravitaillement sous la forme de rations "complémentaires" aux familles bénéficiaires. Au Tchad, cette formule a persisté jusqu'à l'été 1986, où l'on a découvert des points de famine locale et où l'on a institué une distribution de rations complètes. Au Mali, la distribution de ces rations a augmenté dès le milieu de 1985 lorsqu'on s'est rendu compte que les centres de distribution d'aliments préparés ne répondaient plus aux besoins. Au Soudan, l'équipe suédoise de réserve a fort intelligemment préconisé dès le départ la distribution de rations complètes à sa population-cible des monts de la mer Rouge.

6.13 On s'est rendu de plus en plus compte que, lorsque la Ligue entreprenait la distribution massive de rations sèches à une population totalement dépourvue, elle devait assurer l'alimentation complète d'un groupe-cible bien défini.

6.14 La qualité des enquêtes nutritionnelles s'est révélée variable. Certaines de bonne qualité, réalisées au Mali puis plus tard au Tchad, ont montré que les programmes d'alimentation préparée n'avaient pas d'effet positif. En général, toutefois, les méthodes employées pour les enquêtes de nutrition, comme les analyses et la présentation de leurs résultats, se sont

revelées médiocres. Par contre, une innovation prometteuse a consisté à compléter ces enquêtes par d'autres socio-économiques rapides qui permettaient de déceler les tendances, comme cela s'est fait au Darfour. Au total, il faudra mieux préciser les méthodes d'évaluation de l'état nutritionnel des populations et réaliser les enquêtes.

6.15 Nos recommandations:

- RN6 N'organiser la distribution d'aliments préparés qu'après avoir consulté les conseillers techniques de la division de la santé et dans des conditions qui permettent d'aider et de surveiller comme il convient le fonctionnement des centres de distribution.
- RN7 La Ligue devrait adopter une politique sans équivoque permettant la distribution de rations sèches complètes.
- RN25 Appliquer plus systématiquement les méthodes d'évaluation de l'état nutritionnel et d'exécution des enquêtes et élaborer des directives à cet effet.

Personnel

- 6.16 La Ligue n'a pas été en mesure de recruter suffisamment de personnel sanitaire qualifié et expérimenté. Cela n'a rien de surprenant, étant donné que ces personnels sont peu nombreux et très demandés. La plupart des médecins, infirmières et nutritionnistes qui ont reçu leur formation en Europe et en Amérique du Nord n'ont jamais vu d'enfants insuffisamment nourris, et peu connaissent les méthodes à appliquer nécessairement en cas de famine. Dans la pratique, la plupart des personnels qualifiés de "nutritionnistes" sur le terrain étaient des infirmières et même, dans un cas particulier, une secrétaire. Comme nous l'a dit un délégué: "La Ligue nous a trompés en affirmant qu'elle avait des programmes de nutrition et qu'elle employait des nutritionnistes. En fait, il s'agissait de programmes d'alimentation et d'infirmières qui passaient pour des nutritionnistes". Une enquête anthropométrique a démontré qu'une infirmière se trompait systématiquement en évaluant "à vue d'oeil" les états de malnutrition, qu'elle classait parmi les mal-nourris certains enfants qui ne l'étaient pas, et parmi les bien-nourris ceux qui souffraient de carences. Comme il faudra encore dans l'avenir employer un personnel non qualifié pour accomplir ce travail, la seule solution consiste à assurer sur place une formation par un personnel compétent. C'est pourquoi la Ligue devrait rechercher, et recruter en cas de besoin, au moins 6 professionnels de la santé, dotés chacun d'un large éventail de compétences et d'une grande expérience des grandes urgences alimentaires, qu'elle pourra affecter en qualité de coordonnateurs et d'instructeurs locaux dès le début d'une urgence.

6.17 Notre recommandation

- RN26 Etablir une liste de délégués compétents et expérimentés en matière de santé et de nutrition, en vue des opérations de secours. Il faudra s'assurer immédiatement le concours de professionnels de la santé dûment qualifiés, qu'il sera possible de mobiliser avec un court préavis pour au moins 6 mois en qualité de coordonnateurs de l'action sur le terrain.

Soutien technique du Secrétariat de la Ligue

- 6.18 Durant l'opération sécheresse en Afrique, les compétences professionnelles des personnels sanitaires du Secrétariat ont été souvent négligées, voire rejetées, notamment par le DAOC. A une occasion au moins, un conseiller technique s'est vu refuser l'accès aux rapports médicaux et aux curriculum vitae des personnels sanitaires de terrain. L'évaluation des besoins et les appels ont été faits sans demander l'avis des conseillers techniques. Dans le même temps, la Ligue manquait beaucoup de personnel compétent en matière de nutrition et de santé, ce qui a imposé une tâche impossible à assumer au conseiller de santé communautaire, celui-ci devant en réalité agir en qualité de conseiller sanitaire aux secours durant l'urgence. Malheureusement, la titulaire se trouvait quasiment isolée dans une section appelée "Services spéciaux dans les opérations" et n'avait guère de pouvoirs pour s'acquitter de ses attributions, tandis que de nombreuses autres responsabilités lui incombaient. Ses initiatives ont beaucoup contribué à améliorer la situation. Il n'en demeure pas moins que la Ligue ne disposait que d'une professionnelle surchargée de travail, qui réclamait l'application de politiques de nutrition intelligentes, alors même que l'organisation devait en principe nourrir quelque 2 millions de gens. Ce manque de personnel et cet amateurisme ont beaucoup coûté aux victimes africaines.
- 6.19 L'effectif de la division de la santé est actuellement en cours de renforcement. Son personnel doit également devenir plus actif et se voir doter de plus d'autorité afin que les erreurs commises à l'occasion des opérations sécheresse en Afrique ne soient jamais répétées et que les futures actions nutritionnelles répondent beaucoup mieux aux besoins des victimes.
- 6.20 Notre recommandation
- RN27 Renforcer encore la division de la santé en y affectant au moins 4 professionnels de la santé qui pourront donner des conseils techniques au sujet des actions de secours, soit: un conseiller médical pour les secours, à l'échelon de direction, deux autres professionnels qualifiés en matière de santé communautaire (un francophone et un anglophone), et un nutritionniste.



## 7. LOGISTIQUE

7.1 La Ligue s'est trouvée confrontée à des problèmes de logistique quasi insurmontables. L'évaluation des besoins a présenté des difficultés exceptionnelles en raison de l'étendue des territoires et souvent de la mobilité des populations. Dans les Monts de la mer Rouge, la superficie de la région équivalait à peu près à celle de l'Angleterre; dans le Darfour septentrional à la moitié de la France, au Mali à celle de l'Allemagne occidentale, et au Tchad à celle de la péninsule Ibérique. Les distances à parcourir étaient énormes: environ 2000 km de Port Soudan à El Fasher dans le Darfour septentrional, 1700 km à travers deux frontières internationales entre le port de Lomé au Togo et Gao au Mali, quelque 2000 km du port de Douala (Cameroun) à N'Djamena (Tchad). En outre, une fois la nourriture acheminée jusqu'à ces centres, il fallait encore la transporter sur des centaines de kilomètres en empruntant des pistes défoncées, pour autant qu'il en existât. Au plus fort de la crise, les ports se trouvaient congestionnés et il était difficile de trouver des camions à louer tant la demande était forte.

