

L'ICVA à quarante ans et quelques

*La vie et l'époque d'un consortium d'ONG entre
deux âges*

Par Jacqueline Tong
Traduction française: Jeremy Lusted

À propos de l'auteur

Jacqueline Tong, infirmière diplômée avec à son actif de nombreuses années d'expérience dans les disciplines d'urgence et dans les services infirmiers de santé publique, travaille actuellement comme consultante indépendante. Outre ses qualifications en tant qu'infirmière, elle a suivi des études universitaires en sciences politiques et en philosophie et a ajouté à ses années d'expérience sur le terrain un diplôme d'études universitaires supérieures en pratique humanitaire et de développement. Pendant plus de 15 années d'expérience dans le domaine humanitaire, elle a exercé diverses fonctions dans différents lieux sur le terrain ainsi que dans les sièges centraux. Elle a entrepris des activités de conseil auprès d'universités, notamment des séries de conférences, et a été coordonnatrice du Humanitarian Practice Network pour l'Overseas Development Institute.

À propos de l'ICVA

Fondé en 1962, le Conseil international des agences bénévoles (ICVA: International Council of Voluntary Agencies) est un réseau mondial d'ONG qui plaide en faveur de l'action humanitaire. L'ICVA compte parmi ses membres plus de 75 ONG du monde entier: des ONG nationales et internationales ainsi que des réseaux d'ONG. L'ICVA apporte l'expérience et les points de vue des ONG humanitaires et de défense des droits de l'homme aux organes décisionnels internationaux afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'intervention humanitaire. Pour obtenir plus d'informations sur l'ICVA, veuillez consulter notre site Internet: www.icva.ch.

© International Council of Voluntary Agencies 2009

Genève, janvier 2009

La présente publication peut être photocopiée en partie ou dans sa totalité à condition que la source soit indiquée. L'ICVA apprécierait d'être informé de toute utilisation faite de ce document à des fins de recherches ou de formation, ou à des fins de conception, de mise en œuvre ou d'évaluation de programmes. Les demandes de reproduction de documents de l'ICVA à des fins d'utilisation commerciale doivent être adressées à l'ICVA.

Pour obtenir d'autres exemplaires de la présente publication, veuillez contacter:

ICVA- International Council of Voluntary Agencies
26-28 avenue Giuseppe-Motta
1202 Genève
Suisse

Tél: +41 (0)22 950 9600
Fax: +41 (0)22 950 9609
Courrier électronique: secretariat@icva.ch
Site Internet: www.icva.ch

Déclaration de Mission de l'ICVA

Le Conseil international des agences bénévoles (ICVA : International Council of Voluntary Agencies) est une association mondiale d'organisations non gouvernementales, à but non lucratif, qui œuvre en tant qu'organe collectif afin de promouvoir et de plaider pour les droits de l'homme et pour une perspective humanitaire dans les interventions et les débats mondiaux. Le cœur de la mission de l'ICVA est de soutenir les ONG afin de protéger et d'aider les gens dans le besoin, de plaider leur cause, et de transformer des thèmes récurrents et des tendances en activités de plaidoyer.

L'ICVA cherche à renforcer les ONG en tant que secteur de la société civile à travers les relations entre les organisations membres dans le monde entier. Il facilite le partage et l'utilisation créative de l'expérience pratique et des stratégies afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, notamment ceux des réfugiés et des personnes déplacées, et de fournir de l'aide humanitaire dans une optique de justice et de développement durable. L'ICVA favorise aussi les partenariats entre les organismes de partage et de diffusion de l'information pour permettre aux organisations membres d'atteindre des consensus quant aux questions prioritaires afin de mettre en œuvre des changements, en particulier au niveau international.

L'ICVA plaide auprès des gouvernements et des organismes internationaux pour un rôle plus important des ONG dans les efforts de défense des droits de l'homme, de prévention des conflits, de préparation contre les catastrophes et d'amélioration des interventions auprès des populations en détresse. Grâce à ses capacités de coopération et de catalyse, le Conseil rassemble et partage l'information et attire l'attention d'organes directeurs sur les questions humanitaires les plus vitales.

L'ICVA existe depuis 1962. Il œuvre afin de garantir l'engagement de la communauté mondiale pour lutter contre l'injustice, défendre les droits et la dignité, et promouvoir les stratégies de réponse aux besoins humains. Aujourd'hui, les ONG membres bénéficient d'une force accrue dans leurs missions consistant à fournir une aide mondiale grâce à l'influence et au pouvoir de persuasion de l'alliance. Demain, les membres continueront à enrichir le réseau de leur expérience et de leurs opinions, et renforceront l'impact de cette alliance dans la quête d'un monde juste.

Adoptée par la 12ème Assemblée générale de l'ICVA, février 2003

Sommaire

Déclaration de mission de l'ICVA	3
Avant-propos	6
Remerciements	7
Sigles et abréviations	8
Introduction	10
Chapitre 1: L'ICVA: c'est qui, c'est quoi?	11
Chapitre 2: Le centre d'intérêt principal de l'ICVA: les réfugiés et les déplacés internes	19
Chapitre 3: Cap sur le programme de développement	25
Chapitre 4: Mort imminente et renaissance	30

De 2006 à 2009, les agences suivantes ont été membres du Comité exécutif (EXCOM):

- ActionAid International
- Afghan NGOs Coordination Bureau (Bureau de coordination des ONG afghanes, ANCB)
- All Africa Conference of Churches (AACC)
- Concern Worldwide
- Danish Refugee Council (Conseil danois pour les réfugiés, DRC)
- International Blue Crescent Relief and Development Foundation (IBC)
- MERCY Malaysia
- Norwegian Refugee Council (Conseil norvégien pour les réfugiés, NRC)
- Office africain pour le développement et la coopération (OFADEC)
- Women's Commission for Refugee Women and Children
- World Vision International (WVI)

Avant-propos

Nombreux sont ceux qui, en atteignant un âge mûr, commencent à méditer sur leur passé. Il en a été de même pour l'ICVA alors qu'il a atteint puis dépassé la quarantaine. Au fil des années, l'ICVA, comme toute organisation, a conservé la trace de son histoire, de sa croissance et de son évolution. Deux courtes publications retraçant l'histoire de l'ICVA ont été déjà écrites – la plus récente remontant à l'année des 25 ans de l'organisation. Plus de vingt ans après cette dernière publication, nous avons estimé que le moment était venu de produire un document plus complet sur l'histoire de l'ICVA.

Avec cette publication, nous sommes heureux de présenter un récit saisissant de la façon dont ce réseau d'ONG unique – probablement la première structure internationale au monde consacrée à la collaboration entre ONG – s'est formé et a mûri. Ce récit n'est ni une chronologie détaillée ni une étude académique des événements qui ont fait de l'ICVA ce qu'il est aujourd'hui. Au lieu de cela, Jacqueline Tong réussit à livrer un récit divertissant en présentant des aperçus de tendances mondiales et de la façon dont l'ICVA a évolué entre des époques différentes. Cet historique montre par ailleurs la façon dont la croissance de l'ICVA a été intimement liée au développement de la communauté mondiale des ONG.

L'ICVA à quarante ans et quelques donne en outre un aperçu transparent des bons et des mauvais jours que l'organisation a connus en prenant de l'âge. Tous ceux qui ont contribué aux réussites de l'ICVA sont reconnaissants d'avoir participé à ces actions et sont heureux de se les remémorer. Cependant, les bons moments ne peuvent exister sans les mauvais. Le présent récit n'a pas peur de faire un compte rendu sincère des enseignements tirés et de la façon dont l'organisation est allée de l'avant depuis ses moments difficiles.

Les temps ont changé et l'ICVA aussi depuis sa création en 1962. Le personnel, la culture de l'organisation et les façons de travailler ont bien sûr évolué pendant toutes ces années. Ce qui rend l'ICVA tout aussi actif et énergique aujourd'hui qu'il y a plus de 45 ans, c'est notre ambition de soutenir les ONG dans leur mission consistant à protéger et à aider les gens dans le besoin, et de servir de plateforme pour les activités de plaidoyer des ONG. Le monde humanitaire et la communauté des ONG ont besoin d'un réseau tel que l'ICVA aussi bien aujourd'hui qu'au cours des quarante et quelques années à venir.

Nous espérons que l'histoire de l'ICVA vous plaira.

Comité exécutif de l'ICVA, 2006-2009
Janvier 2009

Remerciements

Je tiens à remercier vivement le personnel actuel du Secrétariat pour son soutien et pour ses conseils. Des entretiens officiels ont été menés avec Ed Schenkenberg van Mierop, coordonnateur du Secrétariat depuis 1998, et avec Manisha Thomas, responsable des politiques de l'ICVA. Des entretiens ont également été menés avec d'anciens collaborateurs de l'ICVA, notamment : Trygve Nordby, président du Comité exécutif de 1994 à 1997, Anders Ladekarl, président de 1998 à 2003, Dr Elizabeth Ferris, présidente de 2003 à 2006, Arne Piel Christensen, membre de longue date de l'EXCOM, Pauline Silvestri, assistante exécutive au sein du Secrétariat pendant 25 ans, Cyril Ritchie, directeur exécutif du Secrétariat de 1964 à 1978 puis pendant une courte période en 1991 par intérim, Tony Kozlowski, directeur exécutif de 1979 à 1992, Delmar Blasco, directeur exécutif de 1992 à 1995, Rudolph von Bernuth, directeur exécutif de 1996 à 1997, Brita Sydhoff, collaboratrice de l'ICVA et administratrice du projet Partnership in Action (PARinAC), Joel McClellan, ancien directeur exécutif du Comité directeur pour l'intervention humanitaire (SCHR), et Monique McClellan, ancienne collaboratrice du Secrétariat et consultante pour la restructuration de l'ICVA. En dehors de l'ICVA, des entretiens ont été menés avec le docteur Barbara Harrell-Bond, ancienne directrice du centre d'études sur les réfugiés (Refugee Studies Centre) de l'Université d'Oxford, avec le professeur Roger Zetter, directeur actuel du centre d'études sur les réfugiés, et avec le docteur Hugo Slim, ancien expert en chef du Centre pour le dialogue humanitaire (Centre for Humanitarian Dialogue) et actuellement l'un des directeurs de Corporates in Crisis à Londres.

Les ressources documentaires utilisées se trouvent dans les archives de l'ICVA. Elles comprennent diverses notes et publications issues de Conférences générales, d'Assemblées générales et de conférences et séminaires spéciaux, des procès-verbaux de réunions de l'EXCOM, ainsi que des numéros d'*ICVA News*, d'*ICVA Forum*, et de *Talk Back*. Des informations ont en outre été tirées de lettres conservées dans les archives. Tous les documents datant d'après 1999 peuvent être consultés sur le site Internet <www.icva.ch>. La série de publications *The Reality of Aid* peut être consultée sur <www.devinit.org/realityofaid/roa_1993.htm>. Le docteur Barbara Harrell-Bond a par ailleurs eu la gentillesse de partager de nombreuses publications universitaires afin d'aider à comprendre les politiques et la politique qui sous-tendent les mesures prises pour répondre aux crises de réfugiés.