7.2 A ces problèmes venaient s'ajouter les difficultés que posait la coordination des demandes et des livraisons d'aide alimentaire, à la fois entre les sources d'approvisionnement - Sociétés nationales donatrices, Secrétariat de la Ligue, institutions d'aide bilatérale et multilatérale - et avec les gouvernements et les organismes bénévoles, afin que les approvisionnements arrivent en quantités suffisantes et en temps voulu, qu'ils se complètent et qu'ils ne soient pas surabondants. Dans ces conditions, une organisation, si efficace soit-elle, n'aurait pu éviter erreurs et gaspillages.

7.3 La Ligue n'a pas fait plus mauvaise figure que la plupart des autres institutions, et au Soudan elle a probablement obtenu de meilleurs résultats. En outre, de nombreuses circonstances échappaient à son contrôle. Il nous est difficile de juger dans quelle mesure erreurs et dépenses pouvaient être évitées étant donné la situation et des anomalies aussi évidentes que:

- ponts aériens coûteux vers le Darfour et Gao
- arrivage au Mali des quantités maximales de produits alimentaires après la récolte
- surplus alimentaires restés au Darfour
- surabondance de DSM au Burkina Faso alors que le Mali en manquait
- excédents de pétrole au Niger alors qu'il faisait défaut au Burkina Faso
- pertes en entrepôt imputables à une mauvaise supervision du stockage et à un gavage excessif des fûts de pétrole (N'Djamena)
- livraisons surabondantes de carburant au Darfour (340.000 litres de plus que la quantité commandée).

Ce que nous pouvons dire, c'est que les dépenses et les erreurs n'auraient pas pris une telle ampleur et devraient diminuer à l'avenir avec l'emploi de professionnels de la logistique plus

expérimentés et plus capables, des affectations plus longues du personnel, des normes pratiques améliorées, enfin la formation à la logistique du personnel du Secrétariat et des délégués.

- 7.4 Dans la pratique, la gestion de la logistique a laissé beaucoup à désirer. D'autres rapports (Cutler, Petrie, Russel) donnent un compte rendu détaillé des insuffisances, qu'il s'agisse de l'évaluation, des achats, des expéditions, du transport par terre ou par air, de l'inspection et de la comptabilité, du stockage et enfin des délais de prestation des services et des délais de livraison. Les communications radio, la multiplication des modèles de véhicules et les normes pratiques constituent trois grands points où des changements relativement simples permettraient d'améliorer beaucoup la gestion des opérations. Il y en a également trois autres:

#### Evaluation et planification

- 7.5 Il faut exposer plus clairement objectifs et plans d'exécution tout en tenant compte des ressources disponibles. A notre avis, la Ligue a voulu trop faire, et elle est allée à la fois trop loin et trop vite dans un certain nombre de cas; par exemple, la décision prise en mai 1985 d'accroître de 40 pour cent l'aide au Mali a entraîné une surcharge de travail pour la délégation et a dépassé les moyens dont elle disposait.

#### Recrutement du personnel de terrain

- 7.6 Il faut en priorité recruter et envoyer du personnel de logistique expérimenté. On a considéré, semble-t-il, que la logistique était à la portée de tous, et non un travail de spécialiste. Mais, dans une vaste opération de secours, le délégué en logistique inexpérimenté se trouve obligé de mener de front des activités très diversifiées, avec un personnel à superviser et de larges crédits à gérer et à justifier. Sans expérience préalable, il est peu probable qu'il soit capable de mener sa tâche à bien. Il aurait fallu envoyer des délégués expérimentés en logistique dans certains postes clés, par exemple à Lomé, où au moment le plus crucial pour le dédouanement et l'envoi des livraisons alimentaires par route vers Gao, il n'y avait apparemment aucun délégué expérimenté. La rotation très rapide des délégués en logistique au Mali et au Tchad a là aussi causé de sérieux problèmes.

#### Soutien logistique à Genève

- 7.7 A Genève, il aurait fallu étoffer le soutien apporté par des spécialistes, sous forme d'une unité de soutien logistique chargée de 4 missions: matériels/achats, expéditions et transit, contentieux, et communications radio. Les membres du personnel devraient pouvoir se remplacer les uns les autres et apporter leur soutien aux équipes d'évaluation des besoins, comme pour la formation, l'amélioration des normes pratiques et la conclusion de contrats plus rigoureux avec les fournisseurs, les intermédiaires et les transporteurs.

### Formation

- 7.8 Il y aura toujours des délégués de terrain qui connaîtront mal les normes et techniques d'action. L'une des missions essentielles du personnel de soutien logistique de Genève devrait consister à former rapidement les délégués qui seront chargés d'opérations logistiques.
- 7.9 Nos recommandations:
- RN28 Améliorer l'efficacité de l'Unité de soutien logistique à Genève.
- RN29 Recruter des professionnels expérimentés de la logistique pour travailler à Genève et sur le terrain.
- RN30 Former et sensibiliser à la logistique les délégués, le personnel des Sociétés nationales et celui du Secrétariat.
- RN31 Constituer un noyau de spécialistes multidisciplinaires pour l'évaluation des besoins. Ce noyau devrait comprendre des spécialistes des questions techniques appartenant aux départements ou divisions existants du Secrétariat de la Ligue, auxquels viendraient s'ajouter des experts venus de l'extérieur.
- RN32 Elaborer, mettre par écrit et appliquer des normes pratiques pour l'évaluation des besoins, les achats, les expéditions et les opérations de transit, la gestion des stocks, le magasinage, le contentieux, les carnets de route des véhicules, etc.
- RN33 Dresser une liste-type des spécifications des véhicules, y compris des pièces détachées et des stocks du matériel de base nécessaires pour chaque véhicule ou chaque livraison selon les besoins et les préférences connues du pays (semblable au chapitre consacré aux véhicules du Manuel du CICR à l'intention des donateurs).

### Communications radio

- 7.10 Si l'information constitue la clé de voûte de toute opération de secours, les communications radio en sont l'auxiliaire indispensable. Les interventions d'urgence nécessitent la transmission rapide et sans ambiguïté des informations, et dans ce cas de bonnes communications radio revêtent une importance capitale.
- 7.11 Sur le plan technique, la plupart des systèmes radio fonctionnaient remarquablement bien en août et septembre 1986, au moment où nous nous sommes rendus sur le terrain. Le système de communications radio AMTOR installé à Niamey était efficace. Au Soudan, les radios mobiles se sont avérées utiles et auraient pu avantageusement être installées au Mali et au Tchad. Par contre, il a fallu à maintes reprises reprogrammer les longueurs d'ondes par suite des effets des rayons solaires.