Jacqueline Tong

Sigles et abréviations

ACVA	American Council of Voluntary Agencies (conseil américain des agences bénévoles)
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BSO	Building Safer Organisations
CAD	Comité d'aide au développement (Development Assistance Committee)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CEI	Communauté d'États indépendants
CPI	Comité permanent interorganisations (Inter- Agency Standing Committee)
CSU	Coordonnateur des secours d'urgence (Emergency Relief Coordinator)
DRC	Danish Refugee Council (conseil danois pour les réfugiés)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Programme européen pour les réfugiés et les exilés)
EXCOM	Comité exécutif de l'ICVA
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FLM	Fédération luthérienne mondiale (Lutheran World Federation)
GRICAR	Grupo Internacional de Consulta y Ayuda al Retorno (groupe international de conseil et de soutien aux rapatriés)
HAP	Humanitarian Accountability Partnership International
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
ICARA	Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (International Conference on Assistance to Refugees in Africa)
ICVA	Conseil international des agences bénévoles (International Council of Voluntary Agencies)

IM	Individuell Människohjälp (organisation suédoise pour le secours individuel)
InterAction	American Council for Voluntary International Action (conseil américain pour l'action bénévole internationale)
IRC	International Rescue Committee (comité international de secours)
NGOWG	NGO Working Group on the World Bank (groupe de travail des ONG sur la Banque mondiale)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAM	Programme alimentaire mondial
PARinAC	Partnership in Action
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response (comité directeur pour l'intervention humanitaire)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies
VOICE	Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (organisations bénévoles en coopération dans les situations d'urgence)
WCC	World Council of Churches (conseil mondial des Églises)
WVI	World Vision International
YWCA	Young Women's Christian Association (association chrétienne des jeunes femmes)

Introduction

Le Conseil international des agences bénévoles (ICVA), dont le Secrétariat se trouve à Genève, a été fondé en 1962. À ce titre, il s'agit d'un des consortiums d'ONG les plus anciens du monde, et selon la plupart des définitions, il se trouve aujourd'hui « entre deux âges ». Pourquoi son histoire est-elle intéressante? L'ICVA remplit des fonctions importantes et uniques pour les ONG aussi bien internationales que du Sud œuvrant pour les réfugiés et les déplacés internes et, dans l'ensemble du domaine humanitaire, il œuvre pour l'établissement de réseaux, joue un rôle de plaidoyer, de médiation et de soutien aux activités de coordination. Il entretient en outre une relation formelle privilégiée avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). À ses débuts, il a été qualifié de « club réservé aux hommes ». Il a également été qualifié d' « ONU pour les ONG » (et s'est peut-être lui-même considéré comme tel), une voix ou un porte-parole pour les ONG et pour les acteurs clés de la scène internationale, aspirant à réunir le secteur bénévole dans sa totalité en vue de résoudre les problèmes du monde dans les domaines humanitaire et du développement. Aujourd'hui l'ICVA a la quarantaine passée, une période de la vie où aussi bien les individus que les organisations peuvent s'attendre à un ralentissement, au ramollissement dû à un excédent de volume non mérité ou non désiré, et à un certain degré de suffisance quant à leur place dans le monde. On peut même s'attendre au cliché qu'est la crise de la maturité. Si l'évolution de l'ICVA a reflété la façon dont le secteur humanitaire a grandi et évolué, on note tout de même une exception importante et assez dramatique. Vers la fin des années 1990, à une époque où tous les autres acteurs du secteur humanitaire étaient en plein essor, l'ICVA a frôlé la mort. Aujourd'hui, plutôt que d'avoir un tour de taille imposant, le « nouvel » ICVA est allégé et va à l'essentiel.

Ce bref historique commence par aborder la formation, la structure et le style de l'ICVA, en décrivant notamment une partie de son évolution et de ses fonctions. Prenant pour cadre des événements géopolitiques, le deuxième chapitre présente les activités principales, en s'intéressant principalement aux actions menées en faveur des réfugiés et des déplacés internes et à celles concernant la migration, jusqu'à 1998. Le troisième chapitre raconte comment l'ICVA a tenté d'élargir son champ d'activité au-delà de ses origines humanitaires et évoque les tensions qui sont apparues au niveau interne ainsi que dans l'ensemble du secteur, entre le domaine humanitaire et celui du développement. Ces chapitres préparent le terrain pour le chapitre final, qui relate l'effondrement de l'ICVA puis la création du nouvel ICVA : à quoi il ressemble aujourd'hui, ce qu'il fait et où il se situe au sein du secteur humanitaire.

Les chapitres deux et trois adoptent une structure chronologique pour la période allant jusqu'à 1996-1997. Le chapitre quatre relate les événements qui ont failli mener à la catastrophe, puis poursuit en présentant le travail de l'ICVA depuis sa renaissance et sa restructuration. Par ailleurs, quelques histoires intéressantes et quelques problèmes ayant touché l'ensemble du secteur sont présentés sous forme d'aperçus. Deux autres histoires de l'ICVA ont été publiées sous forme de brochures courtes : la première au milieu des années 1970 et la seconde en 1987, à l'occasion des 25 ans de l'ICVA. Étant donné que le site Internet de l'ICVA est doté d'archives riches en documentation détaillée, ce livret, plutôt que dresser des listes exhaustives d'activités et de publications, présente les travaux réalisés par l'ICVA, donne les grandes lignes de son évolution, met en relief quelques-unes de ses réussites (et quelques épisodes moins glorieux), et propose quelques morceaux de choix d'un intérêt particulier.

Chapitre 1

L'ICVA: c'est qui, c'est quoi?

In memoriam: tué dans l'exercice de ses fonctions?

Le Président-fondateur de l'ICVA, Charles Jordan, salué par le New York Times comme le « Père des réfugiés », a été porté disparu à Prague le 16 août 1967. Son corps a été retrouvé flottant dans la rivière Vltava quatre jours plus tard. Rien de concluant n'a jamais été prouvé et les renseignements trouvés sur Internet indiquent que l'identité des assassins a fait (et fait toujours) l'objet d'hypothèses. Le KGB et d'autres anciens services de renseignement ont été accusés du meurtre en raison de la collaboration de M. Jordan avec l'American Jewish Joint Distribution Committee, qui a aidé des milliers de Juifs à quitter le bloc soviétique en Europe centrale et en Europe de l'Est. D'autres théories du complot évoquent un groupe terroriste du Moyen-Orient. La mort de M. Jordan demeure un mystère de la guerre froide, et certains réclament toujours une enquête plus approfondie.

Qui est l'ICVA?

Le Conseil international des agences bénévoles (ICVA: International Council of Voluntary Agencies) a été créé en mars 1962, résultat de la fusion de trois groupes qui à l'origine avaient été mis en place pour répondre aux besoins des migrants et des réfugiés européens de l'après-guerre. Ces trois groupes étaient la *Conference of NGOs Interested in Migration* (conférence d'ONG s'intéressant aux migrations) de 1922, la *Standing Conference of Voluntary Organisations Working for Refugees* (conférence permanente d'organisations bénévoles œuvrant pour les réfugiés) de 1948 (Europe de l'après-guerre) et l'*International Committee for World Refugee Year* (comité international pour l'année mondiale des réfugiés) de 1959. Pourquoi le nom d' « ICVA »? Les origines du nom ne sont pas explicitées dans les archives, mais il existait, avant l'ICVA, un groupe nommé *American Council of Voluntary Agencies* (conseil américain des agences bénévoles, ACVA).

L'ICVA constituait le premier mécanisme pour la collaboration internationale entre les ONG. Les parties prenantes étaient initialement 60 organisations non gouvernementales à but non lucratif s'étant mises d'accord sur les objectifs de l'ICVA:

- *Établir la coopération sur les questions relatives aux réfugiés et étendre cette coopération à d'autres domaines.*
- *Établir des liaisons structurées, coordonner l'échange d'informations et fournir des services d'appui.*

Des documents de l'époque citent les fonctions de l'ICVA comme étant de servir de forum où les agences bénévoles puissent échanger leurs points de vue sur des sujets d'intérêt commun, de servir de source d'information pour les gouvernements ainsi que pour les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, d'encourager le partage d'expériences entre les différentes agences dans leurs domaines de spécialité et d'encourager la création de groupes ou de conseils nationaux d'agences bénévoles poursuivant les mêmes objectifs humanitaires.

L'ICVA a-t-il été un « club réservé aux hommes » au début de son existence? Les effectifs de l'ICVA ont certes été principalement masculins, mais au commencement il s'agissait probablement d'un symptôme de l'époque plutôt que d'un phénomène intentionnel. Les années 1960 correspondent à l'époque où le mouvement féministe, symbolisé par les soutiens-gorges brûlés, a vu le jour, et les femmes restaient marginalisées sur les plans économique, social et professionnel. Pourtant, cette prédominance masculine dans les effectifs de l'ICVA a duré jusque dans les années 1990. Qui plus est, selon certaines sources, certains estimaient que l'ICVA traitait tardivement les questions de parité entre hommes et femmes dans ses travaux, et l'on soupçonnait en outre qu'à une certaine époque il n'était pas souhaitable qu'une femme occupe un poste important au sein du Secrétariat. Aujourd'hui, comme c'est le cas dans le monde en général, l'ICVA est plus ouvert et tient mieux compte de la parité dans ses attitudes et dans ses activités, aussi bien parmi les membres qu'au sein du Secrétariat.

Il est certain, par contre, que l'ICVA était un club « blanc » jusqu'à son ouverture aux ONG des pays en développement au début des années 1980. Là encore, il s'agissait probablement d'un symptôme de l'époque, d'importants obstacles pratiques limitant toujours les voyages et la communication dans les années 1960 et 70, sans oublier l'héritage, encore très présent à cette époque, des attitudes colonialistes dans le monde « développé ». L'initiative consistant à faire entrer des ONG du Sud au sein du consortium était motivée par des facteurs tant d'« attraction » que d'« expulsion ». La présence de ces ONG en tant que membres signifie que l'ICVA constitue un pont unique et spécifique entre ONG du Sud, agences intergouvernementales et ONG internationales. À ce jour, l'une des plus grandes valeurs ajoutées du consortium est le fait de représenter les ONG du Sud dans les débats menés à Genève. L'ICVA a par ailleurs contribué de façon fondamentale à faire entrer les ONG d'Europe de l'Est sur la scène internationale au milieu des années 1990. La liste des membres n'est pas restée statique, certains d'entre eux décidant de quitter le consortium au fil des années, insatisfaits des politiques ou de la politique, et venant le réintégrer plusieurs années après.

L'ICVA est financé en partie par les cotisations annuelles de ses membres et par des fonds supplémentaires octroyés pour des projets spécifiques notamment par le HCR, par les gouvernements donateurs et par des fondations telles que, par exemple, la *Ford Foundation*. L'ICVA a connu des périodes de pressions financières causées par des changements survenus dans le secteur relativement à la responsabilisation financière et à l'attribution prioritaire des fonds (lorsqu'une plus grande proportion devait être affectée directement aux projets sur le terrain), par le départ de certaines grandes ONG internationales du consortium et par quelques dépenses et projets peu raisonnables.

Des tensions au sujet du Moyen-Orient

À ses débuts, l'ICVA a beaucoup œuvré pour les organisations juives. À titre d'exemple, lorsque des pressions ont été exercées sur le gouvernement allemand pour qu'il ouvre un fonds de réparations, l'ICVA a contribué à faciliter le processus et a aidé à acheminer les demandes de réparation en collaboration avec des organisations juives membres du consortium. À l'opposé, l'ICVA a également entretenu des liens avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA), responsable des réfugiés palestiniens. Cette relation a donné lieu à des périodes de tension avec les organisations juives. En 1977, l'ICVA a aidé à organiser une conférence à Beyrouth sur la reconstruction. Un certain nombre d'organisations juives se sont opposées à cette participation, considérant que l'ICVA prenait parti dans la guerre du Liban et outrepassait ainsi son mandat. En 1995, une organisation juive a quitté le consortium en guise de protestation contre la critique virulente faite publiquement par l'ICVA du bombardement de camps de réfugiés palestiniens par les Forces de défense israéliennes. Enfin, en 2005, l'ICVA a facilité la préparation d'une déclaration des ONG à l'intention de l'organe directeur du HCR au sujet des réfugiés et des déplacés internes palestiniens. Une autre organisation juive s'y est opposée et a quitté le groupe.

À quoi ressemble l'ICVA?