- 7.12 Cela dit, au début de l'opération, le manque de radios, ou tout au moins de radios fonctionnelles, a constitué un inconvénient majeur et probablement empêché de sauver de nombreuses victimes de la famine. Les communications entre N'Djamena et ses subdélégations, comme entre Gao et ses subdélégations, étaient mauvaises. Au Soudan, le Darfour a manqué de radios dans les quatre premiers mois de 1985, ce qui a beaucoup compliqué la tâche sur le terrain.
- 7.13 On avait demandé l'avis du CICR pour les radios à utiliser au Soudan, mais les modèles recommandés et finalement mis en service ne convenaient pas pour les communications par radio-téléphone. Les messages, quand ils étaient reçus, étaient souvent brouillés. Par exemple, un traitement dentaire (dental treatment) demandé par un délégué a été confondu avec un traitement mental (mental treatment). Comme l'a fait observer un délégué sur le terrain au mois de juin. "On pensait que l'installation de la radio à El Fasher faciliterait les communications, mais c'est souvent le contraire qui s'est produit". Le plus étonnant, ce n'est pas que les modèles commandés ne convenaient pas, puisque la Ligue avait à très juste titre demandé l'avis de son organisation sœur, mais qu'il a été impossible de convaincre Genève de la nécessité de les remplacer. Il a fallu, pour obtenir du meilleur matériel, et encore dans le cadre d'une aide bilatérale, qu'une délégation du Liechtenstein se rende sur place vers la fin du mois d'août. Les nouveaux modèles "Kenwood" ont été livrés en novembre 1985 et fonctionnent très bien, mais ils sont arrivés plus d'un an trop tard, au moment où les opérations de secours avaient perdu de leur urgence.
- 7.14 Sous réserve seulement des licences et autorisations à demander aux autorités locales, des postes radio adéquats devraient être automatiquement installés au tout début d'une opération. Leur absence est une cause majeure d'inefficacité et d'improductivité à laquelle il est facile de remédier. Il faut pour cela que la Ligue emploie un technicien ou un consultant radio et débloque les crédits nécessaires à l'achat du matériel adéquat. Les problèmes de communication rencontrés au Soudan, au Mali et au Tchad sont faciles à éviter, et il faudrait veiller à ce qu'ils ne se reproduisent jamais.
- 7.15 Enfin, on sait que les transmissions radio des délégués étaient loin d'être impeccables. Tous les délégués devraient recevoir une formation à la manipulation des appareils radio, et notamment apprendre l'alphabet international.
- 7.16 Nos recommandations:
- RN34 Recruter soit un responsable des communications radio, soit un consultant à temps partiel, qui seraient chargés de faire le nécessaire pour que le Secrétariat et les Sociétés nationales soient totalement en mesure d'utiliser un matériel radio.
- RN35 Acheter, après avoir mûrement étudié la question, du matériel de communications radio adéquat et prêt à l'emploi sur le terrain, que les délégations pourraient utiliser pour communiquer avec leurs subdélégations, et celles-ci avec les véhicules.

- RP8 Demander aux Sociétés nationales de négocier à l'avance les autorisations et permis nécessaires pour utiliser ce matériel dans tous les pays exposés à la sécheresse ou aux catastrophes.
- RN36 Enseigner à tous les délégués la manipulation des appareils radio.

## 8. LA LIGUE FACE A L'AVENIR

8.1 L'expérience acquise à l'occasion des interventions consécutives à la sécheresse en Afrique a projeté au premier plan les options qui s'offrent à l'avenir au Secrétariat et à la Ligue tout entière. L'analyse que nous avons présentée plus haut démontre que la Ligue n'était pas préparée à mener des opérations d'une telle envergure. Elle a certes allégé bien des souffrances et sauvé bien des vies humaines, mais nonobstant elle n'avait pas les moyens de s'acquitter comme il convient de la tâche dont elle s'était chargée.

### Deux options

8.2 Pour l'avenir, deux courants de pensée se sont dégagés. L'un attribue au Secrétariat un rôle passif et considère qu'il est essentiellement au service des Sociétés nationales et doit s'abstenir de toute intervention en cas de famine pour en laisser le soin aux gouvernements et à d'autres organisations telles que le FISE, CARE, le Secours catholique et World Vision. Les Sociétés nationales donatrices concluent des arrangements bilatéraux limités avec les Sociétés nationales hôtes.

8.3 L'autre courant attribue au Secrétariat un rôle actif de coordination et considère qu'il faudrait le renforcer et le professionnaliser. Celui-ci continuerait d'intervenir comme il l'a fait en 1984-86, mais améliorerait beaucoup son efficacité en tirant parti de son expérience et des améliorations apportées. Des nominations aux postes clés du Secrétariat se feraient au mérite et l'on mettrait l'accent sur l'expérience professionnelle et les compétences confirmées.

8.4 De toute évidence, nos recommandations vont dans le sens de la deuxième solution, celle du rôle actif de coordination. Notre choix s'appuie sur trois motifs:

i. La nécessité. D'autres crises vont vraisemblablement se produire en Afrique et ailleurs, avec un caractère de gravité tout aussi grand ou peut-être encore plus marqué.

ii. L'avantage relatif de la Ligue. Seule la Ligue dispose d'un réseau de Sociétés nationales en mesure de créer des comités et des antennes dans les régions rurales. Les interventions des autres organisations sont loin d'avoir toujours donné les résultats escomptés dans le cas de la sécheresse en Afrique.

iii. Le potentiel de la Ligue. Même en donnant simplement suite aux recommandations que nous considérons faciles à appliquer sans retard, la Ligue améliorerait déjà beaucoup ses moyens d'action de grande envergure.

C'est pourquoi nous nous prononçons en faveur d'un renforcement du Secrétariat, qui viserait à rendre son action plus efficace, plus productive et moins coûteuse lors des interventions de grande envergure en cas de famine.

- 8.5 Nous préconisons à cet effet deux changements: l'un dans le concept de famine et d'intervention en cas de famine, l'autre dans le professionnalisme.

#### Le concept de famine

- 8.6 En cas de famine (ou d'autres situations d'urgence), le modèle d'action de la Ligue consiste en grande partie en une réaction. Dès l'apparition de migrations massives et la généralisation de la famine, une urgence est déclarée, on procède à une enquête et on lance un appel. Or, les migrations massives et la généralisation de la famine ne sont que l'aboutissement de toute une séquence d'événements qui reflètent les tentatives faites par les victimes pour s'en sortir malgré la pénurie de récoltes et la désertification des pâturages. La Ligue (et bien souvent d'autres institutions) intervient très tardivement, une fois que les victimes ont épuisé tous les moyens et ressources à leur disposition, lorsqu'elles se trouvent dans un état désespéré. Les victimes ont pourtant réussi souvent à survivre pendant plusieurs années à la sécheresse. Par exemple, la majorité de ceux que la famine a chassés d'Éthiopie vers le Soudan en 1984-85 ont déclaré que les mauvaises récoltes avaient commencé entre 1979 et 1981 et qu'elles avaient été quasi inexistantes en 1983 et 1984. Les nomades Beja disent couramment que la sécheresse a commencé dans les monts de la mer Rouge en 1979-1980, alors que les populations n'ont pris la route en masse qu'en 1984-85. Les migrations massives constituent donc pour les victimes un dernier recours.
- 8.7 S'ils veulent sauver davantage de vies humaines à l'avenir, le Secrétariat et les Sociétés nationales devront réagir plus tôt à la famine, et pour cela comprendre en quoi elle consiste et comment la combattre. Agir plus tôt signifie comprendre et renforcer les moyens de survie dont disposent les victimes.
- 8.8 Les Sociétés nationales donatrices souhaitent maintenant beaucoup réaliser des programmes à plus longue échéance et les Sociétés nationales hôtes paraissent prêter une oreille intéressée à leurs propositions. Dans le même temps, réapparaît l'idée qu'il vaut mieux prévenir une famine grâce à une intégration des projets de développement rural et de soutien des moyens de survie que d'intervenir après coup. Cela dit, la façon de réaliser cette intégration n'est pas encore tout à fait claire.
- 8.9 Pour faire avancer les choses sur ce point, il faudrait peut-être que la Ligue détermine quels sont les secteurs où elle bénéficie d'un avantage relatif par rapport aux autres institutions. Actuellement, il ne semble pas que ce soit le développement rural, domaine spécialisé et complexe. De plus, les interventions dans ce domaine, que ce soit de la part du Secrétariat ou au titre de relations bilatérales, quel que soit

l'enthousiasme qu'elles aient mobilisé, ne nous ont pas semblé se situer à la pointe du progrès. Pour être en mesure d'agir à bon escient en matière de développement rural, il faudrait que le Secrétariat décide de recruter des spécialistes compétents de ce développement qui seraient susceptibles de guider et de conseiller les Sociétés nationales.

8.10 Par contre, la Ligue pourrait avoir un avantage relatif en matière d'information et d'action préemptive grâce à l'existence de son réseau de comités. Cela est difficile à envisager au Tchad et au Mali, mais réalisable dans certaines parties du Soudan, et notamment au Darfour, où des comités ruraux du Croissant-Rouge soudanais réunissent et fournissent des informations destinées au système national d'alerte avancée, et où ils apportent une aide aux groupes vulnérables. Cela devrait être également réalisable dans d'autres pays où les Sociétés nationales sont relativement bien implantées. Il se pourrait bien qu'à l'avenir la force de la Ligue réside tout autant ou même plus dans ses systèmes d'alerte avancée et ses mesures de prévention avant que les situations ne se dégradent complètement que dans le développement rural en soi. Les deux actions sont néanmoins complémentaires et l'on obtiendra les meilleurs résultats en agissant sur les deux plans. La Ligue devra peser soigneusement la ligne qu'elle entend suivre.

#### 8.11 Notre recommandation

RP9 Redéfinition par la Ligue de la notion de famine et de sa politique en la matière, mettant en jeu le rôle des Sociétés nationales hôtes dans i) la prévention, ii) les systèmes d'alerte avancée et iii) le développement rural.

#### Professionalisme

8.12 La nécessité d'un plus grand nombre de professionnels et de davantage de professionnalisme revient comme un leitmotiv dans le présent rapport. Notre analyse des opérations sécheresse en Afrique, nos entretiens avec le personnel, notre lecture des rapports finals des délégués, tout confirme cette nécessité. La Ligue nous a été décrite comme "le dernier bastion de l'amateurisme". La plupart des organisations humanitaires tendent à favoriser et autoriser une mentalité d'amateur, et la Ligue ne fait pas exception. Il n'en reste pas moins que dans des secteurs qui revêtent une importance capitale pour ses opérations - nutrition, santé, logistique, communications radio, véhicules et développement, par exemple, il existe déjà une masse de connaissances et d'expérience qui ne cesse en outre de s'étoffer rapidement. La Ligue devrait se doter des moyens nécessaires pour ne pas se laisser distancer et assimiler ces connaissances et cette expérience dans ses structures, ses normes et la formation de son personnel.

8.13 Cela n'a rien de nouveau. En 1975, le rapport Tansley insistait déjà sur la nécessité d'un plus grand professionnalisme, mais il ne paraît pas que son message soit bien passé. Nous avons constaté à maintes reprises que les carences des opérations, ou encore les occasions manquées, pouvaient s'expliquer par un



manque d'expérience ou de compétence, ou l'inaptitude à en tirer parti. Le DAOC, qui a établi des demandes de secours et des programmes sans consulter de nutritionnistes, ce qui aurait permis à notre avis d'éviter bien des souffrances, nous en donne un exemple évident et navrant. Nous avons trouvé aussi d'autres exemples dans d'autres domaines, par exemple la logistique - où l'acheminement des produits alimentaires est l'affaire de professionnels -, les communications, ou encore l'acquisition et la gestion des parcs de véhicules.

- 8.14 Formation et orientation peuvent atténuer ou faire disparaître l'amateurisme, tout comme les résistances ou l'hostilité aux conseils des professionnels. Dans plusieurs domaines, y compris la nutrition et la logistique, il y a encore de bons motifs de former et d'orienter tout le personnel de la Ligue afin qu'il se familiarise avec l'ABC de chaque branche et comprenne ce que les professionnels peuvent lui apporter.
- 8.15 Nous avons recommandé à diverses reprises dans le présent rapport d'employer des professionnels spécialisés, qui pourraient être recrutés moyennant d'une part la redistribution de postes, et d'autre part la création de nouveaux postes, qu'il faudrait financer. Nous considérons que la Ligue ne peut se permettre d'agir autrement. Si le personnel est engagé en fonction de ses compétences confirmées, de son dévouement et de ses mérites, et non pour des motifs politiques, l'aide aux futures victimes pourrait s'améliorer du tout au tout.
- 8.16 Notre recommandation:
- RP10 Impartir de façon décisive un plus grand professionnalisme au Secrétariat grâce à des recrutements fondés sur les mérites confirmés.

#### Conclusion

- 8.17 Ce que nous avons appris pendant les deux mois que nous a demandés cette évaluation nous a apporté la conviction que les populations menacées par les catastrophes, par la sécheresse ou par la famine ont besoin de pouvoir compter sur une Ligue et un Secrétariat solidement structurés. La Ligue bénéficie encore d'un avantage relatif, mais elle le perdra si son Secrétariat ne se voit pas donner tous les moyens nécessaires pour assurer un rôle actif de coordonnateur. S'il reste privé de ces moyens, mieux vaudrait pour les victimes que la Ligue laisse le soin des opérations de secours de grande envergure à d'autres institutions et s'abstienne d'une action irresponsable qui servirait uniquement à satisfaire son goût de l'humanitarisme. Pour disposer des moyens nécessaires, il faut que le Secrétariat ait un personnel de professionnels très compétents et dévoués. Nous avons constaté que beaucoup sont découragés, mais nous avons aussi rencontré des personnes dévouées faisant un excellent travail. À notre avis, la tâche difficile à laquelle doit s'attaquer la direction de la Ligue consiste à augmenter le nombre de ses collaborateurs dévoués et à limiter ou réduire le nombre des "oiseaux de passage". Les organigrammes ne remplacent ni la compétence ni l'engagement.

Tout collaborateur du Secretariat qui manque de competence ou de volonte d'engagement coûte des vies humaines. Inversement, tout collaborateur capable et devoue permet d'en sauver. Le Secretariat a besoin d'un personnel plus capable et plus devoué, ayant l'experience voulue et qui fasse preuve d'un professionnalisme confirme.