L'organe suprême de l'ICVA relève des membres sous forme de réunions initialement organisées tous les trois à cinq ans, mais aujourd'hui programmées systématiquement tous les trois ans. Ces réunions étaient autrefois appelées Conférences générales, mais on les appelle aujourd'hui Assemblées générales. Il revient à l'Assemblée générale d'élaborer et de réexaminer la politique et les programmes de l'ICVA et d'élire le Comité exécutif. Initialement, les Conférences se penchaient aussi bien sur la migration en Europe que sur les questions relatives aux réfugiés du monde entier. En septembre 1963, par exemple, la Conférence s'articulait autour de deux grands thèmes:

- a. le logement et les problèmes connexes, la migration intra-européenne et la formation professionnelle; et
- b. les aspects internationaux des mouvements migratoires et les projets futurs pour la migration en général.

Les premières Conférences adoptaient un thème spécifique, en fonction duquel des groupes de travail étaient constitués. Depuis 1981, la plupart des Assemblées générales ont été conjuguées à un débat sur un thème donné, ouvert également aux organisations n'appartenant pas au consortium.

L'ICVA est gouverné et guidé par un Comité exécutif (EXCOM). À l'origine, l'EXCOM comprenait jusqu'à 20 organisations membres, mais il ne compte aujourd'hui que neuf membres élus et deux membres cooptés, un effectif plus facile à gérer. Au nom de l'Assemblée générale, l'EXCOM supervise la conception et la mise en œuvre des stratégies,

les décisions en matière de politiques et les activités de l'organisation. En 2009, pour la première fois, le président sera élu par l'Assemblée générale au lieu d'être nommé par l'EXCOM. Des services quotidiens sont fournis au réseau par le Secrétariat, dont le personnel permanent est passé, au fil du temps, d'un effectif peu pratique (et d'une efficacité douteuses par rapport aux coûts) de 12 personnes au contingent plus léger actuel de cinq personnes. Le Secrétariat était initialement géré par un Directeur, mais depuis 1998 il est dirigé par un Coordonnateur.

Qui décide du programme de l'organisation? Outre les intérêts mis en avant par les membres et par l'EXCOM, il incombe au Secrétariat d'attirer l'attention des membres sur des questions données. Toutefois, vers le milieu des années 1990, certains étaient d'avis que le Secrétariat jouissait d'une trop grande autonomie et qu'il n'était pas suffisamment tenu de rendre compte de ses actions (un facteur déterminant dans la crise qui a failli tuer l'ICVA, comme nous allons le voir). Aujourd'hui, le Secrétariat a la responsabilité d'attirer l'attention des membres sur des questions et des événements importants, et contrôle régulièrement certains points pour s'assurer qu'il sert toujours les priorités et les intérêts de ses membres.

Le Secrétariat a vu son emplacement passer plusieurs fois d'un lieu de Genève à un autre. Initialement, l'ICVA résidait avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il a par la suite déménagé à la rue Gautier, où il est resté jusqu'à sa crise de la fin des années 1990, après quoi le canton de Genève lui a alloué des locaux situés à Versoix. Il réside actuellement avenue Giuseppe-Motta, à proximité du Palais des Nations de l'ONU.

Conférences/Assemblées générales

1963, Genève: Les nouvelles approches des agences bénévoles relativement aux besoins humains dans des circonstances nouvelles.

1965, Genève: Le développement dynamique

1968, Londres: Besoins de l'homme et justice sociale

1971, New York: Besoins de l'homme et action bénévole internationale

1976, Leysin, Suisse: Injustice sociale - notre réponse

1981, Colombo, Sri Lanka: Le rôle des agences bénévoles dans la construction d'une nouvelle communauté mondiale

1985, Dakar, Sénégal: Le développement à une époque de crise sociale: le défi des agences bénévoles

1989: 9e Conférence générale*, Saint-Domingue, République dominicaine: Créer des partenariats durables entre ONG: Solidarité mondiale et autonomisation des individus

1994: 10e Assemblée générale, Addis-Abeba, Éthiopie

1999: 11e Assemblée générale, Genève

2003: 12e Assemblée générale, Genève

2006: 13e Assemblée générale, Genève

*Appelée 9e Conférence générale, mais les archives ne font état que de sept Conférences générales antérieures, ce qui, strictement parlant, fait de celle-ci la huitième.

Que fait l'ICVA?

De la naissance de l'ICVA à la fin des années 1990, les commissions et groupes de travail formés en fonction des centres d'intérêt de l'EXCOM étaient l'occasion pour les membres de se réunir régulièrement. Initialement, il existait une commission sur les réfugiés et la migration, une commission pour le développement économique et social et une commission sur les secours et le développement. Cette dernière a été créée pour répondre aux besoins des populations touchées par des conflits, tels que la guerre d'Algérie, l'ICVA estimant qu'en se limitant à l'humanitaire, son champ d'action était trop restreint. La commission a été remaniée et est devenue en 1965 la commission pour l'aide d'urgence. Au sein de ces commissions, des sous-groupes traitaient un large éventail de questions, telles que la formation pédagogique et professionnelle, l'environnement humain, le développement rural intégré et les questions liées à l'accroissement démographique. Au début des années 1980, les commissions et groupes de travail ont été répartis en deux groupes, l'un traitant les questions humanitaires et l'autre le thème du développement durable. Aujourd'hui l'ICVA n'a plus recours à ces plateformes; en leur lieu et place, il utilise des moyens de communication électroniques, met en place des projets spéciaux et organise des conférences annuelles sur des thèmes et des questions spécifiques.

Le premier récit de l'histoire de l'ICVA, publié au milieu des années 1970, indique explicitement qu'il était souvent fait appel à l'ICVA pour être le porte-parole de ses membres. Les activités de plaidoyer et de communication de l'ICVA ont pris plusieurs formes: des séminaires et des conférences, d'autres projets spéciaux et la mise à profit de sa capacité à produire des publications. Jusqu'à 1995, le périodique principal était *ICVA News*, qui paraissait tous les deux mois et qui à l'origine traitait uniquement des activités des membres afin d'offrir le moins de publicité possible aux activités des acteurs extérieurs (selon le procès-verbal d'une réunion de février 1963). Initialement, le Secrétariat ne jouissait pas d'une grande autonomie concernant les publications, qui devaient être examinées minutieusement par un comité. De 1995 à 1997, le périodique *ICVA Forum* a pris le relais en tant que publication régulière, suivi en 1998 et 1999 par *On the Record*, bulletin préparé conjointement par le Secrétariat et l'ONG The Advocacy Project. Depuis 1999, la publication principale de l'ICVA est *Talk Back*, dont le Secrétariat contrôle le contenu, ce qui n'a pas été du goût de tout le monde.

Parmi les activités courantes, on peut également citer le parrainage, l'appui et la modération des consultations, la préparation des déclarations des ONG, l'appui accordé aux centres de coordination dans des situations de crise et la production d'autres publications. Pendant plusieurs années, l'ICVA a parrainé la série de publications *The Reality of Aid*, produite en collaboration avec d'autres groupes avec pour objectif d'améliorer la coopération pour le développement et la qualité de l'aide au développement.

De nos jours l'ICVA utilise l'Internet pour « alerter ». Non seulement le Secrétariat assure le lien entre les membres pour les aider à établir le programme selon leurs centres d'intérêt, mais il prend également des initiatives en attirant l'attention des membres (et d'autres acteurs) sur des questions préoccupantes. Des « activités extraordinaires » ont en outre été menées, la plus célèbre étant l'exposition WorldAid, qui a eu lieu en 1996. Cet événement, la goutte d'eau de trop pour une organisation qui, déjà, se trouvait sous pression, perdait de vue ses priorités et

faisait l'objet de rumeurs faisant état de comportements illicites de sa part dans le passé, a marqué le début de l' « expérience de mort imminente » de l'ICVA.

Message adressé par Richard Nixon, Président des États-Unis

C'est un plaisir d'accueillir la Conférence générale de 1971 du Conseil international des agences bénévoles. Le programme américain d'aide à l'étranger repose sur trois objectifs interdépendants : promouvoir notre sécurité nationale en appuyant la sécurité des autres nations, fournir des secours humanitaires et favoriser le développement économique et social à long terme des pays à bas revenu. Chacun de ces objectifs sert notre objectif national le plus fondamental: créer un monde pacifique. C'est pourquoi l'aide à l'étranger doit être vue comme une occasion d'aider les autres à réaliser leurs aspirations à la justice, à la dignité et à une vie meilleure. Le thème que vous avez choisi pour cette occasion importante, les besoins de l'homme et l'action bénévole internationale, représente une occasion d'œuvrer en faveur de l'épanouissement et nous donne un espoir de l'atteindre. Je vous salue pour le dévouement dont vous avez fait preuve jusqu'à maintenant et vous souhaite, pour l'avenir, beaucoup de succès dans la mission éminemment utile qu'est la vôtre.

Qui est l'ICVA par rapport au monde humanitaire dans son ensemble?

À l'origine, l'objectif de l'ICVA était défini comme étant humanitaire dans un monde davantage concerné par le développement; les termes « réfugiés » et « migration » n'entreraient pas dans le nom de l'organisation afin de ne pas exclure des activités et des intérêts plus larges. Depuis le début, il a existé une volonté d'œuvrer dans le domaine social et de mener des activités de développement, mais les travaux se concentraient principalement sur les besoins des réfugiés. Le centre d'attention a changé au fil des années, l'ICVA se livrant à des projets ambitieux et développant des activités et des relations manifestement liées au développement, atteignant même des niveaux stratosphériques lorsque l'organisation nouait le dialogue avec des organismes monétaires.

Étant données ces ambitions, l'ICVA était-il perçu comme une « ONU pour les ONG »? Avant les années 1970, l'ICVA était le seul consortium d'ONG notable, et les acteurs aussi bien intergouvernementaux que gouvernementaux auraient très certainement vivement souhaité un interlocuteur unique pour les ONG (et le souhaitent probablement toujours). Des notes provenant des premières Conférences générales contiennent des déclarations dont le ton ressemble beaucoup à des résolutions de l'ONU. Il était considéré que, pour se faire entendre des Nations Unies, l'ICVA devait employer la terminologie onusienne. À titre d'exemple, un extrait de procès-verbal d'un groupe de travail, réuni à l'occasion de la Conférence générale de 1968 à Londres, contient des expressions telles que « Gardant à l'esprit les dimensions

de », « *Conscient du fait* », « *S'inquiète du manque de* », « *Demande instamment au conseil d'administration* », « *Prie l'ICVA de* » et « *Fait observer qu'en agissant ainsi* ».

En évoluant, l'ICVA a rapidement élevé son profil en tant qu'organisme relais pour les agences bénévoles et a gagné la reconnaissance d'acteurs éminents et influents. En 1962, le conseil a accueilli la Princesse Carolina zu Liechtenstein en tant que Secrétaire honoraire. Un mot de reconnaissance provenant d'une personnalité en vue a été reçu lors de la Conférence générale de 1968 à Londres, sous la forme d'un message transmis par SAR le Prince Philip, qui regrettait de ne pas pouvoir assister. Lors de la Conférence générale de 1971 à New York, un message de bienvenue a été adressé par le président américain de l'époque, Richard Nixon, ainsi que par U Thant, secrétaire général de l'ONU. George Bush père a lui-aussi assisté à la Conférence.

L'ICVA a perdu son statut d'unique grand consortium international d'ONG avec la création du Comité directeur pour l'intervention humanitaire (SCHR: Steering Committee for Humanitarian Response) au début des années 1970, et d'autres forums similaires ont été créés depuis. L'ICVA a-t-il toujours un but et une place qui lui sont propres? Il présente toujours plusieurs aspects uniques, notamment la diversité de ses membres, parmi lesquels on trouve aussi bien de grandes agences internationales que des ONG du Sud. Qui plus est, l'ICVA entretient une relation unique et exclusive avec le HCR, consacrée dans les procédures du Comité exécutif de ce dernier. Ce statut a été hérité de la *Standing Conference of Voluntary Agencies*, qui bénéficiait auparavant de cette relation formelle en vertu de la règle 41 du règlement intérieur du HCR.

L'existence de cette relation spéciale avec le HCR implique que les réfugiés et les déplacés internes restent l'un des centres d'intérêt de l'ICVA, et ce d'autant plus compte tenu de leur nombre croissant, des problèmes de plus en plus importants liés à leur protection, et du fait que certains gouvernements passent outre ou jouent avec les conventions internationales régissant des questions comme l'asile ou la traite des êtres humains. Les activités n'ayant pas de lien direct avec les réfugiés et la migration restent tout de même clairement liées à l'entreprise humanitaire au sens large. Ce lien est reflété par une autre relation spéciale, celle-ci avec le Comité permanent interorganisations (CPI), créé en 1991 en application de la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en tant que principal mécanisme de coordination interorganisations pour l'aide humanitaire. Seules les agences onusiennes peuvent en être membres à part entière, l'ICVA participant quant à lui en tant qu'« invité permanent » même si dans la pratique il n'existe pas de grande distinction entre les deux catégories. L'ICVA n'a pas formellement adhéré au CPI avant 1993-94, mais ce retard tenait davantage à la bureaucratie qu'à la politique, car on supposait que l'ICVA participait déjà en vertu de son association étroite avec le HCR. Ces relations confèrent à l'ICVA une responsabilité d'intermédiaire entre les organes onusiens importants et le monde des ONG.

Chapitre 2

Le centre d'intérêt principal de l'ICVA : les réfugiés et les déplacés internes

Le fonds commémoratif pour les réfugiés, juillet 1965 - du courage et une machine à coudre

Mme B., son mari et leurs trois enfants avaient décidé de fuir la Roumanie. Au moment de traverser la frontière, le père a été abattu devant sa famille. Deux des enfants ont reçu un tel choc qu'ils ont été hospitalisés immédiatement après leur arrivée en France. Le fils s'en est remis, mais les médecins ont annoncé que l'état mental de la fille était sans espoir. Malgré ces événements tragiques, Mme B. n'a jamais perdu courage et a travaillé dur pour soutenir sa famille et pour s'en occuper. Son rêve était de posséder une machine à coudre grâce à laquelle elle pourrait gagner de l'argent. Le fonds a pu la lui fournir.

Vivre sous le parapluie nucléaire

Avant la création de l'ICVA, l'Europe qui émergeait de la Seconde Guerre mondiale croulait sous les réfugiés. Certains ont même fui hors de l'Europe, des camps de réfugiés polonais ayant été établis en Afrique et d'autres établissements ayant vu le jour ailleurs dans le monde. La partition de l'Inde en 1947 a fait 12 millions de réfugiés selon les estimations, et au Moyen-Orient des Palestiniens ont été déplacés lors de la création de l'État d'Israël suite à la guerre israélo-arabe en 1948. Le HCR a été créé en décembre 1950 et la *Convention relative aux statuts des réfugiés* a été adoptée en 1951, même si son champ d'application se limitait aux Européens devenus réfugiés avant l'existence de la Convention. La protection des réfugiés palestiniens revenait à l'UNRWA, établi en 1949. D'autres mouvements de réfugiés ont été causés par les luttes anticolonialistes en Afrique dans les années 1960. Cette époque était par ailleurs celle des guerres menées par alliés interposés entre l'Occident et le bloc soviétique. La convention de 1951 a été modifiée afin d'étendre son champ d'application à la protection des nouveaux réfugiés, avec l'adoption en 1967 d'un protocole supprimant les limites géographiques et temporelles de la convention. Telle était la situation dans le monde lorsque les trois groupes qui ont fondé l'ICVA ont fusionné.

En récompense des réalisations accomplies par les groupes fondateurs, la distinction Nansen (nommée ainsi en hommage à Fridtjof Nansen, l'explorateur norvégien de l'Arctique nommé premier Haut-Commissaire pour les réfugiés par la Société des Nations en 1921) a été décernée à l'ICVA en 1963. Cette distinction est décrite comme le « Prix Nobel de l'aide aux réfugiés ». Dans les années 1970, l'ICVA a été invité à faire partie du comité de sélection. L'organisation a par ailleurs pris en charge l'administration du fonds commémoratif pour les réfugiés (Refugee Memorial Fund, anciennement appelé Kooijman Memorial Fund, établi en 1955). Ce fonds accordait des subventions à des personnes spécifiques, généralement des réfugiés ou migrants européens. Il était substantiel pour l'époque: en 1965 il s'élevait à environ 120 000 francs suisses. Il a été alimenté par des dons de la part d'agences bénévoles membres, de particuliers, de sources privées et d'agences intergouvernementales. Le fonds a été dissous à la fin des années 1970, les membres estimant qu'il ne servait plus vraiment à rien ; il y avait une certaine réticence à verser des contributions, et l'on estimait qu'il existait d'autres moyens de faire honneur aux gens.

Dans les années 1960, l'ICVA s'est intéressé en priorité à la situation des migrants en Europe, car cette orientation correspondait aux travaux des groupes fondateurs. Hors de l'Europe, l'ICVA s'est occupé activement du sort des réfugiés palestiniens, et a entretenu des liens forts avec l'UNRWA. Plus à l'est, l'ICVA et le HCR ont organisé un séminaire sur les réfugiés tibétains en mars 1964. Le groupe de travail chargé du suivi de ce séminaire a par la suite existé pendant de nombreuses années, et plusieurs publications sont parues. La réaction du gouvernement chinois a suscité une certaine appréhension car le groupe de travail en question cherchait à sensibiliser l'opinion publique et jouait le rôle de modérateur lors d'échanges avec les groupes de réfugiés tibétains entretenant des liens avec le dalaï-lama, qui était en exil en Inde. Après que la guerre du Biafra a éclaté en 1967, l'ICVA est devenu un organisme relais pour ses membres; il assistait aux réunions de coordination du CICR en leur nom et leur diffusait des mises à jour. La guerre du Biafra n'a pas fait beaucoup de réfugiés, mais elle s'est caractérisée par un grand nombre de déplacements internes.

Au cours des décennies suivantes, la persistance de problèmes en Afrique et ailleurs a entraîné encore davantage de mouvements de population importants. En Asie du Sud-Est, l'héritage de la guerre du Viêt Nam et les atrocités macabres et odieuses commises au Cambodge par le régime de Pol Pot ont donné lieu à des déplacements massifs dans les années 1970 et 1980. L'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique en 1979 a déclenché un conflit qui a déplacé des millions de personnes. Le conflit qui a eu lieu au Mozambique a quant à lui déplacé six millions de personnes selon les estimations; les problèmes qu'ont connus la Corne de l'Afrique, le Sud-Soudan et l'Angola ont forcé des millions d'autres personnes à fuir leur foyer. L'une des crises humanitaires les plus médiatisées (par l'action de la campagne Live Aid) a été le déplacement forcé d'une grande partie de la population éthiopienne par son gouvernement et la famine qui en a résulté. L'ICVA n'a pas joué un rôle particulièrement actif en Éthiopie excepté celui d'organisme relais international pour les ONG, mais il a joué un rôle important au niveau local dans des crises moins médiatisées.

Parmi les actions moins connues, on peut citer celle entreprise en Amérique latine, où le groupe de travail latino-américain a joué un rôle très actif pendant la seconde moitié des années 1980. Le groupe de travail, qui s'occupait principalement d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua, s'entretenait directement avec les gouvernements en vue de faciliter le dialogue et d'attirer l'attention sur certaines questions concernant les réfugiés et les déplacés internes touchés par les conflits et par les répercussions des insurrections. L'ICVA a offert un appui aux ONG locales et nationales dont les collaborateurs

avaient reçu des menaces de mort ou étaient accusés d'être des guérilleros. Il s'agissait là de questions politiques délicates; le gouvernement des États-Unis lui-même considérait les ONG locales comme étant liées à des mouvements insurrectionnels. La présence de l'ICVA apportait une légitimité et une protection aux ONG menacées en les rattachant à de grands acteurs internationaux, comme OXFAM.

L'ICVA a été actif dans d'autres contextes, organisant des réunions et établissant des contacts entre les gouvernements et les ONG en Afrique (en Éthiopie, en Guinée-Bissau, au Sénégal et au Soudan) et en Asie (en Chine, à Sri Lanka et au Viêt Nam). Des conférences internationales ont en outre été organisées en Afrique, en Asie, en Europe, au Moyen-Orient et en Amérique latine. L'ICVA a continué d'œuvrer auprès des réfugiés palestiniens et a organisé plusieurs réunions avec l'UNRWA en Autriche et en Jordanie. Il a par ailleurs été invité à présenter des déclarations à la deuxième Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique, qui s'est tenue à Genève en 1984.

Au cours des années 1980, l'attention croissante consacrée au sort des femmes réfugiées a mené à des travaux portant directement sur les inégalités liées au sexe et à des politiques et à des programmes spéciaux visant à remédier aux vulnérabilités des femmes. Certains membres de l'ICVA ont proposé la création d'un groupe spécial en la matière, mais l'idée a été rejetée par le Secrétariat et par le président de l'EXCOM. Un réseau parallèle a été mis en place en dehors de l'ICVA afin de solliciter l'appui du HCR et des ONG sur les questions concernant les femmes réfugiées. Un Groupe de travail international sur les femmes réfugiées, auquel ont participé plusieurs grandes ONG, a été créé en collaboration avec le World Council of Churches (Conseil mondial des Églises, WCC) et était dirigé par la Young Women's Christian Association (YWCA; Association chrétienne des jeunes femmes). En 1988, une consultation spéciale a eu lieu au sujet des femmes réfugiées. Certaines personnes avaient l'impression que l'ICVA n'était pas disposé à participer activement aux actions visant à répondre aux besoins des femmes réfugiées tant que le sujet n'était pas « à la mode ». À la fin des années 1980, cependant, l'ICVA a commencé à prendre les devants en la matière.

Séminaire: la collecte de fonds, la publicité et le cas de l'enfant mourant de faim

En 1966, OXFAM a accueilli, en consultation avec l'ICVA, un séminaire à Oxford sur le thème de la collecte de fonds et de la publicité. L'un des sujets de discussion a été l'utilisation d'images d'enfants souffrant de la faim dans les publicités. Certains participants avaient déjà cessé d'avoir recours à de telles images. Il a en outre été suggéré que d'autres sortes d'images de gens dans le besoin, comme celles montrant des mouches sur des visages ou encore des images d'animaux galeux, pouvaient être tout aussi humiliantes ou inconvenantes. Peut-être que de montrer des enfants en train de manger constituerait une stratégie plus prometteuse.

Il est intéressant de noter que ce séminaire a eu lieu avant la guerre du Biafra, l'une des premières crises humanitaires dans laquelle les ONG ont eu recours aux médias de façon intensive afin de sensibiliser l'opinion publique et de collecter des fonds, une campagne qui a vu l'utilisation abondante d'images d'enfants mourant de faim. Quarante ans plus tard, le débat autour de ce genre d'image continue, même si aujourd'hui le terme « pornographie du développement » est employé pour le décrire. L'un des éléments importants de ce débat (outre l'atteinte à la dignité) est la question de savoir si nous montrerions des images d'enfants nus mourant de faim ou de femmes émaciées à la poitrine nue issues de notre propre société. D'un autre côté, ce genre d'image montre la réalité de la souffrance des gens et s'avère efficace pour sensibiliser le public et pour recueillir des fonds.

Le nouvel ordre mondial

En 1989, la chute du mur de Berlin a fait naître l'espoir d'un nouvel ordre mondial dans lequel le multilatéralisme serait de mise dans les relations au sein de la communauté internationale, un ordre mondial où le Conseil de sécurité de l'ONU serait en mesure de fonctionner plus efficacement et où les droits de l'homme primeraient plutôt que la souveraineté des États. Ces espoirs de changements positifs ont cependant été rapidement refroidis. L'intervention en Somalie, menée en premier lieu par les États-Unis et censée créer un environnement plus sûr pour les opérations humanitaires, a échoué lamentablement. La FORPRONU, force de maintien de la paix en ex-Yougoslavie, n'était pas investie d'un mandat approprié lui permettant d'empêcher les atrocités commises dans la région; l'ONU a par ailleurs fait évacuer ses Casques bleus du Rwanda, laissant se poursuivre un abominable génocide, qui a eu pour résultat, selon les estimations, le massacre de 800 000 Tutsi et de Hutu modérés entre avril et juillet 1994. Les organisations internationales ont concentré leur attention sur la crise de réfugiés massive qui a suivi le génocide, mais ont aidé les auteurs sans le savoir en œuvrant dans des camps situés en Tanzanie et au Zaïre (l'actuelle République démocratique du Congo) où ils se cachaient parmi les réfugiés. Ailleurs, les organismes humanitaires ont été témoins d'autres conflits sanglants et de violations flagrantes des droits de l'homme en

Tchéchénie, au Liberia et dans la Sierra Leone, des tragédies qui ont à peine été mentionnées dans les gros titres internationaux.