- 8.18 Nous considerons que la Ligue se trouve maintenant à la croisee des chemins: elle doit opter ou bien pour la voie de la facilite en se mettant passivement au service des Sociétés nationales a qui elle laissera de plus en plus de latitude pour s'engager dans des relations bilaterales, ou bien pour un cheminement plus difficile qui la conduira à jouer un rôle professionnel actif où, de concert avec le Secrétariat, elle assumera fierement ses responsabilités et pourra s'enorgueillir d'une reputation fondée sur les résultats et non sur une image. Nous sommes convaincus, et nous espérons avoir convaincu tous les lecteurs de ce rapport, qu'il en va de l'interet des futures victimes des famines et autres catastrophes que la Ligue s'engage dans un professionnalisme actif.

## 9. SUITE A DONNER

- 9.1 Dans le present rapport, et nous fondant sur notre analyse des operations secheresse realisees par la Ligue en Afrique en 1984-86, nous avons recommande diverses mesures. Nous avons egalement releve que la Ligue ne dispense aucune formation propre. Dans le passe, des recommandations, semblables parfois aux nôtres, sont tombées dans l'oubli sans recevoir aucune suite, ce qui peut s'expliquer de plusieurs façons. Il se peut que les recommandations n'aient aucune valeur. Il se peut aussi qu'elles soient politiquement difficiles à appliquer, ou encore qu'il n'existe pas de mecanisme institutionnel ou de groupe veritablement interesse pour les etudier et les appliquer.
- 9.2 Pour simplifier les choses, nous avons subdivise nos recommandations en deux categories. La premiere, que nous avons intitulee NUL BESOIN D'ATTENDRE, comprend celles que nous estimons, le Secretaire general habilite et apte a prendre sans decision de politique generale. Certaines, par exemple l'elaboration de normes pratiques, n'obligent pas semble-t-il, à ouvrir des credits supplementaires. La creation recommandee de nouveaux postes exigera dans certains cas l'ouverture de credits supplementaires, mais dans d'autres cas, et peut-être le plus souvent, pourra être compensée par des reductions d'autres personnels. Lorsqu'il faudra des credits supplementaires pour donner effet a des recommandations, par exemple l'achat de materiel radio, la Ligue pourrait inviter les donateurs à souscrire à telles ou telles d'entre elles. En tout etat de cause, la plupart des mesures à prendre sont relativement simples et leur mise en oeuvre ne devrait pas demander plus de deux ans. Un groupe de travail actif au sein du Secretariat pourrait s'y employer, en faisant tres souvent rapport sur ses activites, à intervalles reguliers.
- 9.3 La deuxieme categorie, que nous avons intitulee POLITIQUE A DEFINIR, comprend celles qui appellent des decisions de politique avant toute mesure et dont l'application peut prendre plus de temps. De telles decisions peuvent demander du temps et le temps de la Ligue est compte. Nous exhortons à confier aux organes competents la tache de definir les politiques requises.

Recommandations : Nul besoin d'attendre

- 9.4 Les recommandations qui suivent pourront, à notre avis, être mises en œuvre sur le champ ou à brève échéance par décision administrative du Secrétaire général, sans obliger en quoi que ce soit à modifier la politique de la Ligue.

Nos recommandations

- Organisation et gestion

- RN1 Examiner les buts et les activités du Secrétariat en vue d'une organisation et d'un mode de fonctionnement qui leur soient adaptés. Cet examen devrait être confié à une personne ayant l'expérience des opérations et des organisations de secours. Des conseillers en gestion ne sont pas nécessairement les plus qualifiés pour ce travail, pas plus que les universitaires, financièrement abordables.
- RN2 Etablir des descriptions d'emploi pour tous les postes de délégués (comme on a entrepris de le faire) et tous les postes du Secrétariat.
- RN3 Etudier s'il convient de pourvoir le poste de Secrétaire général adjoint.
- RN4 Recruter un Directeur des opérations ayant une expérience de la gestion des opérations d'urgence sur le terrain et possédant des compétences exceptionnelles, ce recrutement devant se fonder uniquement sur la valeur professionnelle prouvée.

Systèmes et méthodes

- RN5 Examiner les systèmes élaborés et actuellement appliqués à l'établissement de normes pour les activités dans les opérations de secours et de préparer et mettre à jour, sous forme de manuel, des méthodes pour les activités de secours.
- RN6 Préparer, d'avance le nécessaire pour les bureaux des délégations et des sous-délégations, dans des cantines comprenant dossiers, formulaires et méthodes.

Formation pour l'institution

- RN7 Créer ou développer un fonds commun d'expérience moyennant l'ouverture, à cet effet, d'un nouveau poste.

Communication

- RN 8 Encourager l'adoption d'un style d'encadrement performant et transparent, assorti d'une communication aisée et fréquente horizontalement et entre les unités d'un même échelon.

#### Recrutement, preparation et action des delegues

- RN 9 Appliquer de nouvelles regles de recrutement des delegues, y compris l'elaboration de description des postes. Les Societes nationales donatrices qui appuient tel ou tel candidat doivent en etre detournees. Il convient de determiner avec soin les comportements des candidats.
- RN 10 Les Societes donatrices doivent debloquer des credits particuliers afin de permettre le recrutement d'un plus grand nombre de delegues dans les pays de la meme region que les pays hotes.
- RN 11 Dispenser aux delegues potentiels une formation plus realiste qui mette davantage l'accent sur la qualite des attitudes et des comportements dans le pays hote, et qui porte sur la nutrition, la logistique, les communications radio et les regles fondamentales d'action de la Ligue.
- RN 12 Faire assurer la formation et l'information prealable des delegues par des personnes au fait des conditions de terrain.

#### Continuite et carrieres

- RN 13 Prolonger la duree des affectations des delegues sur le terrain, mais en les obligeant a prendre regulierement des conges prevus d'avance.
- NI 14 Utiliser le nouveau systeme d'evaluation des delegues potentiels pour constituer un cadre de delegues competents et experimentes.
- RN 15 Rechercher des delegues en chef potentiels et en tenir une liste, pour les faire intervenir immediatement des l'apparition des crises en les affectant aux missions d'evaluation.

#### Le developpement des secours et des Societes nationales par l'emploi de personnel local

- RN 16 Les delegations, dans la mesure ou le permettront les priorites operationnelles, devraient profiter de toutes les occasions de renforcer la Societe nationale hote.
- RN 17 Toutes les delegations devraient se fixer pour priorite le recrutement d'experts locaux et, en particulier, etabliir des relations de travail avec les universites, les instituts d'education et de recherche et les administrations.
- RN 18 Les delegations devraient s'efforcer par tous les moyens de recruter du personnel local, avant de demander un delegue etranger.
- RN 19 Une fois recrute le personnel etranger, les delegations devraient s'employer a recruter et former des homologues locaux chaque fois que possible, afin qu'ils puissent contribuer au developpement de la Societe nationale apres la fin des operations de secours

- RN 20 Recruter à Genève un spécialiste de la formation, qui aura pour tâche d'élaborer des directives et des programmes de formation des agents de terrain et de les faire appliquer dans les Sociétés nationales hôtes. Il conviendrait d'utiliser pour commencer les initiatives déjà prises par le Secrétariat de la Ligue à Genève

Dons en nature

- RN 21 N'accepter que les dons alimentaires conformes à la politique de la Ligue en la matière.
- RN 22 Ne pas citer, ni reconnaître comme dons, les contributions en nature qui sont contraires à cette politique, mais faire signaler par le Secrétaire général, dans son rapport à l'Assemblée générale, les noms des donateurs et la nature de leurs contributions.

Programmes d'aide alimentaire, de nutrition et de santé

- RN 23 Confier l'évaluation initiale des besoins à une équipe qui comprenne un conseiller technique dûment qualifié et expérimenté, appartenant à la division de la santé de la Ligue ou recruté par elle.
- RN 24 Consulter les conseillers techniques de la division de la santé au sujet des programmes proposés et des appels.
- RN 25 Appliquer plus systématiquement les méthodes d'évaluation de l'état nutritionnel et d'exécution des enquêtes, et élaborer des directives à cet effet.
- RN 26 Etablir une liste de délégués compétents et expérimentés en matière de santé et de nutrition, en vue des opérations de secours. Il faudra s'assurer immédiatement le concours de professionnels de la santé dûment qualifiés, qu'il sera possible de mobiliser avec un court préavis pour au moins 6 mois en qualité de coordonnateurs de l'action sur le terrain.
- RN 27 Renforcer encore la division de la santé en y affectant au moins 4 professionnels de la santé qui pourront donner des conseils techniques au sujet des actions de secours, soit: un conseiller médical pour les secours, à l'échelon de direction, deux autres professionnels qualifiés en matière de santé communautaire (un francophone et un anglophone), et un nutritionniste.

Logistique

- RN 28 Améliorer l'efficacité de l'Unité de soutien logistique à Genève.
- RN 29 Recruter des professionnels expérimentés de la logistique pour travailler à Genève et sur le terrain.
- RN 30 Former et sensibiliser à la logistique les délégués, le personnel des Sociétés nationales et celui du Secrétariat.

RN 31 Constituer un noyau de spécialistes multidisciplinaires pour l'évaluation des besoins. Ce noyau devrait comprendre des spécialistes des questions techniques appartenant aux départements ou divisions existants du Secrétariat de la Ligue, auxquels viendraient s'ajouter des experts venus de l'extérieur.

RN 32 Elaborer, mettre par écrit et appliquer des normes pratiques pour l'évaluation des besoins, les achats, les expéditions et les opérations de transit, la gestion des stocks, le magasinage, le contentieux, les carnets de route des véhicules, etc.

RN 33 Dresser une liste type de spécifications des véhicules, y compris des pièces détachées et des stocks du matériel de base nécessaires pour chaque véhicule ou chaque livraison selon les besoins et les préférences connues du pays (semblable au chapitre consacré aux véhicules du Manuel du CICR à l'intention des donateurs).

#### Communications radio

RN 34 Recruter soit un responsable des communications radio, soit un consultant à temps partiel, qui seraient chargés de faire le nécessaire pour que le Secrétariat et les Sociétés nationales soient totalement en mesure d'utiliser un matériel radio.

RN 35 Acheter, après avoir mûrement étudié la question, du matériel de communications radio adéquat et prêt à l'emploi sur le terrain, que les délégations pourraient utiliser pour communiquer avec leurs sub-délégations, et celles-ci avec les véhicules.

RN 36 Enseigner à tous les délégués la manipulation des appareils radio.

#### Recommandations : politique à définir

9.5 Les recommandations qui suivent ne pourront, à notre avis, recevoir d'effet qu'au moment où l'organisme statutaire compétent de la Ligue aura pris les décisions nécessaires, et dans les meilleurs délais possibles.

#### Nos recommandations :

##### Utilisation des ressources humaines

RP1 Etablir un profil de carrière complet des personnels de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui comprendrait des affectations successives en qualité de déléguée sur le terrain, de responsable au siège et de membre d'une Société nationale.

##### Dons en nature

RP2 Les dons alimentaires devraient faire l'objet d'une réserve: si, 14 jours après avoir demandé à la Société nationale donatrice l'autorisation d'en disposer, la délégation n'a pas

recu de réponse, elle aura toute latitude de le faire, à condition de justifier en temps utile cette modification d'affectation à la Société donatrice et de respecter intégralement les règles de comptabilité.

RP3 La Ligue devrait adopter et appliquer une politique en matière de dons et d'achat de véhicules.

RP4 La Ligue devrait vendre ou mettre à l'encan automatiquement les véhicules donnés qui ne conviennent pas pour ses opérations, et verser le produit de ces ventes à un fonds central d'achat. Les véhicules qui seraient achetés grâce à ce fonds seraient portés au crédit des dons de la Société nationale donatrice.

#### Programmes d'aide alimentaire, de nutrition et de santé

RP5 La Ligue devrait fixer une politique de quantification de son assistance, qui permette aux équipes d'évaluation de mieux définir les populations-cibles.

RP6 N'organiser la distribution d'aliments préparés qu'après avoir consulté les conseillers techniques de la division de la santé et dans des conditions qui permettent d'aider et de surveiller comme il convient le fonctionnement des centres de distribution.

RP7 La Ligue devrait adopter une politique sans équivoque permettant la distribution de rations sèches complètes.

#### Communications radio

RP8 Demander aux Sociétés nationales de négocier à l'avance les autorisations et permis nécessaires pour utiliser ce matériel dans tous les pays exposés à la sécheresse ou aux catastrophes.

#### Le concept de famine

RP9 Redéfinition par la Ligue de la notion de famine et de sa politique en la matière, mettant en jeu le rôle des Sociétés nationales hôtes dans i) la prévention, ii) les systèmes d'alerte avancée et iii) le développement rural.

#### Professionalisme

RP10 Impartir de façon décisive un plus grand professionnalisme au Secrétariat grâce à des recrutements fondés sur les mérites confirmés.



## 10. POST-SCRIPTUM : CE QU'ILS ONT DIT

(Certaines citations ont été traduites de l'anglais)

### Citations générales

"La Croix-Rouge, qui s'efforce de prévenir et d'alléger les souffrances des hommes, considère comme un devoir essentiel de secourir toutes les victimes des désastres."

Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre

"... selon les estimations, jusqu'à 250.000 personnes sont décédées. Ces morts auraient fort bien pu être évitées si les opérations de secours avaient été planifiées et exécutées avec plus de soin."

(rapport d'un délégué ne portant pas uniquement sur les opérations de la Ligue)

"Faire le bien ne suffit pas; le bien doit être bien fait"

(Diderot cite par une équipe d'évaluation de la Ligue, août 1985)

"Je pense que notre action se résume ainsi : nous nous lançons dans une opération le plus vite possible et nous nous en retirons tout aussi rapidement"

(représentant d'une Société nationale donatrice)

"Nous sommes tombés des nues lorsqu'il y eut l'Afrique"

(membre du personnel du Secrétariat)

### De la Ligue

"C'est l'organisation qui a le plus grand potentiel pour faire le bien"

"Pour moi, la Ligue commence à ressembler à une ONU en miniature, la politique important davantage que la prestation de la meilleure aide possible aux victimes..."