L'instabilité qui existait toujours en Amérique latine a quant à elle été moins médiatisée. L'ICVA est resté actif dans la région et, avec le WCC, a été invité à participer au Grupo Internacional de Consulta y Ayuda al Retorno (Groupe international de conseil et de soutien aux rapatriés, GRICAR). Ce dernier a été créé au Guatemala en tant qu'instance diplomatique s'intéressant en priorité aux rapatriés. L'ICVA a joué le rôle d'interface entre la sphère politique et les acteurs mettant réellement en œuvre des projets visant à faciliter le rapatriement. L'ICVA a par ailleurs parrainé un processus consultatif, les consultations des Andes sur les personnes déplacées, qui ont porté sur la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela.

Les voix de l'Est

Après l'effondrement du bloc soviétique, qui a abouti à la chute du mur de Berlin en 1989 et à la dissolution de l'Union soviétique en 1991, l'Europe de l'Est et l'ex-URSS ont vu l'émergence de la société civile et la formation de groupes d'ONG consacrés à des questions humanitaires, de droits de l'homme et de développement. Dans le cadre de ses travaux avec PARinAC, l'ICVA a plaidé activement pour que ces nouveaux groupes puissent contribuer à des consultations et à une conférence importantes au sujet de la Communauté d'États indépendants (CEI) tenues en 1996 par le HCR, par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Grâce à l'ICVA, près de 120 groupes locaux ont pris part, de façon à ce que la protection des réfugiés et des déplacés internes ne soit pas perdue de vue dans l'ordre du jour.

Au niveau mondial, les années 1990 ont vu l'ICVA se placer au premier rang d'un projet ambitieux réalisé en collaboration avec le HCR et nommé « Partenariat en action » (PARinAC). En 1993, le HCR et l'ICVA ont lancé un certain nombre de consultations mondiales sur une période de 12 mois. Des réunions régionales auxquelles ont participé 450 ONG ont été tenues à Addis-Abeba, à Bangkok, à Budapest, à Caracas, à Katmandou et à Tunis, et des consultations supplémentaires ont eu lieu au Canada, au Japon et aux États-Unis, suivies de la conférence mondiale d'Oslo en juin 1994. Le président de l'ICVA de l'époque a présidé les séances plénières de cette conférence qui a abouti à l'adoption du plan d'action d'Oslo par les ONG et le HCR. Ce plan d'action consistait en 134 recommandations conçues pour renforcer la collaboration entre le HCR et les ONG dans cinq domaines prioritaires: la protection des réfugiés, les déplacés internes, la préparation aux situations

d'urgence et l'organisation des secours, le continuum allant des secours au relèvement puis au développement, et enfin le partenariat entre les ONG et le HCR. Grâce à une subvention accordée par la Ford Foundation, l'ICVA a nommé un responsable du programme PARinAC à plein temps, qui allait collaborer directement avec le HCR et organiser des séances de formation et des ateliers régionaux en vue de mettre les recommandations d'Oslo en pratique. Ce projet a joué un rôle déterminant dans l'ouverture de l'ONU à la collaboration avec la société civile, et a constitué une avancée sans précédent vers la collaboration entre le HCR et les ONG. L'ICVA a organisé les évaluations et la formation à l'échelle mondiale et a joué un rôle décisif dans l'établissement de la collaboration entre l'ONU et la société civile.

Dans la pratique et sur le terrain, des initiatives de coordination générale visant à répondre aux crises de réfugiés et aux situations de déplacements internes ont vu le jour. L'ICVA a mis sur pied des initiatives pour la coordination des ONG dans plusieurs contextes, avec des résultats inégaux. Il a par exemple établi des bureaux destinés à faciliter la coordination des ONG au Rwanda. Cet effort de coordination n'a pas bien fonctionné, en grande partie parce que les organisations humanitaires étaient tout simplement submergées et que toutes les agences, aussi bien onusiennes que non gouvernementales, n'étaient pas aidées par le contexte politique instable dans lequel elles s'efforçaient de répondre à tous les besoins humanitaires. Qui plus est, certains membres n'étaient apparemment pas favorables à l'initiative, estimant qu'elle équivalait à une activité opérationnelle de facto. En 1993, certaines ONG membres ont demandé un appui à la coordination et à l'échange d'informations dans la crise des Balkans, et l'ICVA a mis en place des bureaux à Banja Luka, à Belgrade, à Sarajevo et à Tuzla. Cette initiative ne se limitait pas à un centre d'information transmettant des communications ou mettant à disposition des ressources d'information ; elle consistait également à faciliter une collaboration structurée des ONG – aussi bien locales qu'internationales – avec le système onusien. La crise en Bosnie a constitué l'une des premières grandes situations d'urgence où le HCR et les ONG ont agi ensemble en tant que partenaires d'exécution. L'ONU a conféré une légitimité à l'ICVA en lui attribuant un rôle précis qui consistait à distribuer les « blue-cards » autorisant le personnel des ONG à utiliser la navette entre la Croatie et Sarajevo. L'ICVA a par ailleurs mis au point des répertoires d'ONG, qui ont aidé les différents acteurs à s'adapter à la multitude d'ONG œuvrant face à la crise en Bosnie.

La guerre de Bosnie et d'autres crises ont fait non seulement des réfugiés, mais aussi un nombre important de déplacés internes. Au cours des années 1990, il a commencé à être reconnu que le sort des déplacés internes appelait des politiques et des pratiques particulières, définies et conçues spécialement pour leurs besoins. L'ICVA n'établissait pas de distinction selon le fait qu'une personne ait traversé une frontière ou non et, grâce aux actions qu'il a réalisées dans le cadre de PARinAC, il s'est donné la capacité d'inciter le HCR et les autres acteurs à adopter des approches spécifiques concernant les déplacés internes. Cette activité en faveur des déplacés internes est loin d'avoir cessé aujourd'hui, en particulier au sujet des problèmes de protection.

Compte tenu de ces activités de coordination et du projet PARinAC, l'ICVA avait de toute évidence un rôle important à jouer dans le secteur des ONG et à l'interface entre celui-ci et les organismes gouvernementaux et intergouvernementaux, au-delà de l'organisation de réunions, de séminaires et de groupes de travail. Cependant, afin de remplir son mandat et de travailler efficacement pour répondre aux besoins des réfugiés, l'ICVA a dû être en mesure d'influencer les organisations intergouvernementales au-delà de sa relation spéciale avec le HCR et avec le CPI. En 1994, l'OIM et l'ICVA se sont mis d'accord pour régulariser le

dialogue informel entre les ONG et l'OIM en programmant trois réunions par an. L'OIM a été créée en 1951, et bien que sa réputation ait connu des hauts et des bas, entachée notamment par la participation de l'organisation à la gestion de centres de détention australiens implantés sur l'île de Nauru où étaient détenus des réfugiés cherchant l'asile en Australie, elle a eu une influence de plus en plus grande au fil des années dans les questions liées aux réfugiés et à la migration, devenant ainsi un interlocuteur intergouvernemental de première importance pour l'ICVA. De façon similaire, l'ICVA entretient une relation de longue date avec le Programme européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE). Créé en 1974 par un groupe de directeurs d'agences de soutien aux réfugiés, ECRE a pour mission d'assurer la protection des réfugiés en Europe.

Depuis ses débuts, l'ICVA a incité l'ONU à se doter d'un organisme d'intervention en situation d'urgence. L'organisation pour les secours en situation de catastrophe de l'ONU a vu le jour en 1971, et en 1991 la fonction spéciale de Coordonnateur des secours d'urgence (CSU) a été créée avec le Département des affaires humanitaires, qui est par la suite devenu le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH). L'ICVA et certains de ses membres ont largement contribué à la création du BCAH, qui est à présent l'organe onusien principal consacré à la coordination de l'intervention dans les situations de crise humanitaire.

Ces relations et activités liées au centre d'intérêt principal de l'ICVA – les réfugiés et les déplacés internes – ont évolué au fil du temps, et l'ICVA s'est adapté aux changements qui ont marqué la situation géopolitique, les politiques et la pratique. Toutefois, l'ICVA nourrissait également une autre ambition: celle d'entrer dans le domaine du développement au-delà de son intérêt pour les réfugiés et les migrants.

Chapitre 3

Cap sur le programme de développement

Présentation du contexte

Avant la formation de l'ICVA et jusque tard dans les années 1990 (avec quelques exceptions notables), la majorité de l'action humanitaire menée en situation de conflits relevait du domaine du CICR et des Sociétés nationales du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. De façon générale, le droit humanitaire international et autres traités et accords internationaux n'apparaissaient pas sur l'écran radar des ONG jusqu'aux années 1990. L'action humanitaire entreprise par les ONG concernait plus souvent les réfugiés et avait lieu à la périphérie des conflits. Toutefois, certaines ONG opéraient derrière les lignes de front, selon un modèle de secours qu'on disait « conçu pour les situations d'insurrection », utilisé par exemple au Liban à la fin des années 1970 et au début des années 1980, dans le triangle de Luwero en Ouganda au début des années 1980 ainsi qu'en Afghanistan. Quel que soit le terme employé pour le décrire – action humanitaire ou secours – ce mode d'intervention était considéré comme accessoire par rapport à un programme dominé par le développement. Ce statut était reflété par les sommes importantes dépensées par les

gouvernements sur des questions et des projets liés au développement plutôt que sur des activités de secours. L'ONU accordait la majorité de ses dons directement aux gouvernements bénéficiaires plutôt qu'aux ONG. D'un point de vue stratégique, la Banque mondiale et d'autres donateurs voyaient les camps de réfugiés comme des opportunités de « modernisation ». Le HCR a adopté une politique d'établissement dans les camps de réfugiés qui reflétait cette façon de penser, visant à intégrer les réfugiés par le biais de ses programmes d'aide. Ce type de politique n'a pas duré car il ne fonctionnait pas, mais le fait de lier les secours humanitaires avec les objectifs de développement est devenu la règle.

Concernant l'activité centrale de l'ICVA, son travail auprès des réfugiés et des migrants, cet intérêt général pour le développement aurait obligé l'organisation à s'intéresser d'une façon ou d'une autre aux questions de développement. Mais dès sa création, l'ICVA envisageait déjà d'élargir son mandat et nourrissait des ambitions de grande envergure qui allaient bien au-delà des réfugiés et des préoccupations humanitaires dans leur ensemble. Ces ambitions étaient clairement reflétées dans son vocabulaire ; la couverture d'*ICVA News*, par exemple, comportait le sous-titre : « Des agences participant à des programmes humanitaires, sociaux et de développement ». Encore plus explicite, l'objectif de la Conférence générale de juin-juillet 1971 était officiellement : « Un atelier dont le débat contribue à remédier à certains problèmes d'aujourd'hui et de demain partout dans le monde ». À la fin des années 1970, il existait des groupes de travail consacrés à des thèmes tels que « Le développement humain intégré », lequel comprenait l'éducation et la formation professionnelle, la technologie, les politiques en matière de santé et de population et les questions environnementales. Le numéro d'avril 1979 d'*ICVA News* comportait un article sur le « Groupe de Bellerive ». Ce groupe s'intéressait à la polarisation et la violence suscitées par les programmes d'énergie nucléaire, ce qui montre à nouveau le large éventail de thèmes que l'ICVA s'efforçait de traiter. Parmi les publications spéciales, on peut citer également « Enseignement coopératif et développement rural en Afrique sub-saharienne, et questions liées à la population », document auquel avait contribué le Fonds mondial pour la nature.

Le programme environnemental

Les questions environnementales étaient traitées par la Commission sur le développement économique et social de l'ICVA. L'ICVA a convoqué une réunion de liaison sur l'environnement à Nairobi en 1974, à l'issue de laquelle a été créé l'Environmental Liaison Board (conseil de liaison environnementale), que toutes les organisations étaient en mesure d'intégrer. L'ICVA a par ailleurs joué le rôle d'interface entre les ONG et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). En réalité, le bureau de liaison en question consistait pour l'essentiel en une boîte aux lettres située dans les bureaux du PNUE à Nairobi. Le thème de l'environnement a refait surface par le biais d'une représentation de l'ICVA au Sommet « Planète Terre » de Rio de Janeiro en 1992. Auparavant, l'ICVA avait présidé des groupes d'ONG lors de réunions préparatoires.

Des priorités en concurrence

Avec l'augmentation du nombre de réfugiés survenue au cours des années 1980, la fin de la guerre froide, l'horreur de la crise post-génocide dans la région des Grands Lacs, largement montrée à la télévision, et une nouvelle guerre en Europe, les ONG se sont rapidement multipliées et les grands acteurs ont augmenté en taille et en capacité. Davantage d'organismes ont commencé à mettre en œuvre des opérations au cœur des conflits, et l'entreprise humanitaire a commencé à mûrir et à devenir une spécialité en elle-même. Avec ce changement, un langage humanitaire commun à tout le secteur s'est développé. Le HCR et les autres organes onusiens ont accordé davantage de fonds directement à leurs partenaires d'exécution parmi les ONG, et les gouvernements ont effectué davantage de dons au profit des opérations humanitaires d'urgence.

Des tensions sont apparues entre l'entreprise humanitaire et le secteur du développement alors que le discours théorique s'efforçait de lier les deux notions entre elles et de concevoir des programmes de façon à refléter ce lien. Des théories ont été élaborées au sujet du « continuum secours-développement », et parmi les organisations membres qui s'intéressaient aux deux notions, des tentatives (parfois tendues) visant à fusionner la logique du développement avec l'esprit humanitaire ont vu le jour. L'ICVA a connu de telles tensions, qui dans son cas semblent provenir tout autant de l'ouverture du consortium aux ONG du Sud davantage orientées vers le développement et de la direction prise par le Secrétariat que de facteurs externes. Au sein du Secrétariat et des membres, certains estimaient que si les membres de l'ICVA souhaitaient vraiment promouvoir le développement économique et social, ils travailleraient avec les ONG locales – et par l'intermédiaire de celles-ci – plutôt que de mener eux-mêmes des activités de développement. Certains membres du Nord estimaient que les ONG du Sud se trouvaient trop près du problème pour être efficaces. Malgré cela, l'ICVA est devenu l'instance dans laquelle les ONG du Nord et du Sud pouvaient se rencontrer et discuter – sur un pied d'égalité – des questions de développement et d'aide humanitaire, avec pour objectif d'améliorer la coopération sur le terrain. Il y avait l'ambition manifeste de développer et de renforcer les ONG du Sud et de leur donner une plateforme leur permettant de s'adresser aux décideurs de haut-niveau. Lors de l'Assemblée générale de 1985 au Sénégal, le discours principal déplorait les crises économiques et sociales mondiales et indiquait que « la solution se trouve aussi bien au Nord qu'au Sud ». Par la suite, l'ICVA a clairement adopté une démarche à deux voies, et la volonté de concilier ces deux voies a pris de l'ampleur.

La volonté de l'ICVA de devenir beaucoup plus actif dans le domaine du développement s'expliquait par son point de vue selon lequel les lacunes en matière de développement étaient à la base des problèmes humanitaires. Entre le début des années 1980 et 1995, l'ICVA a accueilli le Secrétariat du Groupe de travail des ONG sur la Banque mondiale (NGOWG), le Directeur exécutif exerçant la fonction de secrétaire du comité, aidé par un coordonnateur des ONG financé par la Banque mondiale. L'objectif du Groupe de travail des ONG était de « Faciliter l'établissement de partenariats entre les ONG et les organisations connues du grand public ainsi que leurs alliés sur tous les continents à des fins de plaidoyer concernant la Banque mondiale, ses politiques et ses projets. » En 1994, l'ICVA a participé au 50^e anniversaire de la Conférence de Bretton Woods et, par l'intermédiaire du NGOWG, a publié un document intitulé *The World Bank, the Next 50 Years* (« La Banque mondiale, les cinquante prochaines années »). En 1995, le secrétariat du groupe a été déplacé à Washington, où il serait appuyé par ses ONG membres siégeant aux États-Unis.

Quelles ont été les implications de cette relation avec une institution qui opérait très au-delà du secteur humanitaire? D'un côté, elle a été considérée comme une réussite pour l'ICVA, car elle a eu pour résultat l'établissement de relations formelles entre les ONG et la Banque mondiale, des relations qui ont contribué de façon déterminante à faire en sorte que la Banque mondiale tienne compte de la société civile. De l'autre côté, cette activité était-elle appropriée de la part d'un consortium d'agences fondé sur l'idéal humanitaire? Autre exemple illustrant l'orientation de l'ICVA vers le développement: sa relation avec le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans le cadre de laquelle l'ICVA organisait les réunions et la coopération entre les gouvernements et les ONG membres. L'ICVA a entretenu une relation similaire avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le cadre de laquelle il organisait également des ateliers, des réunions et d'autres activités sur le thème du développement. En 1986 et 1987, le Groupe de travail sur le développement comportait des sous-groupes sur des thèmes tels que l'alimentation, la gestion des ONG, le développement et la population, l'environnement et le développement durable.

Qui fait quoi, où?

Cette question, formulée sur un ton de plainte, revient régulièrement sur le terrain lors de crises humanitaires, et le souhait de disposer d'inventaires détaillés à l'échelle mondiale est toujours d'actualité. L'idée de coordonner ou d'établir une synergie entre les activités de secours n'est pas nouvelle. Au milieu des années 1960, l'ICVA et l'OCDE ont collaboré ensemble en vue d'établir un répertoire exhaustif des agences bénévoles. En décembre 1969, à Berlin, l'ICVA, avec l'appui de l'OCDE et en collaboration avec la Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer, a organisé un colloque sur le thème des « centres d'informations en matière de développement », qui étaient « recommandés aux agences bénévoles en tant que source centrale d'information exhaustive sur les activités de développement à l'échelle internationale, constamment mise à jour ... l'objectif général espéré étant de permettre l'amélioration de la programmation ». L'ICVA a pris la responsabilité d'étudier les moyens d'obtenir des résultats immédiats dans la pratique, mais le projet n'a pas abouti car aucun soutien réel n'a été apporté par le conseil et aucune ressource financière n'a été allouée au projet, qui n'a donc pas survécu. L'ICVA a cherché, par le biais du projet PARinAC, à contribuer à l'établissement d'une base de données à l'échelle mondiale, mais cet effort n'a pas abouti au-delà de répertoires nationaux dans des lieux tels que la Bosnie. Au fil des années, divers acteurs - onusiens ou non gouvernementaux - se sont essayés à cette tâche herculéenne mais à ce jour aucune initiative n'a atteint un quelconque degré de réussite.

Des troubles parmi les membres de l'ICVA

En 1994, certains membres de l'ICVA ont explicitement fait part de leurs préoccupations concernant le travail accompli (et sa valeur) en ayant fait du développement durable une priorité. Dans le numéro d'*ICVA Forum* publié juste avant l'Assemblée générale d'Addis-Abeba en mars 1994, le Directeur exécutif de l'époque prévenait, dans le cadre d'un entretien, que l'ICVA traversait une période décisive et devait désamorcer les tensions entre Nord et Sud. Ces tensions ont continué à grandir suite à la participation active de l'ICVA au Sommet mondial pour le développement social. Les organisations humanitaires membres (principalement des ONG du Nord) estimaient que l'ICVA n'était plus un organisme humanitaire, et ce d'autant plus depuis son ouverture au Sud. Malgré cette pression, l'ICVA n'a pas dévié de sa démarche à deux voies. Les décisions prises au cours de l'Assemblée générale d'Addis-Abeba couvraient un large éventail de thèmes, et comprenaient des priorités générales établissant clairement un lien entre les questions humanitaires et les objectifs de développement, telles que:

- *Promouvoir les droits de l'homme, le droit humanitaire international, les droits des peuples autochtones, le droit au développement et le droit à l'aide humanitaire.*
- *Chercher de nouvelles approches et de nouvelles solutions favorisant une croissance économique respectueuse de l'environnement et égalitaire.*
- *Mieux intégrer les questions humanitaires et le développement durable en plaidant en particulier pour de nouvelles approches visant à orienter les secours humanitaires vers le développement.*

Les programmes de mise en œuvre des priorités ont en outre été répartis entre une Commission des affaires humanitaires et une Commission du développement durable. Cette dernière avait notamment l'objectif ambitieux de:

- *Promouvoir des solutions durables pour résoudre les problèmes du système économique international qui sont à l'origine de la pauvreté et de la marginalisation, en accordant une attention particulière aux ajustements structurels, à la dette et au commerce international.*

Le monde, l'ONU et les ONG étaient en train de changer rapidement, mais l'ICVA n'a pas réussi à s'adapter aux nouvelles dynamiques et a continué à opérer de la même façon qu'au cours des décennies précédentes. Un manque de flexibilité était noté chez l'organisation, aussi bien dans structure que dans sa façon de penser. L'argument selon lequel les problèmes résidaient dans les différences entre ONG du Nord et du Sud était peut-être exagéré: l'ICVA s'attaquait à des projets ambitieux avec des ressources et des capacités limitées. Qui plus est, même en rapport à des thèmes communs, les différents membres poursuivaient des objectifs différents et ne voyaient pas les problèmes de la même façon. Ce dysfonctionnement était exacerbé par le large éventail d'intérêts et d'activités auxquels l'ICVA tentait de se consacrer. Les questions de développement sont diverses, certaines sont très politiques, et pendant cette période certains estimaient que l'ICVA dispersait trop son attention et « faisait un peu des deux pour contenter tout le monde ». Cela n'a pas fonctionné. De grandes organisations du Nord ont exprimé leur mécontentement: elles voulaient l'ICVA pour son orientation humanitaire et non pour ses activités de développement, et certaines l'ont quitté pour cette raison. En juillet 1994, dans une lettre exprimant son insatisfaction, OXFAM a déclaré qu'il ne resterait qu'au sein du sous-groupe latino-américain.

Les plus grandes organisations disposaient d'autres options. L'ICVA n'avait été unique que parce qu'il était le seul consortium d'ONG, mais ce n'était désormais plus le cas étant donnée la création en 1972 du Comité directeur pour l'intervention humanitaire (SCHR), établi dans le but d'améliorer la coopération entre les organisations humanitaires participant aux activités d'aide en situation de catastrophe; ainsi il existait désormais une plateforme consacrée uniquement à la cause humanitaire. Les raisons évoquées pour la création du SCHR sont diverses, mais certains affirment qu'il a été établi en réponse à l'insatisfaction suscitée par l'ICVA. Sa relation avec l'ICVA a été parfois tendue, mais elle est aujourd'hui plus harmonieuse. De nombreux consortiums d'ONG ont été formés à l'échelle des pays ou des régions, notamment InterAction (qui réunit près de 150 organisations à but non lucratif aux États-Unis), *Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies* (organisations bénévoles en coopération dans les situations d'urgence, VOICE) pour les ONG humanitaires européennes, ou encore ECRE.