(rapport d'un délégué)

"J'ai vu le FISE, j'ai vu le PAM, j'ai vu CARE... du point de vue du travail, la Ligue se défend"

(délégué)

"Je suis choqué par la qualité du personnel ici"

(membre du personnel du Secrétariat)

"Je préfère travailler avec la Ligue. C'est la seule organisation avec laquelle on peut mener à bien sa tâche"

(délégué)

"Un grand nombre des choses qui se sont passées à la Ligue ont été dues à des amitiés et des inimitiés personnelles; cela est impensable dans une aussi grande organisation"

"Certains se servent de la Croix-Rouge pour leurs propres fins, leurs propres fins politiques"

"Nous disons toujours que la Ligue est une nouvelle forme de colonialisme"

(hôte)

"La Ligue est le dernier bastion de l'amateurisme"

"La Ligue est la seule organisation qui réponde toujours par l'affirmative lorsque de l'aide est demandée pour une région connaissant des difficultés"

(Ministre d'un Etat hôte)

"L'un des plus grands succès de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été l'obtention de la confiance de la CEE et l'instauration d'une collaboration sans cesse plus étroite avec cette dernière"

(rapport d'un délégué)

"Parce qu'ils sont de la Croix-Rouge, on leur passe beaucoup de choses"

(observateur d'un autre organisme bénévole)

#### De l'organisation et de la gestion

"Ne comptez pas sur le siège, car il n'y a rien à en attendre. Le personnel y est surchargé"

"Il n'y a pas la moindre structure. Chacun est chargé de tout et en même temps de rien"

(rapport d'un délégué)

"Il y avait un tas d'or où tout le monde pouvait puiser"

et

"Les gens estimaient que l'argent qu'ils devaient dépenser était là pour s'amuser"

(à propos de la contribution sans affectation des Etats-Unis)

"Quelle que soit ma tâche, je n'ai aucun point de référence: ni écrit, ni personne"

(un délégué au développement)

"En tant que professionnel de la Croix-Rouge fort de 7 années d'expérience des catastrophes, à tous les échelons de la supervision et du contrôle et dans tous les domaines des opérations, on dirait que cette opération est marginale et toujours sur le point de s'écrouler"

(rapport d'un délégué)

"La liberté de coordination ne lui était pas donnée, aussi n'était-ce qu'une boîte aux lettres"

(délégué au centre logistique du Sahel)

"Les réunions de stratégie qui se tenaient tous les deux mois pourraient être décrites comme "Société de déclamation de Hyde Park"; tous les délégués y parlaient des problèmes se posant dans leurs régions... une perte de temps absolue"

(rapport d'un délégué)

"J'avais souvent l'impression d'offrir ma tête au couperet: désagréable impression. Cela s'expliquait toutefois par le sentiment de ne pas être soutenu de tout coeur et compris par Genève..."  
(rapport du chef d'une sous-délégation)

"On ne nous demandait pas de conseils; que pouvions-nous donc faire?"  
(un membre du Secretariat)

#### Des systèmes et normes

"L'opération était très mal organisée dès le départ. Les gens y étaient juste parachutés"  
(un délégué)

"L'un des principaux motifs de déception a été le sentiment de "reinventer les activités de secours", qui s'est manifesté dans la plupart des tâches auxquelles j'ai participé. Pendant ses nombreuses années d'activités de secours, la Ligue a sûrement acquis une certaine expérience de la façon de mener une opération. Cette question semble toutefois dépendre des personnes participant au travail effectif et non aux tâches routinières établies"  
(rapport d'un délégué)

"Une banque d'expérience aurait dû être établie au siège de la Ligue; riche de toutes les opérations réalisées, on pourrait y puiser lorsqu'une nouvelle opération est entamée. Au Soudan, on aurait cru que la Ligue se trouvait sur le terrain pour la première fois, apprenant sur le tas"  
(rapport d'un délégué)

"Un système logistique correct est crucial pour une telle opération. Il est étrange que la Ligue n'ait rien eu à offrir à la délégation en matière d'orientation et des systèmes de base"  
(rapport d'un délégué)

"On ne devrait jamais entamer une opération de secours de cette envergure sans des systèmes corrects et des délégués expérimentés pour les présenter"  
(rapport d'un délégué)

"Il revenait à chaque délégué de concevoir ses propres méthodes sur le terrain"  
(délégué)

"Si nous avions dû mener l'opération depuis Genève, nous n'aurions jamais connu la situation financière de notre opération à tout moment"  
(rapport d'un délégué)

#### Des donateurs et des médias

"Nous nous trouvions sous un affreux déluge de journalistes qui voulaient des photos pires que celles de la BBC"

"Nous sommes prisonniers de nos membres"

"Je suis desolé, vous n'êtes pas le seul que nous écoutons"  
(reponse donnée par un responsable à un délégué demandant une diminution des vivres)

"Les Sociétés nationales doivent se rendre compte que ce ne sont pas leurs besoins mais ceux des victimes qui importent"

"Les donateurs leur envoient toutes sortes de déchets"

"Les Sociétés nationales pensent en termes de trésorerie, et si elles ont une vedette comme le Soudan ou l'Éthiopie, leurs fonds montent en flèche..."

#### Du recrutement des délégués et de la remise des consignes

"On recrute à peu près n'importe qui dans la rue"  
(spécialiste des secours d'une ONG)

"Et le pire a été Genève, Aucune réunion d'information. Les délégués ne savaient même pas ce qu'ils allaient faire"  
(délégué)

"Lorsque j'ai demandé à quoi ressemblait l'Afrique, ils m'ont répondu "vous verrez bien"  
(délégué)

"Comment s'est passé votre recrutement? "quand pouvez-vous partir?"  
(conversation avec un délégué)

"Connaissez-vous les véhicules à quatre roues motrices?"  
(question posée lors d'une entrevue à un candidat à un poste de délégué mécanicien)

"La sélection... devrait être faite par des gens expérimentés, et la Ligue devrait avoir le courage de dire "non" à une Société nationale lorsque cela est nécessaire"  
(rapport d'un délégué)

#### Du professionnalisme

"C'est un métier, et un métier sacrément difficile parfois, qui exige des professionnels"  
(délégué)

"... la plupart des délégués, y compris moi-même, ont exécuté des tâches pour lesquelles ils n'avaient qu'une expérience limitée et dans certains cas pas même les connaissances théoriques."  
(rapport d'un délégué nutritionniste)

"La Ligue perdra les membres qualifiés de son personnel parce qu'ils sont dégoûtés"  
(délégué)

"Il faut surtout que la Ligue se rende compte que les actions de secours ne peuvent être menées de cette manière... l'attitude à l'égard des tâches n'est pas assez professionnelle"  
(rapport d'un délégué)

"Ayant été volontaire de la Croix-Rouge pendant 8 ans environ avant de partir pour cette mission, j'étais convaincu que la Croix-Rouge était une organisation qualifiée. Je suis désolé de dire que cette opinion a été ruinée... l'attitude à l'égard des tâches n'est tout simplement pas assez professionnelle... les résultats obtenus ont néanmoins été bons"  
(rapport d'un délégué)

"Les exigences du programme garantissaient des professionnels expérimentés. Au lieu de cela, il a été dirigé par un groupe d'amateurs bien intentionnés"

Délégués et hôtes les uns à propos des autres

"Ils arrivent comme des sortes d'individus supérieurs - ils savent - la Société nationale ne sait pas - ils sont honnêtes - la Société nationale ne l'est pas"  
(hôte)

"Ils ont encore besoin du personnel de la Ligue pour rester honnêtes. Je ne dis pas qu'ils sont malhonnêtes, mais ils sont soumis à de nombreuses pressions"  
(délégué)

"Genève a tout compris lorsqu'elle dit que le délégué est là-bas pour aider la Société nationale. Cela ne se passe pas ainsi. Il est là-bas pour diriger la Société nationale"  
(hôte)

"Le pire ici : les chauffeurs. Leur manière de traiter les véhicules fait pleurer"  
(hôte)

"Selon nous, la plupart des délégués ne sont pas des spécialistes..."  
(hôte)

"La seule chose qui les intéresse c'est l'argent"  
(délégué)

"C'était la première fois que je travaillais avec des blancs et j'avais beaucoup de mal à comprendre leur façon de procéder"  
(hôte)

"... une attitude proche du néo-colonialisme, condescendante et méfiante a souvent dominé. Lorsque des cadres supérieurs (dans la capitale) vont jusqu'à déclarer qu'"on ne peut pas faire confiance à ces gens-là", contrairement à ce qu'ils disent publiquement, alors on peut mettre tout à fait en doute la sincérité du but souvent exprimé par la Ligue : travailler en coopération avec, et au nom, de la Société nationale locale"  
(rapport d'un délégué)

"Ils ne savent rien. Ils ne font absolument pas attention à la Société nationale"

(hôte)

"Le volontarisme n'existe pas ici"

(délégué)

"Nous avons pu tolérer l'intolérable. Et cela grâce à notre culture"

(hôte)

"... sans les contributions considérables, souvent sous la forme de groupes locaux du Croissant-Rouge, des habitants et des collectivités, il aurait été impossible à la Ligue d'exécuter aucun programme"

(rapport d'un délégué)

"Certains délégués ont été très bons"

(hôte)

#### De la nourriture et de la nutrition

"Je n'ai pas besoin d'un nutritionniste pour me dire quand les gens crévent de faim"

"Vous pouvez avoir n'importe quelle quantité de calories, mais elles ne servent à rien si elles n'arrivent pas"

(nutritionniste)

"La Ligue nous a trompés en affirmant qu'elle ait des programmes nutritionnels et qu'elle employait des nutritionnistes. En fait il s'agissait de programmes alimentaires et d'infirmières qui passaient pour des nutritionnistes"

(délégué)

"Il n'existe pas de système pour choisir les personnes qui recevront une aide de la SCR; chaque station sur le terrain a son propre système, ce qui est contraire au principe de la Croix-Rouge d'une aide unifiée et égale"

(rapport d'un délégué)

"Le projet tout entier était artificiel"

(délégué, à propos des débuts de l'opération au Mali)

"Donner à manger à tout ce qui bouge"

(description de la politique de la Ligue au Tchad par un observateur d'ONG)

#### Après la phase d'urgence

"Vous ne voyez pas le problème au plus fort de la bataille, mais il se pose plus tard"

(chef délégué)

"Nous avons tellement de génératrices que nous ne savons pas où elles sont. Ça fait trois semaines que je les cherche"

(chef délégué)

"La distribution gratuite de vivres a porté un grave prejudice a l'economie locale; elle a malheureusement rendu les riches plus riches et les pauvres plus pauvres"

(rapport d'un delegue, janvier 1986)

"J'ai l'impression que nous aidons les gens parce que ça nous arrange et puis des que ça cesse de nous arranger, nous arrêtons. Et cela n'a rien a faire avec la situation de ceux à qui nous apportons notre aide"

(delegue)

"Nous avons besoin d'informations à presenter à USAID pour un remboursement. Mais elles ne sont pas là ou alors elles ne se trouvent pas sous la forme qui convient. Et il serait si simple..."

(chef delegue)

"La negligence a tout de suite regne partout, le sentiment d'un bateau qui coule"

(chef delegue à propos des effets de la mise "en reserve" de l'equipe speciale)

"La methode est si complexe que la crise doit etre terminée"

(delegue infirmier)

#### Des delegues et des operations

"La liste des tâches qui ont été très mal executées pendant cette operation est affreusement longue"

(rapport d'un delegue)

"Questions résultats, c'est parfait. L'argent qui a été dépensé est allé à la population... Les opérations étaient bonnes... La population a été aidée de façon parfaite"

(volontaire de la Croix-Rouge dans une capitale)

"Je désespère de jamais obtenir l'efficacité nécessaire pour faire du bon travail ici. Nous avons tous le moral à zéro. Comment pouvons-nous convaincre le personnel du bureau (de la capitale) que sa première tâche est de nous soutenir et non de nous gêner?"

(chef d'une sub-délégation)

"L'inefficacité et les hésitations avec lesquelles la Ligue a répondu à ces besoins essentiels pour les secours sur le terrain ont gravement retardé la mise en place de centres d'alimentation dans le camp et se sont traduites par des pertes en vies humaines"

"Il est inutile de nous envoyer de nouveaux délégués s'ils ne sont précédés de véhicules"

(chef de sub-délégation)

"Le miracle s'est produit grâce aux efforts de délégués dévoués et de volontaires et travailleurs enthousiastes de la SCR"

(rapport d'un delegue)

"Plus jamais. J'ai perdu 8 kilos et j'ai attrapé l'hépatite B, sans le savoir"

(délégué)

"Ils ont bien travaillé et avec rapidité"  
(fonctionnaire international)

"Je tiens à ce que vous sachiez clairement que le moral est très bas ici du fait que le siège est toujours incapable de donner suite aux demandes les plus simples et n'exécute pas ce qui a été décidé. Nous ne pouvons compter sur le siège pour répondre à nos besoins"  
(Début d'un mémoire d'une sub-délégation à un chef délégué)

"On nous traîne dans la boue sur le terrain comme à Genève"  
(délégué dans une capitale)

"Si je n'avais pu bénéficier du concours d'une infirmière expérimentée, j'aurais été totalement perdu. Le personnel de terrain de sa qualité constitue à mon avis l'un des meilleurs atouts de la Ligue... J'ai une très haute opinion de la plupart des infirmières que j'ai pu rencontrer... Il me semble qu'on peut compter sur elles comme collaboratrices excellentes sur le terrain ..."

(rapport d'un délégué)

"Quelque chose ne va pas... lorsque les délégués s'attendent que leurs conditions de vie soient les mêmes qu'en Europe"  
(rapport d'un délégué)

"Je pense qu'ils se sont merveilleusement débrouillés compte tenu des problèmes logistiques et du manque de communications"  
(rapport d'un délégué sur une opération de 1985)

8307/cw/9.10.86