Quand l'ICVA était encore l'acteur principal, les organisations du Nord – les plus riches – appartenant au consortium pouvaient s'asseoir autour de la table et jeter de l'argent dans la tirelire pour des projets spéciaux. À mesure que l'ICVA est devenu moins proche des réalités et que certains membres parmi les plus riches sont devenus mécontents et ont quitté le consortium, l'argent s'est fait plus rare. Un procès-verbal établi par le Comité des finances et de l'administration le 12 septembre 1994 fait explicitement état des préoccupations suscitées par la proportion importante des cotisations des membres qui était allouée aux activités de développement durable. Outre les forces internes et externes et les différends qui pouvaient survenir entre les membres, un nouveau facteur a commencé à entrer en jeu: la vérification des comptes et l'obligation de justifier les dépenses. Les fonds devenaient plus restreints, les ONG membres étant davantage tenues de justifier leurs dépenses; davantage de fonds devaient être accordés aux activités sur le terrain et moins de ressources étaient disponibles pour des activités ad hoc. Durant la première moitié des années 1990, il a été estimé que certains membres du Secrétariat s'impliquaient moins dans leur travail. Des lacunes ont été suspectées – et ce n'était pas la première fois – dans la gestion financière, peu d'efforts étaient déployés pour réunir des fonds, et certains craignaient même l'existence d'agissements illicites sur le plan financier. À partir de 1990, différentes options ont été étudiées en vue de lever des fonds, et l'on a finalement abouti à la décision malencontreuse d'investir des montants considérables dans un projet tape-à-l'œil : l'exposition et la conférence internationales WorldAid '96. Les répercussions de cette décision sont étudiées dans le chapitre final.

Chapitre 4

Mort imminente et renaissance

État critique

Étant donné que le secteur humanitaire – ou, comme on l'appelait désormais, l'« entreprise » humanitaire – devenait une spécialité à part entière au lieu de n'être qu'une simple adjonction au programme de développement, on aurait pu s'attendre à ce que l'ICVA en tire des

avantages. Mais en réalité, l'ICVA se trouvait dans un état fragile : il avait perdu son statut d'unique consortium d'ONG et il se retrouvait désormais face à la concurrence, certains de ses membres étaient mécontents et sa santé financière était précaire. Il lui fallait lever des fonds et retrouver sa place spéciale dans le secteur des ONG. En 1995, des changements venaient d'avoir lieu à la tête du Secrétariat ; selon différentes sources, le Secrétariat a agi sans orientations claires de la part de l'EXCOM et des membres, et il est sans nul doute allé au-delà des intentions formulées lors de la réunion d'Addis-Abeba. Avant l'arrivée des nouveaux dirigeants, il avait été décidé de nouer des liens avec le secteur commercial en organisant une exposition à Genève. Cette idée a été lancée dans le but de réunir les entreprises commerciales, les Nations Unies et les organismes d'aide humanitaire, mais aussi afin de lever des fonds pour l'ICVA. Le numéro d'avril 1995 d'*ICVA Forum* annonçait : « Afin de créer un forum mondial où les agences bénévoles et les organisations onusiennes puissent rencontrer des partenaires professionnels pour leurs activités humanitaires, l'ICVA a décidé de lancer une exposition et une conférence internationales intitulées WorldAid '96, qui se tiendront à Genève du 30 septembre au 4 octobre 1996 ». Il était en outre clairement indiqué que le projet était *entièrement* parrainé par le Département des affaires humanitaires des Nations Unies et par le PNUD, et financé par le biais d'une fondation à but non lucratif sur les handicaps (Disability Foundation).

Le secteur humanitaire valait alors près de trois milliards de dollars américains en biens et en services. L'exposition WorldAid '96 a eu lieu en octobre 1996, avec la représentation de 267 entreprises et de plus de 100 organisations humanitaires, et consistait en une exposition et en une série de séminaires. Elle a attiré des milliers de personnes, le flux de visiteurs y était donc important, mais ceux qui étaient venus pour les séminaires s'intéressaient peu à l'exposition et, inversement, les visiteurs de l'exposition sont restés à l'écart des séminaires. Par conséquent, aussi bien le secteur commercial que les organisations humanitaires sont dans une large mesure repartis insatisfaits de l'événement. Selon certains membres de l'EXCOM, il n'a jamais été question que la première édition de l'exposition engrange des bénéfices immédiats. Pourtant, un document interne prévoyait au contraire que l'ICVA dégagerait un bénéfice net, estimé à près de 871 000 francs suisses. Bien que les parrainages promis ne se soient jamais concrétisés, il était prévu que l'ICVA ne subirait pas de déficit. L'ICVA avait auparavant éprouvé des difficultés à réunir suffisamment de fonds pour alimenter son budget, et WorldAid était censée constituer une source de revenus.

La réalité s'est avérée bien éloignée de ces prévisions optimistes, l'ICVA ayant contracté une dette considérable s'élevant à 350 000 francs suisses. En outre, des allégations ont été faites selon lesquelles ce projet ambitieux avait été réalisé sans l'accord unanime de l'EXCOM. Toutefois, il a également été affirmé que l'organisation de WorldAid avait été décidée par plusieurs membres de l'EXCOM et que des réserves avaient plutôt été émises par le Secrétariat. Quoi qu'il en soit, la débâcle financière n'a fait qu'alimenter le mécontentement des membres envers l'ICVA, et la première moitié de 1997 a vu des départs collectifs au sein du consortium. OXFAM s'est retiré complètement et d'autres, notamment l'Alliance internationale Save the Children ou encore Austcare, ont suivi. Certaines organisations membres ont dénoncé un manque de responsabilisation financière et ont estimé que certains membres du personnel du Secrétariat n'avaient pas assumé leurs responsabilités comme il se devait. Le 30 mai 1997, lors de la 110^{ème} session de l'EXCOM, il a été décidé de recommander à l'Assemblée générale de mettre fin à l'existence de l'ICVA. Tous les collaborateurs du Secrétariat ont vu leur contrat résilié, et les démarches à entreprendre pour la liquidation de l'organisation ont été identifiées. Pourtant, un mois plus tard, plusieurs

organisations membres se sont réunies à Genève afin de discuter d'une autre façon de résoudre le problème.

Extrait d'un fax daté du 9 octobre 1996

« [...] Comme nous l'avions prévu, Palexpo est disposé à acheter la partie « exposition » de WorldAid. L'ICVA ne subira donc pas de déficit après WorldAid '96. Au contraire, l'organisation peut escompter, cette année déjà, un bénéfice par rapport aux dépenses de base. Nous percevrons en outre une redevance sur les expositions futures et bénéficierons de conditions avantageuses pour l'organisation des conférences à venir.

Réanimation

Compte tenu des difficultés, d'ordre juridique ou autre, qu'aurait entraînées la dissolution de l'ICVA, et du fait que l'ICVA était toujours considéré comme un acteur essentiel du secteur, il a été décidé de le sauver et de le restructurer. Querelles et contraintes juridiques mises à part, une plaisanterie voulait que si l'ICVA n'existait pas, il faudrait l'inventer. En octobre 1997, un consultant a présenté une proposition pour un nouvel ICVA. Afin de recréer l'ICVA, de nombreux points importants devaient être pris en compte, notamment: la très mauvaise réputation de l'organisation, le fait que l'ICVA ne devait pas redevenir ce qu'il avait été auparavant puisque l'ancien modèle n'avait pas fonctionné, et enfin les objectifs et les priorités de l'organisation, qu'il fallait réexaminer et simplifier. Il était explicitement indiqué que l'un des problèmes avait été l'incapacité de l'ICVA à œuvrer à la fois dans l'humanitaire et dans le domaine du développement, en raison notamment de la diversité des organisations membres; en d'autres termes, le mandat de l'ICVA était devenu surchargé et s'était trop dispersé. La liste des problèmes comprenait en outre les dépenses de base trop élevées et le fait que l'ICVA était dans une trop grande mesure dirigé par le centre (le Secrétariat) plutôt que par ses membres ou par l'ensemble de ses parties prenantes. Les recommandations pour la création d'un « nouvel » ICVA se fondaient sur le fait que Genève était le centre des activités humanitaires, des politiques et de la politique sectorielle, et que l'ICVA gagnerait peu à traiter le développement durable, dont les centres de gravité se trouvaient à Washington et à New York. En ayant à l'esprit ce champ d'intérêts resserré, des recommandations ont été faites pour la définition de nouveaux objectifs et pour la conception de nouvelles activités visant à maximaliser l'utilité de l'ICVA pour ses membres et, en particulier, à remédier à la marginalisation des ONG du Sud. Il était reconnu que l'ICVA représentait la seule interface existante entre ces dernières et les grandes ONG occidentales du secteur humanitaire. De plus, le HCR avait grand besoin d'une organisation telle que l'ICVA. L'énergie et la motivation nécessaires pour assurer la survie de l'ICVA étaient donc bel et bien présentes, mais il fallait impérativement régler la crise financière avant toute autre chose.

Pour que la restructuration soit un succès, des ressources étaient nécessaires. Il y avait chez les membres une volonté forte d'aider l'ICVA à survivre, et plusieurs membres de l'EXCOM ont décidé d'accorder des fonds au Secrétariat et/ou ont incité les membres à suivre leur exemple et à renoncer au recouvrement des prêts que certains d'entre eux avaient consentis à l'organisation pour l'aider à survivre. Ont largement contribué à cet effort: le Conseil danois pour les réfugiés (DRC), l'International Rescue Committee (Comité international de secours, IRC), la Fédération luthérienne mondiale (FLM), le Conseil norvégien pour les réfugiés et World Vision International (WVI). Une autre organisation membre, la petite ONG suédoise Individuell Människohjälp (Organisation suédoise pour le secours individuel, IM), qui avait consenti un prêt substantiel quelques jours avant l'exposition WorldAid, a accepté d'en différer le recouvrement jusqu'à ce que l'ICVA soit en mesure de payer. Palexpo, le centre de conférences et d'expositions, a reçu les droits de propriété intellectuelle du concept WorldAid et, en retour, a renoncé à la créance qu'il avait sur l'ICVA. Le HCR a quant à lui accordé un prêt-relais. Il faudrait par ailleurs restructurer les cotisations des membres.

Toutefois, les mesures de sauvetage n'étaient pas sans conditions: le Secrétariat allait devoir être réduit en termes d'effectifs et repartir quasiment de zéro relativement à ses ressources humaines. De plus, il devrait y avoir à sa tête un « coordonnateur » plutôt qu'un directeur général comparable à un chef d'entreprise. Un important débat sur cette question a eu lieu au sein du conseil: le responsable en question devrait-il avoir eu une carrière bien remplie et être fort d'une longue expérience en relations internationales, ou devrait-il s'agir d'une personne plus portée sur la pratique et « prête à retrousser ses manches », mais comprenant bien comment fonctionne le système humanitaire ? Les partisans de la seconde option ont fini par l'emporter. Le « nouvel » ICVA garderait les besoins des réfugiés et autres migrants au cœur de ses préoccupations, mais son mandat général se limiterait à l'entreprise humanitaire – le développement à long terme ne figurerait plus parmi ses priorités. Qui plus est, sous la nouvelle direction, le Secrétariat deviendrait une entité plus active sur le plan concret, plutôt que de rester le centre de « parlotte » qu'il avait été aux yeux de certains. Quant aux membres, un nombre important de grandes ONG ont réintégré le consortium, mais l'élément considéré comme le plus crucial était le fait que les ONG du Sud restent présentes. Leur participation, ainsi que la relation de l'ICVA avec le HCR, sont les deux caractéristiques fondamentales qui font de l'ICVA une organisation proche des réalités et le rendent spécial en tant que consortium d'ONG.

Que fait le nouvel ICVA?

La principale raison d'être de l'ICVA restait son travail auprès des réfugiés et des déplacés internes. Au début du nouveau millénaire, il est devenu de plus en plus évident que les ONG avaient un rôle de protection à jouer. Bien que l'attention ait été de plus en plus portée sur les déplacés internes et sur les réfugiés, les ONG ont vu leur rôle de protection s'étendre à tous les civils touchés par un conflit. Dans le monde occidental, les préoccupations se rapportaient surtout aux demandeurs d'asile: qui range-t-on parmi les demandeurs d'asile et qui range-t-on parmi les réfugiés? Certains gouvernements ont joué sur les définitions et ont employé des termes comme « déplacé externe », et l'on a pu voir des cas assez graves et aucunement dissimulés de transgressions de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de modifications du droit international, en particulier concernant les personnes en détention, dont les exemples les plus graves sont les centres de détention australiens établis à l'étranger et les aspects juridiques controversés de la baie de Guantanamo.

Au moment où le « nouvel » ICVA était créé, le processus PARinAC touchait à sa fin et de nouvelles initiatives étaient en cours. En 1999, le HCR a lancé des consultations avec les ONG au sujet de la protection, dans le cadre du projet « Reach Out », dont l'ICVA est devenu un participant essentiel. Ce projet est devenu un programme de formation sur le terrain visant à assurer la bonne compréhension et le soutien des principes et institutions essentiels de la protection des réfugiés. L'ICVA a collaboré étroitement avec le HCR en vue de contribuer aux Consultations mondiales sur la protection internationale, d'une durée d'un an, qui ont abouti à l'« Agenda de la protection ». L'ICVA a commandé sept rapports d'experts à l'Université du Michigan sur le contrôle de l'application de la Convention sur les réfugiés, convoqué une réunion d'ONG afin de discuter de la question et a en outre contribué à la conférence ministérielle organisée par le HCR en décembre 2001. L'année 2004 a quant à elle vu la mise en place de « Sauver des vies ensemble », une initiative soutenue par le CPI visant à définir les modalités d'une collaboration entre les ONG et l'ONU en vue de renforcer la sécurité des travailleurs humanitaires. Beaucoup d'autres activités, consultations et collaborations ont vu le jour sur la question des déplacés internes et de leur protection. L'ICVA a sollicité l'appui du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) en raison du rôle que celui-ci avait à jouer dans la protection des déplacés internes, certains estimant qu'il n'était pas aussi dynamique qu'il devait l'être. Concernant l'intervention d'urgence en général, l'ICVA a demandé au BCAH une meilleure coordination des interventions d'urgence, et les liens auparavant entretenus de façon ad hoc avec des organismes tels que le Programme alimentaire mondial et l'UNICEF sont désormais réguliers, d'autant plus que la question de la sécurité alimentaire mondiale prend de l'ampleur et que ses implications humanitaires deviennent évidentes.

Le système d'intervention d'urgence de l'ONU est devenu un sujet riche pour les publications de l'ICVA. Le Secrétariat a décidé que les publications pouvaient constituer un outil avantageux pour l'ICVA. En 1999, l'organisation The Advocacy Project, dirigée par un journaliste, a été chargée de publier une série de rapports préparés quotidiennement lors des sessions de la réunion annuelle du Comité exécutif du HCR. Cette publication, intitulée *On the Record*, était le prédécesseur de la publication régulière principale, *Talk Back*.

Outre ses publications, l'ICVA utilise beaucoup l'Internet et joue un rôle central dans la préparation des déclarations des ONG. Cette tâche s'est révélée ardue, à tel point que certains membres ont demandé davantage de structure dans le processus de rédaction lui-même, et des documents de consultation ont même été consacrés à ce processus. Le Secrétariat de l'ICVA sensibilise les membres à certaines questions et encourage la publication de déclarations des ONG, même si ce processus n'est pas simple compte tenu des différends et des débats qui émergent entre les différents membres. En outre, de temps à autre, les membres débattent sur la question de transmettre ou non des déclarations à un public plus large. Comme exemple d'un tel débat, on peut citer celui qui a suivi la parution de caricatures du Prophète Mahomet dans la presse danoise en 2006. Les membres ont estimé qu'en tant qu'organisation humanitaire, l'ICVA n'avait pas à faire de déclarations en la matière puisqu'il était plutôt question de liberté d'expression. Cependant, plusieurs membres de l'EXCOM sont, de leur propre chef, entrés en contact avec la BBC à ce sujet.

Les activités de plaidoyer de l'ICVA ne se limitent pas aux publications, aux déclarations et aux réunions. En 2004, pour la première fois, une alerte opérationnelle a été lancée, à la demande d'une ONG membre observateur inquiète de la situation désastreuse au Darfour (Soudan). Autre sujet houleux sur lequel l'ICVA s'est fait beaucoup entendre: la fonction de Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies à l'échelon des pays ; il avait été fait

remarquer que nombre de personnes nommées Coordonnateurs de l'action humanitaire avaient une très mauvaise compréhension des questions humanitaires. Pour les activités sur le terrain, l'ICVA a mis en place un responsable des informations au Kosovo en 1999. La politique a désormais été définie et l'ICVA appuiera les travaux de coordination et d'échange d'informations et dépêchera du personnel supplémentaire lorsque deux organisations membres demandent un appui. Cette stratégie a été appliquée à titre d'essai en 2005 à Aceh, en Indonésie, suite au passage du tsunami (sans grand succès car cette intervention arrivait trop tard, la plupart des travaux en cours ayant déjà atteint le stade du redressement; ainsi, bien que des fonds aient été disponibles, personne n'a jamais été dépêché sur le terrain), et plus récemment en 2008, suite au passage du cyclone Nargis au Myanmar.

Les « clusters »

*Talk Back s'est avéré provocateur, à tel point qu'une évaluation externe de l'ICVA, intitulée *Playing it High* et réalisée en 2005, lui a reproché de prendre trop de risques. En réalité, seul un numéro a suscité un désaccord, et ce de la part d'un seul membre. Le numéro en question se penchait sur le nouveau principe de la responsabilité sectorielle (cluster approach) adopté par l'ONU. Ce principe, conçu en 2005 après un examen des interventions humanitaires, a été présenté au CPI en plaçant celui-ci devant le fait accompli; les consultations avaient été tenues au minimum et la question n'était pas sujette à discussion. Les membres non onusiens du CPI (la FICR, le CICR, InterAction, l'ICVA et le SCHR) se sont opposés à cette approche d'un « non » retentissant. Le principe en question était parsemé de pièges, mais un problème apparaissait surtout au sujet de la protection: certaines activités se retrouveraient dans deux secteurs (« clusters ») à la fois ou tomberaient entre deux secteurs; à qui en reviendrait la responsabilité? Le numéro de Talk Back en question a suscité un tel débat que l'ICVA a été convoqué devant le BCAH.*

L'exploitation sexuelle

Les travailleurs humanitaires ne sont pas des anges. Suite à des cas signalés d'exploitation sexuelle de réfugiés en Afrique de l'Ouest en 2001 et au Népal en 2003, le Secrétaire général des Nations Unies a diffusé en octobre 2003 un bulletin prescrivant aux agences onusiennes et à leurs partenaires non gouvernementaux de prévenir toute exploitation et tout abus sexuels de la part des travailleurs humanitaires, et de mener des enquêtes en cas de soupçons. Galvanisées par des informations faisant état d'abus sur des réfugiés, les organisations humanitaires ont commencé à adopter ou à revoir des codes de conduite et des politiques en la matière. Le projet Building Safer Organisations est né des travaux menés par les ONG en vue de remédier au problème de l'exploitation et des abus sexuels. Il a été conçu pour renforcer la capacité des ONG à recevoir et à vérifier les allégations d'exploitation et d'abus sexuels rapportées par les personnes relevant de leur compétence, notamment les réfugiés, les personnes déplacées et les populations hôtes locales. L'ICVA a accueilli le projet et a mis au point des matériels didactiques et des programmes de formation sur le terrain. En mars 2005, il a lancé un programme-pilote de renforcement des compétences. À mesure que le projet a évolué, l'ICVA n'était plus l'organisation la mieux placée pour le coordonner et cette responsabilité a finalement été confiée à HAP.

Bien que les ONG et les acteurs civils onusiens aient réalisé des progrès dans la lutte contre ces pratiques, des cas d'exploitation sexuelle continuent d'être rapportés dans la presse, mais se limitent en général au personnel militaire participant à des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

L'ICVA a collaboré avec d'autres organismes sur des projets spécifiques, dont l'un des plus ambitieux de l'histoire des ONG, à savoir l'aspiration à la qualité et à la responsabilisation. Le projet Sphère est l'une des initiatives interorganisations les plus importantes jamais lancées en termes d'envergure et d'influence. Créé en 1997, sa mise en route a été l'objet d'une collaboration entre organisations non gouvernementales, menée par InterAction et par le SCHR et appuyée par VOICE, le CICR et l'ICVA. Des agences onusiennes ont apporté une contribution technique et de nombreux gouvernements donateurs ont participé au financement. La première édition de la Charte humanitaire et des normes minimales pour les interventions lors des catastrophes du projet Sphère a été publiée en décembre 1998 et fera l'objet d'une version actualisée en 2009. Parmi les autres initiatives interorganisations sur le thème de la responsabilisation, on compte le Humanitarian Ombudsman Project, connu aujourd'hui sous le nom de Humanitarian Accountability Partnership International (HAP). L'ICVA a été invité à accueillir ce projet, mais a refusé en raison de questions politiques délicates et parce que, dans le cas où il aurait accepté, le Secrétariat aurait pu se retrouver débordé vu la quantité de travail et le budget bien plus élevé dont il était question. Enfin, dans le cadre de l'aspiration à la qualité et à la responsabilisation, on peut également citer l'appui apporté par l'ICVA au projet Building Safer Organisations.

Le « nouvel » ICVA a une raison d'être bien précise et maintient rigoureusement son attention sur le monde humanitaire. Au fil des années, le Secrétariat a toujours dû gérer les différends qui ont existé entre les membres, y compris sur des thèmes communs aux différentes organisations, et dans une certaine mesure cette dynamique existe toujours aujourd'hui. Le domaine d'activité principal de l'ICVA, tel qu'il est défini par le Secrétariat, reste l'humanitaire, mais un éventail de membres aussi large et diversifié compte toujours des organisations désireuses d'ajouter d'autres thèmes à la liste des priorités. Le Secrétariat actuel tient à garder l'humanitaire au centre de ses activités et à maintenir un programme qui ajoute de la valeur aux objectifs et aux activités de ses membres, tout en étant conscient qu'il y aura toujours plus d'attentes à combler. Le Secrétariat a en revanche le devoir de déterminer comment l'ICVA peut combler plus efficacement l'écart entre les stratégies et la pratique et comment il peut devenir mieux adapté aux réalités en dehors de Genève. Voilà deux questions parmi nombre d'autres que l'ICVA prend actuellement en considération en vue de définir son rôle pour l'avenir.

Pour terminer sur une question souvent étudiée au fil des années: quelle est la valeur de l'ICVA dans la multitude de consortiums internationaux d'ONG, outre sa relation avec le HCR et la participation d'ONG du Sud? La force de l'ICVA réside notamment dans sa diversité. Il est largement représenté dans différentes régions, compte parmi ses membres des associations religieuses et des ONG de structures différentes, et s'associe avec des réseaux aussi bien locaux que mondiaux. Il entretient en outre des liens forts avec l'ONU, avec les gouvernements, avec les ONG et avec d'autres organisations internationales, et sert de plateforme permettant d'établir des relations et de nouer le dialogue. L'ICVA constitue par ailleurs un outil pour mobiliser les membres et les faire collaborer en vue d'obtenir un appui sur des questions spécifiques. Son emplacement est lui-aussi important, Genève étant la plaque tournante des activités humanitaires. Même dans le monde moderne, où l'on dispose d'Internet et des technologies de vidéoconférence et où l'on jouit d'une relative facilité pour les déplacements, le fait de se trouver près des personnes influentes du secteur constitue une valeur ajoutée.

International Council of Voluntary Agencies

26-28 avenue Giuseppe-Motta

1202 Genève

Suisse

Tél: +41 (0)22 950 9600

Fax: +41 (0)22 950 9609

secretariat@icva.ch

www.icva.ch

International Council of Voluntary Agencies

Conseil International des Agences Bénévoles

Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias