

Guide des approches



socio-économiques



en matière de planification



et de gestion de l'action



contre les mines

Centre International de Déminage Humanitaire | Genève
Geneva International Centre for Humanitarian Demining

7bis, av. de la Paix | B P 1300 | 1211 Genève 1 | Suisse
t. + 41 (0)22 906 16 60 | f. + 41 (0)22 906 16 90
info@gichd.org | www.gichd.org



Le Centre international de déminage humanitaire – Genève (GICHD) soutient les efforts de la communauté internationale pour réduire les risques causés par les mines et les restes explosifs de guerre (REG). Le Centre fournit une assistance technique sur le terrain, mène à bien des activités de recherche et soutient la mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.

Guide des approches socio-économiques en matière de planification et de gestion de l'action contre les mines, CIDHG, novembre 2004. Traduction en août 2009.
ISBN 2-940369-29-1



© Centre international de déminage humanitaire - Genève

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs. Les termes utilisés dans cet ouvrage, ainsi que sa présentation, ne sont en aucun cas le reflet d'une quelconque opinion de la part du Centre international de déminage humanitaire s'agissant du statut légal des pays, territoires ou régions, de leurs autorités ou groupes armés, ou encore du tracé de leurs frontières ou de leurs limites territoriales.

Ce projet a été réalisé sous la conduite d'Eric Filippino, responsable de la Section socio-économique (e.filippino@gichd.org)

Toutes les photos sont protégées par les droits d'auteur du CIDHG.

Équipe d'action contre les mines

Unité de Réduction des Risques de Catastrophes
PNUD-BPCR
Chemin des Anémones 11-13
CH - 1219 Genève
E-mail: bcpr.disasters@undp.org
Tél: (41) 22 917 8433
Fax: (41) 22 917 8060
www.undp.org/cpr/

Centre international de déminage humanitaire – Genève

7 bis, avenue de la Paix
BP 1300
CH-1211 Genève 1
Suisse
Tél. (41) 22 906 16 60
Fax (41) 22 906 16 90
www.gichd.org
info@gichd.org



**GUIDE DES APPROCHES SOCIO-ÉCONOMIQUES EN MATIÈRE DE
PLANIFICATION ET DE GESTION DE L'ACTION CONTRE LES MINES**

NOVEMBRE 2004



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES	5
LA VALEUR DES INFORMATIONS POUR L'ACTION CONTRE LES MINES	6
L'ÉVALUATION DES BESOINS	7
COMMENT OBTENIR LES INFORMATIONS MANQUANTES?	11
COMBIEN FAUT-IL DÉPENSER?	12
CHAPITRE 2	
INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES	15
QU'EST CE QUE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE?	16
LES OBJECTIFS DE L'ACTION CONTRE LES MINES	17
UN CADRE POUR UN PLAN STRATÉGIQUE D'ACTION CONTRE LES MINES	19
ADOPTER UNE LÉGISLATION NATIONALE D'ACTION CONTRE LES MINES	20
CHAPITRE 3	
L'ÉVOLUTION D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES	25
L'ACTION CONTRE LES MINES DANS UN CONTEXTE EN ÉVOLUTION	26
IMPLICATIONS POUR L'ACTION CONTRE LES MINES	27
CHAPITRE 4	
ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES	33
QUELS SONT LES PROBLÈMES?	34
TROUVER DES SOLUTIONS	38
VISER L'IDÉAL	43
CHAPITRE 5	
DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES	45
PRINCIPES DIRECTEURS	46
DÉTERMINATION DES CRITÈRES	47
PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISIONS	48

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 6	
MESURE DE LA RÉUSSITE	57
APPROCHES DES COÛTS-AVANTAGES OU DES EXCÉDENTS ÉCONOMIQUES	60
MESURE DES PRODUITS ET DES RÉSULTATS	64
CHAPITRE 7	
LA PRISE DE DÉCISIONS	67
ANNEXE	71
SITES INTERNET UTILES	73
LISTE DES ILLUSTRATIONS, ENCADRÉS ET TABLEUX	
ENCADRÉS	
1. EFFICIENCE ET EFFICACITÉ	3
2. COLLECTE D'INFORMATIONS AU KOSOVO	10
3. ANALYSE ET RÉACTIVITÉ	11
4. LA DÉFINITION DE L'ACTION CONTRE LES MINES SELON LES NILAM	17
5. PAS D'IMPACT OU PAS DE MINES? S'ACQUITTER DES OBLIGATIONS AU TITRE DE LA CONVENTION D'INTERDICTION DES MINES ANTIPERSONNEL	19
6. CADRE POUR LES PLANS STRATÉGIQUES D'ACTION CONTRE LES MINES	21
7. CONSÉQUENCES INVOLONTAIRES ET NON ANTICIPÉES	54
8. ACTUALISATION ET VALEUR-TEMPS DE L'ARGENT	61
ILLUSTRATIONS	
1. INTERDÉPENDANCE AU SEIN D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES	6
2. ÉTAPES D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES MODÉLISÉ	28
TABLEAUX	
1. PRINCIPAUX DÉFIS POUR LES PROGRAMMES D'ACTION CONTRE LES MINES DANS UN CONTEXTE EN ÉVOLUTION	31
2. DES DÉCISIONS NOMBREUSES POUR DES DÉCIDEURS MULTIPLES	38
3. CRITÈRES GUIDANT LES DÉCISIONS D'ALLOCATION DE RESSOURCES	40



La communauté internationale de l'action contre les mines a tiré de nombreux enseignements au cours des 15 dernières années, en particulier en ce qui concerne l'efficacité et la sécurité des opérations de dépollution, l'élaboration de programmes nationaux d'action contre les mines, ainsi que la mise en œuvre des études d'impact des mines terrestres et de la gestion de l'information.

Le présent ouvrage, Guide des approches socio-économiques en matière de planification et de gestion de l'action contre les mines, s'appuie sur les enseignements tirés, mais met l'accent sur l'interdépendance de l'action contre les mines et des structures sociales et économiques d'un pays. Il a été élaboré sur la base de l'étude sur les approches socio-économiques en matière d'action contre les mines (Study of Socio-Economic Approaches to Mine Action) mandatée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que du programme plus large de recherche et de renforcement des capacités conduit par le CIDHG dans le but d'appuyer les approches développementales en matière d'action contre les mines. Le Guide a pour objectif d'assister les autorités nationales de l'action contre les mines, les centres de l'action contre les mines (CLAM) et les organisations d'action contre les mines dans l'amélioration de la planification et de la gestion de leurs programmes d'action contre les mines. Le Guide est basé sur deux principes sous-jacents. Premièrement, les objectifs du programme national d'action contre les mines devraient appuyer l'effort global de développement du pays. Le développement a de nombreuses composantes, notamment une meilleure santé et une meilleure éducation, la sécurité alimentaire à travers une agriculture durable, des possibilités étendues d'expression politique, la protection des droits de l'homme contre des actions arbitraires de la part de l'État ou des communautés économiquement puissantes, et des communautés d'accueil dans lesquelles les gens peuvent fonder une famille en sécurité et en harmonie avec leurs voisins.

D'autres individus, communautés et organisations travaillent simultanément pour promouvoir le développement, et leurs efforts influenceront également la structure et la force des liens sociaux et économiques avec le temps. Au bout du compte, l'impact de l'action contre les mines sur le développement d'une nation dépend de la manière dont celle-ci est coordonnée avec les autres projets de développement dans un souci d'accroître les résultats qu'elle obtient à elle seule.

Deuxièmement, la véritable épreuve pour un projet d'action contre les mines ne consiste pas tant en ce qu'il produise de bons résultats (terrain déminé, populations sensibilisées aux dangers des mines, etc.) qu'en ce que ces résultats soient utilisés par les ménages, les communautés et les organisations locaux pour accroître le bien-être des bénéficiaires visés. Les

structures sociales et économiques locales sont déterminantes dans la réalisation de cet objectif.

En conséquence, parce que la vraie mesure du succès de l'action contre les mines dépend de l'impact sur la population locale, les planificateurs et les gestionnaires de l'action contre les mines doivent vérifier que les résultats de leurs projets parviennent aux bénéficiaires visés et leur sont utiles. Si ce n'est pas le cas, ils doivent déterminer quelles caractéristiques sociales et économiques du contexte local empêchent le programme d'action contre les mines d'être efficace. Les gestionnaires doivent non seulement suivre les produits (outputs) immédiats de leurs projets (terrain dépollué, nombre de sessions d'éducation au risque des mines, etc.), mais aussi vérifier s'ils conduisent à des résultats (outcomes) utiles (utilisation productive de la terre, comportements plus sûrs des civils, etc.) et ont un impact durable sur la vie des membres des communautés touchées par les mines et les munitions non explosées (MNE)*.

*NDT: Cette terminologie date de 2004. On parle aujourd'hui des restes explosifs de guerre (REG), qui incluent à la fois les munitions non explosées (MNE) et les munitions explosives abandonnées (MEA).

Encadré 1 | Efficience et efficacité

Un programme d'action contre les mines devrait viser aussi bien l'efficacité que l'efficience. Ces deux concepts sont souvent confondus ou utilisés comme synonymes, mais leur portée est assez différente.

L'efficience est une mesure de la transformation des ressources investies en produits. Par exemple, une équipe de déminage peut-être jugée efficace si elle dépollue plus de terrain aux termes des Normes internationales de l'action contre les mines que les autres équipes, sans que cela soit au détriment de la sécurité. En d'autres termes, l'efficience consiste à réaliser un travail bien fait.

L'efficacité est une mesure de la réalisation pleine ou partielle des objectifs. Par exemple, des activités de dépollution dans une communauté peuvent être jugées efficaces si elles permettent à celle-ci de se rétablir économiquement et socialement. L'efficacité consiste donc à faire le bon travail.

Un projet peut être efficace sans être efficace. Par exemple, il se peut qu'un programme d'éducation au risque des mines dispense une formation à un grand nombre de personnes à un faible coût, mais qu'on constate par la suite que ceux qui ont reçu la formation n'ont pas modifié leur comportement et continuent de prendre des risques avec des mines ou des munitions non explosées. De même, un projet inefficace peut être efficace s'il atteint ses objectifs, mais à un coût plus élevé que nécessaire.

Évidemment, les projets visent à être à la fois efficaces et efficaces. Nous voulons faire le bon travail tout en réalisant du travail bien fait.

CHAPITRE 1

L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES



L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

La valeur des informations pour l'action contre les mines

À plusieurs égards, la gestion de l'action contre les mines porte presque autant sur les informations que sur les mines. C'est là l'une des principales conclusions de l'étude sur les approches socio-économiques en matière d'action contre les mines conduite par le CIDHG et le PNUD. Elle est corroborée par les investissements croissants de la communauté internationale de l'action contre les mines dans différentes formes d'enquêtes, dans la liaison avec les communautés et dans divers outils de gestion de l'information, en particulier les Systèmes d'information géographique (SIG) et le Système de gestion de l'information pour l'action contre les Mines (IMSMA). L'illustration 1 montre le rôle systématique de l'information dans un programme d'action contre les mines.

Illustration 1 | Interdépendance au sein d'un programme d'action contre les mines



Dans la phase initiale d'urgence d'un programme d'action contre les mines, l'objectif principal est la réduction des risques, en procédant à l'enlèvement des mines terrestres et des MNE qui représentent la menace la plus immédiate pour les êtres humains. Cependant, à mesure que la situation se stabilise et que le nombre de victimes décroît, cet objectif perdra progressivement de sa pertinence. En conséquence, les premières étapes lors de l'élaboration d'un nouveau programme d'action contre les mines - ou de la refonte totale d'un programme existant - sont la formulation et l'adoption de nouveaux objectifs et d'une stratégie pour leur réalisation. Pour ce faire, des informations sont nécessaires.

L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

L'évaluation des besoins

L'évaluation de la contamination par les mines terrestres et les MNE et de son impact, conjuguée aux principales caractéristiques sociales, économiques et politiques du pays, permettra la compréhension des problèmes causés par la contamination, et a fortiori des besoins des populations touchées. Généralement, un planificateur de programme disposera des informations techniques et institutionnelles nécessaires, mais peut ne pas avoir réuni toutes les données requises concernant le développement.

Essayez d'obtenir le plus d'informations possibles sur les plans ci-dessous, mais tout en gardant à l'esprit que la plupart de ces informations peuvent ne pas être disponibles ou fiables, en particulier après un conflit armé de longue durée.

Sur le plan géographique

- > Quel est/était le schéma du conflit actuel/passé?
- > Où se trouvent les champs de mines et les champs de bataille?
- > Quelle est la disposition des routes, des ponts, des installations électriques et autres?
- > Où sont les infrastructures sanitaires/éducatives et les centres administratifs?
- > Quels sont les types de sols, la couverture végétale et les zones climatiques? Où sont-ils situés?

Sur le plan juridique

- > Existe-t-il une législation relative à l'action contre les mines? Le cas échéant,
 - > établit-elle formellement l'autorité nationale et le centre national de l'action contre les mines?
 - > définit-elle les priorités pour le choix des activités d'action contre les mines à effectuer? Ces priorités sont-elles appropriées et suffisamment flexibles?
- > Le gouvernement a-t-il adhéré à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel? À la Convention sur certaines armes classiques et à son Protocole V sur les restes explosifs de guerre? Les lois nécessaires à l'application de ces conventions dans le pays ont-elles été adoptées?

CHAPITRE 1

L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

- > Quelles sont la nature et l'étendue de la propriété foncière? Une révision de la législation est-elle prévue?
- > Quel est le statut juridique des organisations non gouvernementales (ONG) et des autres organisations de la société civile?

Sur le plan institutionnel

- > Quelle est la capacité existante/potentielle du centre de l'action contre les mines?
- > Quels sont ses liens avec d'autres départements ou organismes gouvernementaux, au sein ou en dehors de l'autorité nationale de l'action contre les mines? Et avec les donateurs qui le soutiennent?
- > Quelles sont les capacités locales en matière d'action contre les mines?
- > Des organisations locales ou internationales en mesure de mener des activités d'action contre les mines sont-elles présentes?

Sur le plan démographique

- > Quelle est la distribution géographique de la population?
- > Combien y a-t-il de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays? Quels sont leurs mouvements prévisibles?
- > Combien y a-t-il de groupes nomades? Quel schéma migratoire suivent-ils?

Sur le plan de la santé publique

- > Combien y a-t-il d'accidents dus aux mines et combien de civils ont-ils été touchés (en fonction de l'âge, du sexe, de la place au sein du ménage, de la profession/des moyens de subsistance)?
- > Quelles sont les principales raisons de prise de risques (p. ex. l'ignorance, l'imprudence, les pressions liées à la survie économique ou autres)?
- > Quelles sont les capacités des infrastructures de santé publique en matière de soins et de réadaptation?
- > Combien de victimes atteignent-elles les centres de soins?

Sur le plan des pouvoirs publics?

- > Quelle est la stratégie nationale de développement économique et social?

CHAPITRE 1

L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

- > Quel est le degré de décentralisation politique et administratif?
- > Quelle est le poids de l'action contre les mines par rapport à d'autres questions relevant de la politique des pouvoirs publics?
- > Quelle est l'attitude du gouvernement s'agissant du dialogue avec les donateurs? Quels sont les mécanismes en place?
- > Quelles sont les politiques du gouvernement relatives à la privatisation et aux entreprises sous contrôle étranger?

Sur le plan social

- > Quelles sont les structures des ménages et de la communauté au sein des différents groupes ethniques?
- > Quelles sont les stratégies de survie des ménages (p. ex. lorsque leur chef a été tué ou que l'un de leurs membres a été blessé)?
- > Quelles sont les formes traditionnelles d'appui communautaire et les principales institutions sociales (religieuses, ethniques, ou d'entraide)?
- > Les organisations communautaires sont-elles répandues?
- > Comment se répartissent les actifs et les activités économiques entre les sexes?

Sur le plan économique

- > Quels sont le niveau et la structure (secteurs, répartition géographique, répartition public-privé, économie de marché/subsistance) de l'activité économique?
- > Quelles sont les moyens de subsistance principaux et secondaires des communautés contaminées?
- > Quelle est l'étendue de l'activité commerciale et à quel point les populations touchées sont-elles dépendantes des facteurs économiques (approvisionnement, main d'œuvre, crédit) et des marchés de produits?
- > Quels sont les types de terres, les ressources et les infrastructures touchés par les mines et les MNE?
- > Quel est le degré d'inégalité et la répartition de la pauvreté?
- > Où sont situées les ressources naturelles vitales?

L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

Sur le plan des activités des autres acteurs de développement

- > Quels sont les plans des départements gouvernementaux, des Nations Unies et des institutions donatrices, des ONG locales et internationales, et des communautés touchées par les mines?
- > Quels sera leur impact sur les activités d'action contre les mines et les résultats de celles-ci (p. ex. les plans de réinstallation attireront-ils les gens dans des zones contaminées)?
- > Quelles sont les leçons que les autres acteurs de développement ont tirées en mettant en œuvre des programmes dans le pays?

Encadré 2 | Collecte d'informations au Kosovo

L'étendue de la menace représentée par les mines et les MNE au Kosovo a été relativement bien cernée après une courte période. Une rapide étude initiale de la contamination menée par HALO Trust a indiqué que des capacités d'action contre les mines à long terme ne seraient pas nécessaires. Au regard de la très forte concentration des ressources d'action contre les mines et autres, le Centre de coordination de l'action contre les mines de l'ONU (CCLAM) a décidé qu'il ne serait pas adéquat de mener une étude d'impact des mines terrestres complète. Toutefois, les plans devaient être basés sur davantage que de simples données sur la localisation des mines et, en conséquence, le Centre de coordination des enquêtes sur l'impact des mines (Survey Action Center - SAC), a proposé une procédure modifiée d'étude d'impact.

Pour le Kosovo, IMSMA a classé comme zones dangereuses tous les champs de mines, MNE et frappes de bombes à sous-munitions répertoriés. Un numéro a été automatiquement attribué à chacune des saisies sur la base de la date de son enregistrement dans la base de données. Environ sept ensembles de données ont été combinés pour former le jeu de données IMSMA relatif aux zones dangereuses. Inévitablement, la fiabilité des quelque 4000 saisies était variable.

Le SAC et le CCLAM ont ensuite attribué un ordre de priorité à ces zones à partir d'une analyse de la sécurité/du danger et d'une étude d'impact basée sur des zones géographiques clairement définies. L'argument était que les populations civiles mènent leurs activités sociales et économiques au sein d'un espace géographique. Lorsqu'elles sont privées d'une partie de ces espaces socio-économiques à cause d'une contamination par des mines ou des MNE, mener leur activité normale les expose à un plus grand risque de décès ou de blessure. En sélectionnant certaines activités et en en définissant les limites comme un "espace essentiel de subsistance", il a été possible de mettre en lumière les zones contaminées qui représentaient la plus grave menace.

En utilisant le système d'information géographique pour modéliser cet espace essentiel de subsistance, il a été possible de lui associer des valeurs sur la base des priorités établies par les programmes d'assistance socio-économique. L'aide internationale et les programmes de reconstruction ont déterminé des priorités en se fondant sur des critères spécifiques relatifs aux différents secteurs. En fonction de l'activité principale des

L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

Encadré 2 suite | Collecte d'informations au Kosovo

programmes, les priorités sectorielles ont été attribuées par ville/village, municipalité ou région géographique. En dressant la liste des priorités sectorielles pour l'allocation des ressources d'assistance et de reconstruction, il a été possible de déterminer la concentration géographique globale de ces ressources à travers tout le Kosovo. Il a ensuite été estimé que les villes et les villages situés dans les zones à forte concentration d'activités de secours ou de reconstruction demanderaient davantage de services d'action contre les mines.

Encadré 3 | Analyse et réactivité

Les planificateurs et les gestionnaires de l'action contre les mines devraient rechercher l'efficacité, mais doivent avant tout se préoccuper de l'efficacité, à savoir de l'impact de leur programme. Cependant, l'impact est un concept complexe et multidimensionnel. Comment peut-on obtenir une meilleure compréhension de l'impact probable des décisions?

Deux stratégies globales peuvent être utilisées. La première est **analytique** (basée sur davantage de données et davantage de traitement de données); la seconde est **réactive** (il s'agit d'adopter les priorités mises en lumière par les responsables gouvernementaux, les représentants des communautés et les autres acteurs du développement). Ces deux approches ont des avantages et doivent être considérées comme étant complémentaires plutôt que comme étant des options alternatives.

Les avantages des approches réactives sont qu'elles exploitent le savoir-faire des autres. Ainsi, lorsqu'un programme répond directement aux préoccupations de la communauté locale, cela permet d'accroître son sentiment d'appropriation. Les informations de niveau communautaire peuvent être rassemblées par des discussions avec les responsables au niveau local, du district ou de la province, ou en travaillant avec les ONG de développement communautaire locales ou internationales qui utilisent des approches participatives. Si aucune de ces méthodes ne s'avère satisfaisante, il peut être nécessaire de mener un processus de consultations participatives directement auprès des communautés touchées (bien que ce soit à l'évidence une méthode plus onéreuse).

L'inconvénient des approches réactives est le risque de parti pris ou de partialité, de sorte que l'action contre les mines doit continuer dans une certaine mesure à se fonder sur des approches analytiques.

Comment obtenir les informations manquantes?

Pour commencer, parlez aux principaux acteurs de développement présents dans le pays, notamment le PNUD et la Banque mondiale, et aux ministères gouvernementaux concernés, par exemple ceux de l'agriculture, de l'éducation, de la santé et de la reconstruction. Pensez à les réunir lors d'un atelier ou d'une conférence pour parler des priorités relatives au développement et de la manière dont l'action contre les mines peut les

L'INFORMATION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

appuyer de façon systématique. Comme partie intégrante du processus, examinez comment demander l'avis des communautés touchées; les associations locales et les groupes communautaires peuvent agir comme intermédiaires, et les ONG actives dans le développement communautaire peuvent donner des renseignements sur la manière dont la contamination entrave leurs projets et sur les lieux où cela se produit.

Lorsqu'aucune stratégie de développement nationale n'est en place, ou lorsqu'elle est obsolète ou sérieusement déficiente, le programme d'action contre les mines devra parvenir à sa propre compréhension de la manière dont l'action contre les mines peut promouvoir les objectifs finaux de développement.

Des informations relatives à l'action contre les mines sont accessibles sur un certain nombre de sites Internet, notamment sur celui du réseau électronique d'informations sur les mines de l'ONU (*Electronic Mine Information Network - E-MINE*), à l'adresse suivante: <http://www.mineaction.org>. En outre, d'importantes bases de données relatives au développement sont disponibles en ligne, et notamment:

DEVELOPMENT GATEWAY (<http://www.developmentgateway.org>), hébergé par la Development Gateway Foundation et soutenu par la Banque mondiale.

ELDIS (<http://www.eldis.org>), hébergé par l'Université du Sussex au Royaume Uni et présentant un large éventail de profils de pays et de questions thématiques.

RELIEF WEB (<http://wwwreliefweb.int>), soutenu par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires et offrant des informations provenant de l'ONU et d'ONG.

Combien faut-il dépenser?

Vous pourriez avoir besoin de recourir à l'assistance d'un expert ou d'effectuer vos propres enquêtes pour obtenir les informations qui vous manquent. Bien entendu, les activités de collecte de données utilisent des ressources qui pourraient autrement être investies dans la dépollution. Il arrivera donc un moment où le coût de la collecte de données supplémentaires relatives aux autres tâches l'emportera sur les avantages que rapporteraient vraisemblablement une meilleure définition des priorités et une meilleure prise de décision.

INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES



INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

Qu'est ce que la planification stratégique?

La planification stratégique fait référence au processus par lequel les gestionnaires et les planificateurs prennent simultanément – et de façon “cohérente” d'un point de vue interne – un certain nombre de décisions interdépendantes quant à l'avenir d'un programme humanitaire ou de développement. Dans l'action contre les mines, cela signifie déterminer le moyen le plus efficace et le plus efficient de minimiser l'impact sur la population civile et de promouvoir plus globalement le développement.

L'une des caractéristiques principales d'une stratégie est qu'elle a plusieurs objectifs généraux, chacun associé à des objectifs connexes. Les planificateurs doivent identifier des approches alternatives pour atteindre chacun des objectifs, et analyser “l'adéquation” des approches possibles avec un système global. Par exemple, il se peut que l'approche idéale en matière de déminage exige tant de ressources que d'autres composantes de l'action contre les mines devraient être réduites. Ainsi, le programme global pourrait être amélioré en adoptant une approche moins chère pour la dépollution, de sorte que davantage de ressources soient disponibles pour d'autres composantes.

La conception d'une stratégie est parfois appelée “l'art du commandant en chef”. Une grande dose de créativité est nécessaire pour concevoir des approches alternatives permettant d'atteindre les divers buts et objectifs, et pour gérer l'interdépendance de ceux-ci. En raison de l'étincelle créative requise – et en dépit du fait que des outils de planification peuvent être utiles pour certaines étapes – utiliser un “modèle” d'approche aboutira rarement à un plan stratégique adéquat.

L'un des principes fondamentaux d'un plan stratégique efficace est qu'il cherche à répondre de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible aux besoins réels des gens – non pas seulement à leur donner ce que le programme d'action contre les mines offre à un moment donné. L'évaluation des besoins devrait fournir les informations – et la base logique – nécessaires pour qu'une stratégie puisse être élaborée avec succès. Le plan stratégique devrait identifier les manques d'information et suggérer les moyens de les combler. Il devrait également identifier les principaux risques susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs clés et devrait définir les mesures à prendre pour gérer ces risques.

Naturellement, les ressources sont toujours insuffisantes comparées aux besoins, ce qui fait qu'un élément important dans la stratégie est la répartition des ressources entre les divers buts et objectifs, pour permettre une approche équilibrée. La répartition des ressources, qui fait l'objet du

INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

chapitre suivant, reflète l'équilibre (ou les priorités relatives) entre les objectifs. Les ressources peuvent être allouées de plusieurs manières, par exemple sur la base d'une répartition géographique ou thématique entre les composantes de l'action contre les mines.

Comme le suggèrent les Normes internationales de l'actions contre les mines (NILAM), la réalisation des objectifs de l'action contre mines exige une approche à multiple facettes – et multidisciplinaire –, dans laquelle l'action contre les mines va de pair avec des activités plus large d'assistance et de développement.

Encadré 4 | La définition de l'action contre les mines selon les NILAM*

Conformément aux Normes internationales de l'action contre les mines (NILAM), l'action contre les mines fait référence aux “activités visant à réduire les répercussions économiques, sociales et environnementales des mines et des REG... L'action contre les mines concerne non seulement le déminage/la dépollution, mais aussi les populations et les sociétés ainsi que la façon dont elles sont touchées par la présence des mines terrestres et par la contamination liée aux REG. L'objectif de l'action contre les mines est de réduire les risques dus aux mines terrestres et aux REG à un niveau tel que les populations puissent s'accomplir et que les besoins des victimes puissent être pris en compte. L'action contre les mines comprend cinq catégories d'activités complémentaires:

- a) l'éducation au risque des mines;
- b) le déminage humanitaire, comprenant les études techniques sur la présence de mines/REG, la cartographie, le marquage et la dépollution;
- c) l'assistance aux victimes, y compris leur réadaptation et leur réintégration;
- d) la destruction des stocks de mines; et
- e) le plaidoyer contre l'emploi de mines antipersonnel.

Note: De nombreuses autres tâches parallèles s'avèrent indispensables au soutien de ces cinq éléments de l'action contre les mines. Elles comprennent: l'évaluation et la planification, la mobilisation et la priorisation des ressources, la gestion de l'information, le développement des compétences humaines, la formation à la gestion, la gestion de la qualité et la mise en place d'équipements efficaces, appropriés et ne présentant pas de danger.»

*NILAM 04.10, seconde édition, 2003, 3.9

Les objectifs de l'action contre les mines

L'action contre les mines vise divers objectifs (par exemple, réduire le nombre de décès et de blessures, faciliter la reconstruction, promouvoir le développement, mettre en œuvre les obligations de la Convention sur

INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

l'interdiction des mines antipersonnel). Nous convenons tous de la nécessité d'essayer de réduire les décès et les souffrances causés par les mines terrestres et les MNE. Cependant, il y a des situations où la meilleure manière de réduire les décès et les souffrances est de ne pas se focaliser uniquement sur les mines et les MNE qui font courir le risque immédiat d'un accident. La contamination peut en effet avoir pour impact indirect une pauvreté accrue et une insécurité alimentaire du fait que l'accès aux meilleures terres cultivables est bloqué, ou la propagation de maladies infectieuses en raison de l'incapacité de mettre sur pied des services de santé publique dans les régions qu'elle isole.

L'objectif est-il de réduire les décès et blessures causés directement par les accidents explosifs ou de réduire les décès et les souffrances occasionnés tant directement qu'indirectement par les mines et les MNE? Certains estiment que l'action contre les mines vise à éliminer les mines terrestres et les MNE – d'une certaine manière, il s'agirait de revenir à la situation qui prévalait avant que les mines soient posées. De fait, les premiers programmes qui avaient mis l'accent sur le nombre de mines enlevées semblaient être conçus dans cet état d'esprit.

Si cette manière de considérer les choses peut sembler attrayante, elle ne répond pas à la réalité. La contamination par les mines et les MNE est un problème qui s'apparente à une véritable boîte de Pandore. Une fois posé, il peut rarement être réglé par l'élimination de la menace: il s'agit au contraire de gérer cette menace. Toutes les zones contaminées ne peuvent pas être dépolluées, et toutes les personnes touchées ne peuvent pas être aidées. Des choix difficiles doivent être faits en matière d'objectifs et de stratégies.

Aussi, l'action contre les mines s'est de façon croissante éloignée de la vision d'un pays sans mines en faveur de celle d'un pays où l'impact des mines et des MNE est nul. Cette nouvelle vision est bien plus que de la simple sémantique. Les implications pour la planification stratégique et opérationnelle sont significatives et, en conséquence, également pour la mobilisation des ressources. Cette vision peut par exemple nécessiter des équipes flexibles et mobiles pouvant être rapidement déployées dans les zones à fort impact pour enlever les munitions explosives et procéder à un déminage à petite échelle. Mais cette flexibilité a un coût, s'agissant notamment de l'appui logistique.

INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

Encadré 5 | Pas d'impact ou pas de mines? S'acquitter des obligations au titre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel

En vertu de l'article 5, paragraphe 1 de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, chaque État partie "s'engage à détruire toutes les mines antipersonnel dans les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle, ou à veiller à leur destruction, dès que possible, et au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie". Un État partie qui est incapable de respecter ce délai a le droit de demander aux autres États Parties une période de prolongation allant jusqu'à dix ans à la fois.

Cette disposition a donné lieu à de nombreux débats dans la sphère de l'action contre les mines, dans la mesure où certains soutiennent qu'elle a conduit à l'adoption de stratégies de dépollution irréalistes et inappropriées dans certains programmes majeurs. Ces débats se sont centrés sur le mot "toutes" de la disposition, qui à l'évidence n'est pas équivoque, ne requérant rien de moins qu'un déminage complet.

En fait, il a déjà été accepté que les mines antipersonnel ne seront enlevées totalement d'un territoire donné que jusqu'à une certaine profondeur – par exemple 13 centimètres, comme le proposent les NILAM –, de sorte que les opérations d'enlèvement de mines peuvent déjà laisser des mines terrestres qui ont été posées ou qui ont été déplacées par des inondations ou des mouvements de terrain à une plus grande profondeur. En outre, l'article 5 ne cherche pas à influencer l'établissement des priorités, laissant à l'État concerné le soin d'en décider.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article 5 est inévitablement liée à la disponibilité des ressources et, dès lors, également à l'article 6 de la Convention relatif à la coopération et l'assistance internationales. Étant donné que les ressources sont limitées, il est à la fois inévitable et approprié que des priorités soient définies. Malheureusement, tous ceux qui ont besoin d'aide ne peuvent pas en recevoir, ou en recevoir rapidement. Ainsi, ce sont les plus nécessiteux qui devraient être aidés en premier lieu. Cela signifie utiliser des critères socio-économiques pour déterminer les besoins et par conséquent les priorités.

Avec cela à l'esprit, conformément à l'approche utilisée par le programme d'action contre les mines de l'ONU au Kosovo, de nombreux programmes cherchent à réduire ou éliminer l'impact des mines et des MNE sur la population civile. À terme, il s'agit bien évidemment d'enlever toutes les mines et munitions non explosées du territoire d'une nation touchée, mais sans contraintes dues au délai initial de dix ans. En conséquence, un plan stratégique décennal visant un "impact nul" n'exclut pas des efforts subséquents pour éliminer toutes les mines et toutes les MNE, et ainsi faire du pays un pays "sans mines".

Un cadre pour un plan stratégique d'action contre les mines

Les planificateurs de développement sont en désaccord quant à la forme et à la terminologie précises utilisées pour un plan stratégique, mais de nombreux plans stratégiques d'action contre les mines incluent la **vision** finale qui est poursuivie par le programme. Une vision classique peut être "un pays libéré de l'impact des mines et des MNE et par ailleurs en conformité avec la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel". Il peut y avoir aussi une **déclaration de**

INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

mission, telle que “*éliminer le plus grave impact des mines et des MNE sur la population civile dans les dix ans*”.

Le plan définira une série d'objectifs généraux et, pour chacun d'eux, établira une liste d'**objectifs spécifiques** devant être poursuivis pour atteindre l'objectif général. Les **activités** décrivent comment les **ressources** du projet peuvent être utilisées pour produire les **résultats** qui doivent être obtenus afin que les objectifs soient atteints. Les indicateurs sont des repères grâce auxquels il est possible d'estimer si des progrès significatifs sont réalisés en vue des objectifs fixés.

L'encadré 6 présente une proposition de cadre pour un plan stratégique d'action contre les mines, s'agissant de ce qui pourrait être considéré comme un cas typique de pays touché par les mines. Naturellement, les différentes organisations et institutions préfèrent différents modèles, et ce n'est là qu'une suggestion, mais, en pratique, les principes fondamentaux de la planification stratégique sont globalement similaires.

Adopter une législation nationale d'action contre les mines

Une fois que les objectifs généraux et spécifiques, ainsi que l'approche stratégique du programme ont été décidés, ils doivent être établis en bonne et due forme ou rendus officiels. Il faut également que le gouvernement national adopte une législation régissant son programme d'action contre les mines. En l'absence d'autorités nationales internationalement reconnues, ou lorsque les factions en guerre ont encore à s'engager dans un processus de paix, le groupe de bailleurs de fonds soutenant l'action de l'ONU contre les mines devrait adopter officiellement un ensemble d'objectifs et une stratégie pour les atteindre.

La législation doit définir les objectifs généraux de politique publique, établir l'autorité nationale de l'action contre les mines et le centre de l'action contre les mines et définir leurs structures, leur pouvoir et leurs responsabilités. À cet égard, le CIDHG a élaboré un document intitulé *Guide pour l'élaboration d'une législation sur la lutte antimines*, disponible en format électronique (<http://www.gichd.org>) ou en copie imprimée, sur demande.

Comme le suggère le Guide, vous devriez essayer d'éviter de donner trop de détails ou trop de spécificités quant à l'encadrement des objectifs de l'action contre les mines par la législation, car la planification initiale est presque toujours faite avec des informations incomplètes et un manque d'expérience, et aussi parce tant le problème de contamination par les mines que les structures sociales et économiques du pays évolueront, et souvent rapidement. Assurez-vous que la législation donne à l'autorité nationale de l'action contre les mines le pouvoir d'adopter des réglementations et des politiques supplémentaires conçues pour donner une orientation spécifique pour la planification opérationnelle et la prise de décisions. Grâce à cette compétence, l'autorité nationale de l'action contre les

INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

mines peut adopter et ajuster les plans d'action annuels, ainsi que les politiques et les critères guidant la définition des priorités, sans nécessiter de nouvelles lois.

Si le pays est partie à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, l'adoption d'une législation sera probablement requise pour donner force de loi aux mesures prises par le pays en vertu de ce traité (p. ex. pour prendre des sanctions pénales contre l'utilisation des mines antipersonnel). Le Comité international de la Croix-Rouge (<http://www.icrc.org>) a des exemples d'une telle législation et a préparé une palette d'informations pour assister les États dans le respect de leurs engagements au titre de la Convention. Lorsqu'un pays n'a pas signé la Convention, sa législation devrait quand même interdire la possession et l'utilisation des mines terrestres par les civils et autres personnes non autorisées.

Encadré 6 | Cadre pour les plans stratégiques d'action contre les mines

Contexte

- > Contexte politique
- > Sécurité
- > Contexte économique
- > Contexte social
- > Géographie
- > Démographie
- > Priorités et acteurs de développement

Dangers

- > Nature de la contamination
- > Étendue de la contamination
- > Inconnues

Évaluation des besoins

- > Évaluation de la vulnérabilité (impact actuel)
 - communautés touchées
 - comportement de prise de risques
 - profils et nombre des victimes
 - changements envisagés (notamment retour de réfugiés, projets de reconstruction en cours)
 - inconnues

INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

Encadré 6 suite | Cadre pour les plans stratégiques d'action contre les mines

- > Contraintes liées au développement (impact futur)
 - priorités
 - domaines et secteurs clés pour l'établissement de liens avec l'action contre les mines
 - inconnues

Description du programme d'action contre les mines

- > Historique
- > Situation actuelle
- > Problèmes avec les programmes et les organisations

Vision, buts et objectifs stratégiques pour les programmes d'action contre les mines

- > Énoncé de la vision – un pays sans l'impact le plus grave des mines terrestres et des munitions non explosées et par ailleurs en total conformité avec la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel
- > **But 1**
Renforcer le programme national d'action contre les mines et les principales organisations
 - Objectif 1.1 – Faire adopter une législation d'action contre les mines
 - Objectif 1.2 – Mobiliser les ressources nationales et celles des donateurs
 - Objectif 1.3 – Renforcer la gestion aux niveaux supérieur et intermédiaire dans le centre d'action contre les mines
- > **But 2**
But pour le déminage
 - Objectif 2.1
 - Objectif 2.2
 - Objectif 2.3
- > **But 3**
But pour l'éducation au risque des mines
 - Objectif 3.1
 - Objectif 3.2
 - Objectif 3.3
- > **But 4**
But pour la destruction des stocks
 - Objectif 4.1

INTRODUCTION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'ACTION CONTRE LES MINES

Encadré 6 suite | Cadre pour les plans stratégiques d'action contre les mines

- Objectif 4.2
- Objectif 4.3

> **But X** **Recherche et développement**

- Objectif X.1 – Méthodes intégrées de déminage
- Objectif X.2 – Projets-pilotes pour l'éducation au risque à base communautaire
- Objectif X.3 – Projets-pilotes visant le recours à des personnalités politiques pour la dépollution des champs de mines

Actions pour réaliser les buts et objectifs

- > Activités d'action contre les mines
- > Mécanismes de coordination
- > Planification et partage d'informations avec d'autres acteurs humanitaires et de développement
- > Délais

Ressources

- > Ressources disponibles
- > Organisations de mise œuvre
- > Ressources supplémentaires requises
- > Plan pour la mobilisation des ressources

Hypothèses et implications clés

- > Accord de paix signé avec les insurgés
- > Mise en œuvre des accords de paix signés avec les insurgés
- > Négociation aboutie d'une grille salariale unifiée pour l'action contre les mines
- > Utilisation réussie de rats détecteurs d'explosifs de mines

Gestion du risque

- > Plans de secours si la paix n'est pas signée
- > Plans de secours si un accord de paix n'est pas respecté
- > Augmenter les chances de réussite pour la détection de mines à l'aide de rats



L'ÉVOLUTION D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES

L'action contre les mines dans un contexte en évolution

La plupart des contaminations dues aux mines et aux munitions non explosées tirent leur origine dans des périodes de conflit. Dans bien de cas, et de façon croissante au cours des deux dernières décennies, il s'est agi de conflits internes engendrant ce qui a été appelé des « situations d'urgence complexes », à savoir des situations où la légitimité de l'État est remise en cause dans de vastes régions du pays et peut même s'être effondrée entièrement; où la paix peut régner pendant de longues périodes dans certaines parties du pays alors que le conflit persiste dans certaines zones et est intermittent dans d'autres; où les civils et leurs moyens de subsistance sont souvent pris pour cibles par les factions en guerre.

Fréquemment, les parties en guerre demanderont à la communauté internationale de fournir une assistance sous la forme de missions de maintien de la paix ou de missions plus globales de consolidation de la paix. Lorsque ces efforts semblent couronnés de succès – ou lorsque des pays majeurs estiment que leurs intérêts sont en jeu – la phase de maintien de la paix conduira à un grand effort de reconstruction, financé par des pays donateurs et des institutions financières multilatérales (la Banque mondiale et les banques régionales de développement).

Bien que dans beaucoup de cas les activités « traditionnelles » de développement (p. ex. de nouveaux investissements dans les infrastructures, les services sociaux et le développement du secteur privé) ne soient jamais entièrement stoppées, le gouvernement et les principaux donateurs peuvent se concentrer initialement sur le maintien/la consolidation de la paix et par la suite sur le programme de reconstruction. Toutefois, à mesure que la restauration des principales infrastructures (routes, chemins de fer, ports, installations électriques, systèmes d'approvisionnement en eau, etc.) et des services publics de base (éducation, santé, maintien de l'ordre, etc.) évolue, une attention de plus en plus grande se portera sur des programmes de développement plus traditionnels.

Ainsi, on peut définir jusqu'à quatre étapes dans le relèvement d'un pays:

- (i) le conflit;
- (ii) la stabilisation post-conflit immédiate (y compris le maintien/la consolidation de la paix)
- (iii) la reconstruction; et
- (iv) le développement traditionnel avec l'assistance de bailleurs de fonds et d'institutions financières internationales.

L'ÉVOLUTION D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES

Toutefois, cette représentation de la transition du conflit au développement est une modélisation. Dans certains cas, un conflit latent va reprendre, interrompant la transition vers la reconstruction et les phases de développement. Des pays malchanceux souffriront de conflits latents pendant de longues périodes et deviendront peut-être une urgence oubliée, recevant de ce fait peu d'attention de la communauté internationale. Dans ces cas-là, la transition du conflit au développement sera incertaine et sujette à des revirements, et pourra évoluer à des rythmes différents selon les régions du pays. En outre, le début et la fin des différentes phases ne seront pas clairement distincts; au contraire, les phases se chevaucheront.

Ce qui est important, ce n'est pas tant les détails de la transition d'un pays donné, mais plutôt la dynamique de ces transitions en général, et les implications de cette dynamique pour ceux qui planifient et gèrent les programmes d'action contre les mines. Les points suivants sont particulièrement importants:

- > l'environnement social, politique et économique du pays évoluera dans le temps, et assez rapidement sur certains aspects;
- > la taille et l'importance relatives des différents types d'assistance internationale – humanitaire, de maintien de la paix/post-conflit, de reconstruction et de développement – évolueront dans le temps, conduisant...
- > les "acteurs" internationaux présents dans le pays, leurs objectifs premiers et leur pouvoir relatif d'influencer les affaires locales à évoluer également.

Implications pour l'action contre les mines

Les principaux résultats de l'action contre les mines (des terres et installations sécurisées; des personnes conscientes des dangers posés par les mines terrestres et les munitions non explosées; les amputés pourvus de prothèses; etc.) ne constituent pas une fin en soi, mais chaque résultat de l'action contre les mines est un moyen d'arriver à une fin. Dès lors, l'action contre les mines est (ou devrait être) au service du pays touché par les mines et de ses citoyens et, à tout moment, devrait concentrer la plupart de ses ressources dans l'appui des efforts en cours les plus importants d'un point de vue stratégique.

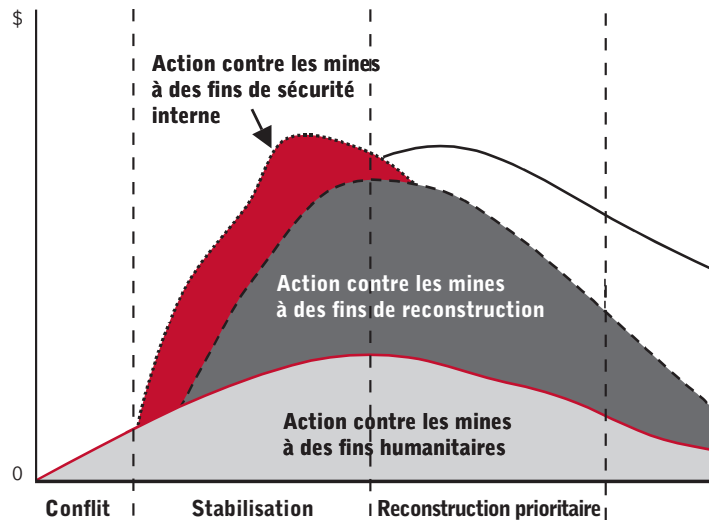
Ainsi, les priorités de l'action contre les mines – et l'allocation des ressources du programme – devraient aussi évoluer à mesure que l'accent est déplacé de l'assistance humanitaire au moyen de la stabilisation à la reconstruction et finalement au développement. Une fois encore, il s'agira de légers changements d'orientation et non de changements abrupts. Aussi, il se pourrait qu'il y ait des périodes où le programme d'action contre les mines travaille en appui à disons trois types de programmes: humanitaires, de reconstruction et de développement.

L'ÉVOLUTION D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES

Décomposé de cette manière, le modèle des dépenses de l'action contre les mines en fonction du temps pourrait se présenter selon l'illustration 2 ci-dessous.

Deux types supplémentaires de changements surviendront qui sont aussi cruciaux pour la performance d'un programme d'action contre les mines. Premièrement, les capacités se développeront grâce à de nouveaux outils, à la formation, à l'introduction de meilleurs systèmes de gestion organisationnelle et à l'expérience; certaines évolutions probables dans le temps pour un programme d'action contre les mines figurent au bas de l'illustration 2.

Illustration 2 | Étapes d'un programme d'action contre les mines modélisé

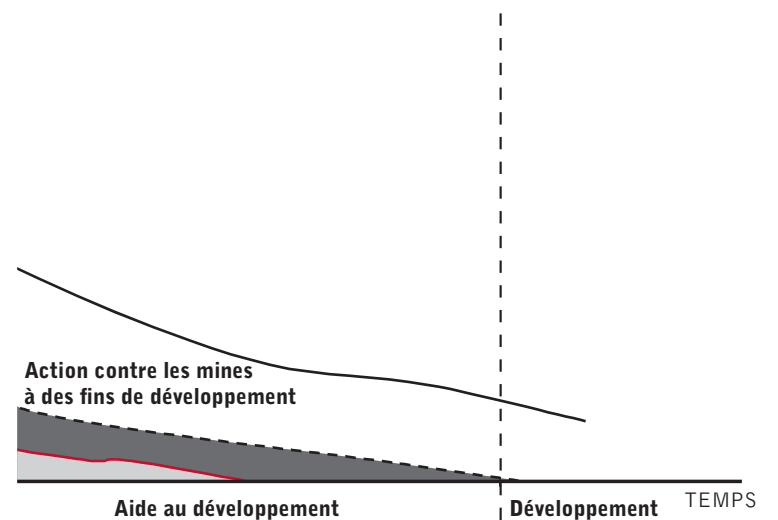


- > Entrée des organisations internationales et de leurs ressources
- > Développement des capacités de base
- > Soutien aux réfugiés et aux activités humanitaires
- > Renforcement rapide des opérations
- > Création d'un programme national
- > Développement de capacités de haut-niveau
- > Adaptation locale des techniques et technologies
- > Nombreuses activités de soutien aux projets de reconstruction

L'ÉVOLUTION D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES

Deuxièmement, au fil du temps, les planificateurs et les gestionnaires de l'action contre les mines acquerront des données additionnelles, leur permettant (du moins en théorie) de prendre des décisions plus informées et de réaliser de meilleures projections concernant les évolutions probables qui influenceront leur programme. Les données essentielles pour un programme d'action contre les mines sont notamment les suivantes:

- > les dangers (lieux, nombre et types d'engins, ressources de la communauté auxquelles les dangers bloquent l'accès, etc.)
- > les moyens de subsistance – la manière dont les individus, les ménages et les communautés survivent et prospèrent (des données socio-économiques sont ici nécessaires);



- > Transfert progressif des responsabilités aux autorités nationales et réduction du personnel international
- > Démarrage et renforcement du financement local
- > Intégration avec des mécanismes de planification en matière de développement
- > Prise en charge locale complète de la gestion
- > Réduction du financement international
- > Action contre les mines entièrement déterminée par la demande des planificateurs sectoriels, régionaux et communautaires

L'ÉVOLUTION D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES

- > la gouvernance nationale – la manière dont les gouvernements sont formés et remplacés, ainsi que les modalités des fonctions gouvernementales;
- > l'aide internationale et le financement gouvernemental – les acteurs clés et leurs objectifs principaux aux niveaux national, régional, et communautaire.

En général, les planificateurs devraient viser les trois tendances globales ci-dessous.

1. Accroître l'appropriation nationale du programme d'action contre les mines (p. ex. le gouvernement national peut assumer la responsabilité du CLAM). Cela suppose une augmentation du pouvoir du gouvernement national par rapport au groupe des donateurs s'agissant de la définition des priorités pour le développement du pays.
2. Augmenter les apports des différentes agences sectorielles (départements gouvernementaux, secteur paraétatique, etc.), à mesure que les planificateurs dans les divers secteurs (agriculture, transport, services publics, environnement, etc.) commencent à être confrontés aux problèmes engendrés par la contamination pour les plans de développement de leur secteur.
3. Augmenter l'apport des différents niveaux du gouvernement à mesure que les capacités des gouvernements provinciaux et locaux sont reconstruites après le conflit et que ceux-ci assument progressivement les responsabilités qui leur sont conférées en vertu de la constitution et de la législation.

Le tableau 1 ci-dessous résume certaines des principales implications pour les planificateurs et les gestionnaires de l'action contre les mines.

Il vise à décrire des situations générales et des tendances probables, mais le contexte propre des pays conduira à des variations (parfois substantielles) de la situation décrite. Indépendamment des détails, il devrait cependant être clair que les planificateurs de l'action contre les mines doivent être conscients que le programme sera confronté à de véritables changements à mesure que le pays passera de la phase de conflit à la phase de développement. Les organisations internationales clés opérant dans le pays et influençant ses priorités de développement changeront. Les principaux besoins des citoyens du pays changeront. Le rôle et les capacités du gouvernement changeront. Les changements peuvent être brutaux et difficiles à prédire, et des revirements peuvent intervenir, mais des changements influençant le programme d'action contre les mines de façon significative surviendront indubitablement.

L'ÉVOLUTION D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES

Pour résumer, en élaborant leurs plans stratégiques, les planificateurs doivent être conscients du fait que leurs principaux défis et partenaires seront différents cinq ans plus tard, et peut-être même de façon notable. Ils doivent donc essayer d'anticiper les changements susceptibles d'intervenir et de déterminer quelles mesures le programme doit prendre de suite afin d'être capable de relever les défis de demain. De même, étant donné que l'action contre les mines est appelée à appuyer les différents programmes, elle doit allouer les ressources de diverses manières et adopter différentes priorités.

Tableau 1 | Principaux défis pour les programmes d'action contre les mines dans un contexte en évolution

Besoin/type de programme	Acteurs clés	Degré probable de coordination	Principal défi de la planification de l'action contre les mines
Humanitaire	> Institutions de l'ONU > ONG internationales > Croix-Rouge	Faible	Traiter avec plusieurs agences qui peuvent être en désaccord en matière de priorités et de stratégie dans un contexte chaotique, sujet à une évolution rapide et mal compris.
Sécurité	Militaires étrangers	Élevé	<ol style="list-style-type: none"> 1. Éviter que les priorités militaires ne dominent les besoins humanitaires et de développement. 2. Assurer la sécurité du personnel si la sécurité interne n'est pas réalisée. 3. Obtenir la coopération des militaires et des informations de leur part.
Reconstruction	> Banque mondiale et peut-être des banques régionales de développement > PNUD > Principaux bailleurs avec des projets phares	Assez élevé	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tâches de déminage de grande envergure dans des délais serrés en appui à de grands projets relatifs aux infrastructures. 2. Veiller à ce que les fonds pour le déminage soient inclus dans les projets de reconstruction

CHAPITRE 3

L'ÉVOLUTION D'UN PROGRAMME D'ACTION CONTRE LES MINES

Tableau 1 suite | Principaux défis pour les programmes d'action contre les mines dans un contexte en évolution

Besoin/type de programme	Acteurs clés	Degré probable de coordination	Principal défi de la planification de l'action contre les mines
Développement	<ul style="list-style-type: none">> Gouvernement> Banque mondiale et peut-être d'autres agences multi-latérales> Bailleurs principaux du secteur	<ul style="list-style-type: none">> Assez élevé si le gouvernement est à la fois capable et engagé pour le bien-être des citoyens> Faible si le gouvernement est capable mais n'est pas engagé> Moyen dans les autres cas	<ol style="list-style-type: none">1. Se coordonner avec de nombreux gouvernements locaux et provinciaux en matière de tâches prioritaires.2. Avec un gouvernement engagé: se coordonner avec les ministères des finances et de la planification pour garantir que le gouvernement national donne la priorité adéquate à l'action contre les mines.3. Avec un gouvernement non engagé: coordination avec les bailleurs en cas d'absence de mécanisme global de coordination de ceux-ci.

CHAPITRE 4

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES



ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

L'allocation est le fait de diviser ou de répartir des ressources à des fins spécifiques. Parce que les ressources sont limitées, en allouer certaines à un objectif donné signifie qu'il y en aura moins pour d'autres objectifs, faisant de l'allocation des ressources une décision critique et controversée pour les gestionnaires.

Il est essentiel que les décisions d'allocation des ressources soient prises de telle manière que ces dernières soient en phase avec les « bonnes » priorités. Mais d'abord, comment déterminer ces « bonnes » priorités? Et qui décide? À l'évidence, la détermination des priorités dépend largement des « faits sur le terrain » – ainsi, sur les données techniques concernant les dangers de mines terrestres et de munitions non explosées combinées aux données socio-économiques de divers types.

Obtenir suffisamment de données et de types de données différents pour permettre une représentation complète et exacte de la contamination peut en soi constituer un véritable problème. Cependant, en examinant les mêmes données, les décideurs identifieront souvent des priorités différentes. Cela parce que leurs conclusions sont basées en partie sur leurs valeurs personnelles (valeurs morales et sens de ce qui est juste) et en partie sur leurs propres intérêts ou ceux de leur employeur.

À cause de ces complications, les décisions relatives à l'allocation des ressources ne sont pas de simples questions techniques pour lesquelles les allocations « optimales » peuvent être calculées par les ingénieurs et les économistes; au contraire, elles ont aussi une dimension politique. Or la politique est fondamentalement une compétition entre divers groupes ayant des intérêts différents. Cela est particulièrement vrai lorsque différentes personnes provenant d'organisations multiples ont l'autorité pour prendre des décisions d'allocation de ressources – une situation courante dans l'action contre les mines.

Quels sont les problèmes?

Trois caractéristiques de la sphère de l'action contre les mines font de l'allocation des ressources un problème particulièrement difficile pour de nombreux programmes:

1. Les problèmes de contamination par des mines terrestres et des munitions non explosées sont intrinsèquement complexes.
2. Les responsables de nombreuses organisations – bailleurs, opérateurs, ministères gouvernementaux, gouvernements régionaux, ainsi que l'autorité nationale et le CLAM – ont l'autorité pour prendre dans une certaine mesure des décisions d'allocation des ressources.

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

3. De nombreuses décisions différentes d'allocation de ressources doivent être prises.

Ce chapitre examinera tour à tour chacune de ces questions.

Complexité des problèmes de contamination

Premièrement, les problèmes relatifs à l'action contre les mines sont complexes parce qu'ils impliquent à la fois des questions techniques (nombre et types d'engins; types de sol, couverture végétale, type de contamination; etc.) et des questions socio-économiques (manière dont les communautés gagnent leur vie, répartition des populations et des activités économiques, plans de développement, etc.). Ni les données techniques ni celles socio-économiques ne peuvent, à elles seules, fournir une évaluation convenable de l'impact des mines terrestres et des MNE sur les communautés dans les régions touchées; il convient ainsi d'analyser conjointement les deux types de données.

Deuxièmement, les personnes disposant de la plus grande expertise sur les questions techniques et celles ayant une expertise socio-économique ont en général peu d'expérience pour ce qui est de travailler ensemble sur les problèmes. Elles n'utilisent pas le même langage professionnel et ont des approches différentes.

Troisièmement, les programmes d'action contre les mines commencent souvent précipitamment avec peu des données techniques et socio-économiques nécessaires pour comprendre l'impact et définir les priorités adéquates. Les programmes doivent acquérir ces informations au fur et à mesure, et certaines des décisions initiales d'allocation des ressources – prises sur la base des données incomplètes et d'une compréhension insuffisante des problèmes – peuvent apparaître avec un peu de recul (c.-à-d. avec plus de données et une meilleure compréhension) comme étant des erreurs.

Quatrièmement, lorsque la contamination est étendue, une importante quantité de données techniques et socio-économiques doivent être collectées pour pouvoir brosser un tableau raisonnablement complet et exact des impacts négatifs du problème et des avantages qui pourraient être tirés des différentes activités d'action contre les mines.

Cinquièmement, les mines terrestres et les MNE touchent de nombreux groupes différents de personnes et ceci de nombreuses manières différentes. Il est extrêmement complexe d'obtenir les points de vue de ces différents groupes de personnes sur les priorités de l'action contre les mines, et a fortiori de décider quels sont les problèmes dont il faut s'occuper en premier lieu.

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

Sixièmement, si la contamination pose des problèmes pour le développement national et régional, plusieurs de ses conséquences sont localisées, touchant des groupes particuliers de certaines communautés données. Il est difficile de garder le contact avec de nombreux groupes dans de nombreuses communautés pour comprendre comment ils s'adaptent aux dangers et quels avantages ils ont tirés de l'action contre les mines.

Les problèmes de l'action contre les mines étant complexes, ils influencent la question de l'allocation des ressources d'un certain nombre de façons, notamment les trois ci-après.

1. D'importantes ressources doivent être allouées pour obtenir des données techniques et socio-économiques et pour analyser celles-ci de manière à se former une bonne compréhension des besoins des personnes touchées par la contamination – en bref, *l'information est coûteuse*.
2. Il est courant, en particulier lors des premières années d'un programme, que les divers responsables ayant l'autorité pour prendre les décisions d'allocation de ressources disposent de données techniques et socio-économiques différentes et ne soient pas à l'écoute des mêmes groupes directement touchés par la contamination. De ce fait, la plupart des décideurs n'ont qu'une *vue partielle* du problème global de la contamination, et ont en plus une *vue partielle différente*.
3. Le caractère localisé et spécifique de nombreuses des conséquences de la contamination fait d'une certaine forme de prise de décisions décentralisée une option intéressante (du moins lorsque la contamination est étendue). Cela parce que les responsables locaux ou les opérateurs locaux ayant de l'expérience dans une région contaminée sont « plus proches du terrain » et mieux placés pour comprendre les points de vue des différents groupes touchés par les divers dangers. (Les décideurs nationaux devraient tout de même déterminer globalement où allouer les ressources de l'action contre les mines, telles que les ONG internationales ou l'armée locale, alors qu'il revient aux décideurs locaux d'assigner ensuite plus spécifiquement les ressources mises à leur disposition).

La décentralisation signifie aussi qu'il ne sert à rien d'imposer à tous une approche modèle à partir de la capitale, de sorte que les régions puissent combiner les différentes ressources appropriées au type de problèmes de contamination qu'elles connaissent principalement. Les responsables régionaux sont aussi mieux placés pour lier l'action contre les mines avec d'autres actions qu'ils mènent concernant les questions qui relèvent de leur

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

juridiction, telle que l'administration foncière et la prestation de services locaux. Cependant, une décentralisation efficace requiert des normes imposées depuis la capitale, afin de veiller à ce que, proportionnellement à leurs besoins, les citoyens des diverses régions bénéficient plus ou moins du même niveau de services.

En bref, parce que l'information est coûteuse, la plupart des programmes d'action contre les mines rencontrent de grands problèmes concernant à la fois (i) la disponibilité et l'exactitude des données et (ii) la manière d'interpréter ces données de façon à comprendre comment les communautés sont touchées par les différents dangers.

Compte tenu des incertitudes soulevées par des données et une compréhension inadéquates, les acteurs clés tels que les bailleurs principaux et le gouvernement national ne sont pas disposés à déléguer un pouvoir quelconque aux organisations ou subordonnés à qu'ils ne font pas déjà confiance (en raison d'une longue expérience et/ou de l'incapacité à détecter et à punir la malfeasance et l'incompétence). Ainsi, les décisions en matière d'allocation de ressources relèvent de la compétence de responsables qui peuvent ne pas être les mieux placés pour prendre ces décisions, en particulier à mesure que des données complémentaires et une meilleure compréhension sont acquises.

Des décisions nombreuses pour des décideurs multiples

Le tableau ci-dessous donne une liste des types de décisions à prendre en matière d'allocation des ressources et des responsables qui peuvent être habilités à prendre certaines de ces décisions.

Le fait qu'il y ait de nombreuses décisions d'allocation de ressources à prendre et qu'il y ait de multiples décideurs soulève deux questions fondamentales:

1. Comment structurer les diverses décisions de sorte qu'elles soient prises par les décideurs appropriés?
2. Lorsque les décideurs sont multiples, comment coordonner les décisions de sorte qu'il n'y ait pas de recouvrements ou de failles dans la couverture?

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

Tableau 2 | Des décisions nombreuses pour des décideurs multiples

Décisions – selon quoi allouer les ressources?	Décodeurs potentiels
> Types d'action contre les mines (déminage, ERM, etc.)	> Bailleurs
> Organes politiques ou administratifs régionaux	> Ministères ou pouvoir législatif national
> Types d'outils	> Autorité nationale
> Organisations conduisant les opérations (ONG, entreprises, armée, etc.)	> Centre national de l'action contre les mines
> Modalités ou canaux pour la passation de marchés (appels d'offre ou pas de mise en concurrence)	> CLAM régionaux
> Secteurs économiques	> Gouverneurs provinciaux
> Bénéficiaires cibles (refugiés, déplacés internes, nomades, populations rurales ou urbaines, etc.)	> Opérateurs de l'action contre les mines (ONG, etc.)
> Types de programmes plus globaux d'assistance nécessitant l'appui de l'action contre les mines (humanitaires, de reconstruction, de développement)	> Institutions de l'ONU
> Périodes (p. ex., dans le cas d'un financement sur plusieurs années, combien est alloué pour l'année 1, l'année 2, etc.)	
> Dépenses courantes vs investissements pour le renforcement des capacités (investissements dans les outils – machines, chiens, etc. – ou connaissances, notamment R&D, développement des capacités, études socio-économique, etc.)	

Trouver des solutions

Structurer la prise de décisions

Lorsqu'on est confronté à de nombreuses décisions interdépendantes, il est nécessaire de structurer celles-ci de façon logique. Pour les programmes nationaux, une approche courante consiste à utiliser une structure

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

hiérarchique, spécifiant que certaines décisions sont prises au niveau de la capitale alors que d'autres sont décentralisées, soit au niveau des provinces, soit à un niveau inférieur, celui des districts, par exemple. Le processus peut continuer aux niveaux encore inférieurs (municipal, opérateur de l'action contre les mines, etc.).

Dans ce processus, certaines responsabilités sont décentralisées des niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs. L'une des principales décisions d'allocation prises au niveau supérieur est le montant des ressources à allouer au niveau inférieur de sorte qu'il puisse assumer ses responsabilités. Par exemple, le CLAM national doit allouer certaines ressources à ses bureaux provinciaux pour qu'ils puissent exécuter leurs programmes d'activités. Le CLAM national doit aussi garder les ressources adéquates pour les projets nationaux (p. ex. les campagnes nationales d'ERM, les projets de reconstruction prioritaires, la recherche et le développement, etc.)

Il est nécessaire également de s'efforcer d'aligner la structure hiérarchique des décisions d'allocation sur le cadre constitutionnel et législatif de la gouvernance d'un pays, qui détermine les pouvoirs et les responsabilités des différents niveaux de gouvernement. Nombre des pays sortant de conflits internes passeront par une période de réforme constitutionnelle après l'accord de paix, il se pourrait donc que les plans originaux d'action contre les mines soient fondés sur l'ancienne constitution.

Par conséquent, il est important qu'une autorité nationale et un CLAM élaborent une structure logique, transparente et adéquate pour les décisions d'allocation de ressources, qu'ils présenteront explicitement aux bailleurs, aux institutions de l'ONU et aux autres organisations qui prendront de telles décisions. Normalement, il sera impossible d'imposer la structure désirée immédiatement; par exemple, certains bailleurs peuvent avoir déjà pris des engagements en matière de financement pour l'année suivante ou les deux ans à venir. Mais il est important de "mettre sur table" la structure désirée, afin de pouvoir en discuter – et de pouvoir éventuellement la modifier sur la base des commentaires des principaux bailleurs, etc. – et de décider de la manière de la mettre en œuvre.

Rendre la structure des décisions explicite souligne également une question cruciale: quels sont les critères utilisés pour prendre les décisions aux différents niveaux? Par exemple, si les autorités nationales présentent une proposition de structure de décisions d'allocation aux bailleurs, aux opérateurs indépendants, aux institutions onusiennes et aux autres organisations ayant compétence en matière de décisions d'allocation, ces organisations voudront savoir comment les montants à allouer à chacune

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D’ACTION CONTRE LES MINES

des provinces sont déterminés – et quels sont les critères (et indicateurs) qui entrent en jeu. Il est nécessaire de rendre ceux-ci explicites, afin d’amener les bailleurs et les autres parties prenantes à accepter la proposition.

Tableau 3 | Critères guidant les décisions d’allocation de ressources

Décisions – à qui allouer les ressources?	Critères	Indicateurs utilisés
Provinces (décision prise par les autorités nationales)	Populations à risque	Population totale dans les communautés subissant un impact élevé et moyen selon l’Enquête d’impact
	Étendue de la contamination	Nombre d’objets dangereux répertoriés dans la base de données
Districts (décision prise par les autorités provinciales)	Populations à risque	Population totale dans les communautés subissant un impact élevé et moyen selon l’Enquête d’impact
	Degré de risque	Nombre d’accidents au cours des deux dernières années
	Potentiel de développement	Demandes formulées par les ONG de développement communautaire

En conclusion, il convient de souligner la différence entre le système structuré d’allocation de ressources tel que décrit ci-dessus et les “systèmes d’établissement de priorités” utilisés actuellement par de nombreux programmes. Ces systèmes fixent généralement les critères utilisés pour identifier les tâches prioritaires en matière de dépollution. Les critères incluent généralement le danger posé par les objets explosifs (p. ex. s’il y a eu ou non des accidents et la proximité de ces objets des écoles, du centre des villages, etc.) ainsi que des informations sur l’utilisation prévue du terrain après la dépollution (réinstallation, projets de développement, agriculture, etc.). Les critères peuvent aussi spécifier des types particuliers de bénéficiaires (notamment les réfugiés) et la rapidité avec laquelle le terrain dépollué sera exploité à des fins productives.

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D’ACTION CONTRE LES MINES

Naturellement, ces critères sont parfaitement judicieux. Cependant, ils sont souvent appliqués uniquement au déminage et non à une “action contre les mines intégrée”, visant à apporter la réponse appropriée (marquage permanent, ERM, ainsi que dépollution) au problème créé par la contamination. Ce type de système peut être adéquat pour déterminer pourquoi un danger particulier a été désigné comme priorité, mais il ne permet pas d’expliquer pourquoi, par exemple, les dépenses relatives à l’action contre les mines dans une province sont deux fois plus élevées que dans une autre.

Enfin, un tel système d’établissement des priorités est en lui-même inadéquat lorsque la contamination est largement répandue et que la prise de décisions est décentralisée d’une manière ou d’une autre. En effet, soit les critères sont si rigides que les responsables locaux ou les gestionnaires de programmes des ONG n’ont aucun pouvoir discrétionnaire, soit (plus couramment) les critères sont si généraux qu’il y a plus de tâches identifiées comme prioritaires qu’il n’est possible d’en réaliser. Des critères spécifiés de manière trop rigide supposent le renoncement aux nombreux bénéfices apportés par les décisions basées sur une connaissance profonde des besoins locaux; des critères trop vagues ouvrent la porte aux abus.

Bien entendu, des critères devraient être fixés pour déterminer quelles tâches justifient l’allocation de ressources de dépollution. Ainsi, les “systèmes d’établissement des priorités” font partie intégrante de la structure globale de l’allocation des ressources. Ils doivent donc être clairement et explicitement liés à cette dernière.

Coordonner les multiples décideurs

Lorsque des décisions interdépendantes sont prises par de multiples décideurs, la coordination est essentielle pour éviter de coûteux chevauchements et de dangereuses failles dans la couverture. Cependant, lorsque les différents décideurs ont des lectures partielles et divergentes du problème, comment peuvent-ils convenir de la solution (dans le cas qui nous intéresse, d’une stratégie d’action contre les mines et d’un plan de mise en œuvre nationaux)?

Pour la plupart des programmes d’action contre les mines, la coordination des bailleurs est le point crucial, parce que les bailleurs internationaux fournissent une grande partie des ressources. Coordonner les donateurs peut cependant impliquer plusieurs choses, notamment (en ordre croissant d’ambition) un engagement à:

- > partager les informations sur l’avancée des projets et sur les plans pour les projets futurs;

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

- > adopter une évaluation unique des besoins sur laquelle fonder les plans;
- > effectuer des missions d'évaluation conjointes, afin de développer une évaluation commune des besoins;
- > adopter une stratégie commune sur la base de l'évaluation conjointe des besoins;
- > adopter un plan conjoint pour mettre en œuvre la stratégie commune;
- > rassembler les ressources pour appuyer le plan de mise en œuvre commun.

Élaborer la structure hiérarchique désirée pour les décisions d'allocation de ressources et négocier un accord entre les organisations procédant d'une manière ou d'une autre à des allocations de ressources constituent en tant que tels un grand pas en avant, dans la mesure où cela aide à cadrer l'image que les différents bailleurs se font sur la base de leurs informations partielles. Clarifier les critères et les indicateurs qui devraient être utilisés pour guider les différentes décisions permet ensuite d'informer les multiples décideurs sur les parties de l'image (à savoir les données) qui sont pertinentes pour un type de décision particulier. En conséquence, les différents décideurs auront vraisemblablement des points de vue plus similaires sur le problème de contamination – en d'autres termes, ils disposeront d'une évaluation commune des besoins.

Une fois que les acteurs clés ont une même lecture du problème, trouver un accord sur une solution – une stratégie et un plan de mise en œuvre communs – est beaucoup plus facile. Lorsque les bailleurs et les autres acteurs principaux "suivent la même partition", une plus grande harmonie est possible. La stratégie et le plan de mise en œuvre communs fournissent alors une base pour la division du programme global d'action contre les mines en composantes gérables indépendamment, et le gouvernement et les bailleurs peuvent alors décider qui financera quelle composante.

Cependant, coordonner de multiples décideurs restera un problème délicat tant que les principaux bailleurs continueront de fournir un financement direct à des organisations particulières, à des types de programmes d'action contre les mines, etc., parce que chacun a ses propres politiques, procédures et priorités. Par exemple, certains bailleurs privilégient les projets "phares", et le risque existe que cela suscite une compétition entre bailleurs ne leur permettant pas de soutenir une stratégie commune de façon efficace.

Les bailleurs peuvent aussi privilégier les activités qui sont les plus à même

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

d'obtenir le soutien de leurs concitoyens. Cela peut conduire à une "sursouscription" de certaines composantes du programme (comme l'ERM pour les enfants) alors que d'autres composantes vitales (p. ex. les coûts de fonctionnement du CLAM) restent sous-financées.

Enfin, l'intégrité d'une stratégie nationale est toujours menacée lorsque les bailleurs principaux financent directement les diverses composantes du plan de mise en œuvre de cette stratégie. Par exemple, il pourrait bien arriver que quatre bailleurs tiennent leurs engagements de financer des composantes spécifiques du plan de mise en œuvre, mais que, pour une raison ou une autre, les fonds promis par un cinquième bailleur ne soient pas disponibles ou soient sérieusement retardés. L'intégrité de la stratégie pourrait alors être maintenue en réallouant des ressources de manière à couvrir la composante non financée – cela ralentirait le rythme de mise en œuvre, mais toutes les composantes essentielles seraient toujours mises en œuvre. Néanmoins, il pourrait malheureusement se révéler impossible de réallouer des ressources provenant des accords de financement directs signés par les bailleurs pour des composantes spécifiques, du moins avant qu'un préjudice significatif ne soit porté au plan de mise en œuvre et, au bout du compte, aux personnes vivant dans les régions touchées par les mines.

Viser l'idéal

La solution idéale, c'est lorsque l'ensemble du financement d'un programme d'action contre les mines soutient une politique, une stratégie et un programme uniques de mise en œuvre, les autorités compétentes étant responsables de l'élaboration de la politique et de la stratégie, ainsi que de la gestion du programme. Par ailleurs, pour éviter que les bailleurs ne se livrent une concurrence nuisible concernant les composantes les plus visibles et que le programme de mise en œuvre ne se retrouve décousu si un bailleur venait à ne pas fournir à temps les fonds promis, les bailleurs principaux devraient adopter des approches communes, telles que la conjugaison de leurs fonds pour appuyer le programme dans son ensemble plutôt que des composantes spécifiques. Au fil du temps, on devrait constater une plus grande fiabilité des procédures gouvernementales s'agissant des dépenses et de leur comptabilisation.

L'accord entre le gouvernement et les principaux bailleurs sur une structure claire et transparente d'allocation des ressources fournit une base dans la réalisation de cette situation idéale. Mais pour aller plus loin, instaurer la confiance est nécessaire. En définitive, la confiance entre les bailleurs et le gouvernement bénéficiaire provient d'un système de compte rendu des responsabilités permettant de vérifier (i) que les ressources sont utilisées pour les objectifs convenus et (ii) que de bons résultats sont obtenus (les avantages voulus reviennent bien aux bénéficiaires visés).

CHAPITRE 4

ALLOCATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE D'ACTION CONTRE LES MINES

Le premier point requiert une comptabilité montrant que les décisions d'allocation sont basées sur les besoins de sorte que les ressources parviennent aux bonnes régions et communautés et que les "bonnes" tâches soient effectuées, à savoir les tâches qui sont à juste titre une priorité compte tenu des critères et des indicateurs convenus. Le second point nécessite lui que le système de compte rendu couvre non seulement l'utilisation des ressources, mais aussi les résultats réalisés avec ces ressources. Il faut aller au-delà d'une simple comptabilité du nombre d'engins enlevés dans une zone ou du nombre de personnes ayant bénéficié d'une formation d'ERM; il s'agit ainsi de préciser clairement qui a fait quoi, avec des détails sur les zones dépolluées ou les formations reçues. Cela requiert ce qui est couramment appelé dans le domaine de l'action contre les mines une enquête sur l'utilisation du sol, réalisée de façon systématique.

CHAPITRE 5

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES



DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

Principes directeurs

L'élément central d'un système de définition des priorités est la méthode ou l'approche utilisée pour évaluer les différentes tâches possibles et les classer par ordre de priorité. Un bon système de décision pour l'investissement de ressources d'enquête et de dépollution doit avoir au moins les deux caractéristiques suivantes:

- > **Efficacité** – Le système pour la définition des priorités devrait aider les gestionnaires à choisir les tâches les plus à même de promouvoir les objectifs du programme ou projet et, plus fondamentalement, de promouvoir le développement dans le pays.
- > **Cohérence** – Cela rendrait ainsi plus probable que les différents gestionnaires prennent la même décision face aux mêmes choix, favorisant ainsi un traitement juste et équitable pour tous les citoyens et toutes les communautés touchées par les mines et les munitions non explosées.

En outre, les caractéristiques ci-dessous sont souhaitables:

- > **Réactivité** – Les gestionnaires examinent les désirs exprimés par les citoyens et les communautés touchés (autodétermination), ainsi que par d'autres parties prenantes (p. ex. le gouvernement national et des représentants des ministères, les gouvernements des états ou des provinces, les gouvernements locaux/de district, les ONG internationales et locales opérant dans les zones contaminées, et les bailleurs).
- > **Transparence** – Les parties prenantes connaissent et comprennent les critères utilisés pour évaluer les différents choix et rendent compte régulièrement de leurs décisions, démontrant ainsi qu'ils n'ont pas d'objectifs cachés influençant leurs décisions.
- > **Exhaustivité** – Dans l'idéal, toutes les tâches liées à la contamination par les mines et les munitions non explosées devraient être examinées lors de la définition des priorités.
- > **Rapport coût-efficacité** – Les avantages obtenus devraient contrebalancer les coûts dérivés de la collecte et de l'analyse des données nécessaires à l'établissement des priorités.

Malheureusement, des compromis sont souvent indispensables parmi ces caractéristiques souhaitables. Par exemple, il pourrait être possible d'améliorer l'efficacité des décisions en utilisant des techniques d'analyse

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

très sophistiquées, mais ceci nécessite des données plus nombreuses et de meilleure qualité (ce qui entraîne davantage de coûts) et risque de donner lieu à un système que les parties prenantes ne comprennent pas, réduisant ce faisant la transparence. En conséquence, il n'existe pas de système idéal pour la définition des priorités. Les divers programmes d'action contre les mines et, parfois, les organisations de mise en œuvre, doivent élaborer, pour l'établissement des priorités, des systèmes qui leur conviennent dans un pays et à un moment donnés.

Détermination des critères

De façon pratique, pour évaluer une tâche d'action contre les mines, il s'agit d'examiner son potentiel pour les points suivants:

- > réduire les décès et les souffrances inutiles et, plus généralement, renforcer la sécurité;
- > promouvoir la croissance économique et l'équité économique (y compris l'équité pour les générations futures);
- > promouvoir le développement social et l'équité sociale;
- > renforcer la capacité du pays à régler le problème de contamination, contribuant ainsi au développement politique;
- > faire face à la contamination de façon transparente.

Ainsi, en matière d'action contre les mines, l'établissement des priorités est fondamentale au niveau de la prise de décisions « opérationnelle », ou lorsqu'il s'agit de décider où engager les unités d'étude opérationnelle et de déminage; il s'agit typiquement de déterminer quels dangers sélectionner pour l'enquête technique et/ou la dépollution de l'année et lesquels laisser pour une période ultérieure. En raison de la nature de l'action contre les mines et de la collecte progressive des données par le biais d'une séquence d'études, ces décisions opérationnelles sont souvent prises en deux étapes, comme suit:

- > premièrement, des décisions sont prises pour établir la liste des dangers ou des communautés contaminées qui, sur la base des données disponibles (habituellement les données d'étude générale), semblent constituer des priorités.
- > deuxièmement, souvent après une seconde étude généralement de nature technique, des décisions sont prises pour enlever des objets explosifs spécifiques dans un délai donné.

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

Pour résumer, la première étape dicte l'affectation d'équipes d'enquête technique alors que la seconde étape conduit à l'affectation d'équipes de dépollution. (Pour les programmes nationaux dans lesquels les partenaires de mise en œuvre ou, parfois, les bailleurs de fonds ont un degré significatif d'indépendance, comme en Bosnie-Herzégovine, il pourrait y avoir une troisième étape dans laquelle l'organisation en charge de la dépollution décide quelles tâches elle va assumer parmi les tâches prioritaire de l'enquête technique.)

Processus de prise de décisions

Souvenez vous, l'établissement des priorités n'implique pas que toutes les tâches possibles soient évaluées ou qu'elles soient évaluées au même moment ou par la même personne ou le même groupe. Au contraire, cela implique qu'un certain nombre de tâches sont évaluées avant que tous les outils d'enquête ou de dépollution ne soient engagés. Par exemple, les différents programmes provinciaux pourraient fonctionner sur une période de plusieurs mois pour évaluer des tâches possibles pour l'année suivante (tel que cela a été fait au Laos), ce qui constituerait une base pour un plan de travail annuel documentant les décisions prises d'enlever des objets explosifs spécifiques.

Approches qualitatives et approches quantitatives

De manière générale, les méthodes peuvent être quantitatives ou qualitatives. Les approches quantitatives attribuent une note aux tâches potentielles, habituellement en comparant chacune d'elle aux indicateurs employés et en calculant la note totale. Les méthodes purement qualitatives n'attribuent pas de notes. Ainsi, beaucoup d'entre elles ne sont pas objectives, dans le sens où il est presque certain que différentes personnes ne parviendraient pas aux mêmes conclusions. En outre les facteurs ayant conduit le décideur à attribuer une haute priorité à une tâche spécifique peuvent ne pas être clairs, de même que le fait de savoir si les tâches potentielles ont été comparées aux mêmes critères et exigences. Dans ces cas-là, le processus de décisions manque de transparence, ce qui peut être cause de friction avec les bailleurs ou d'autres parties prenantes s'il existe le moindre soupçon que les tâches soient choisies en fonction d'intérêts privés ou politiques partisans. Dès lors, l'utilisation des approches qualitatives met en cause la transparence.

La plupart des approches « quantitatives », toutefois, ont des composantes qualitatives et subjectives dans une certaine mesure, s'agissant de l'importance accordées aux différents critères; compte tenu de la nécessité de combiner des mesures de nature différente (p. ex. les vies sauvées et le rendement économique), il est nécessaire d'appliquer le même barème à l'ensemble des indicateurs. Ainsi, la note d'impact, conçue au moyen d'une

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

étude d'impact, est calculée sur la base de divers critères, mais la plupart de ces critères sont eux-mêmes mesurés de manière qualitative (p. ex. le critère suivant, « l'accès à certains terrains de cultures pluviales a été bloqué », se voit attribuer le nombre un ou le nombre zéro selon que l'affirmation est vraie ou fausse pour une communauté spécifique, et la note ne varie pas en fonction de la superficie des terres touchées). Sur la base des notes, les communautés sont classées dans de larges catégories – typiquement, impact de contamination faible, moyen, ou élevé.

La plupart des programmes d'action contre les mines utilisent actuellement des méthodes qualitatives pour définir les priorités, et bien qu'un certain nombre de projets pilotes aient déjà eu recours à une approche quantitative basique, aucun n'utilise pour l'heure des méthodes mathématiques sophistiquées. Il y a rien d'intrinsèquement faux à utiliser des approches qualitatives et, de fait, c'est même normalement un avantage d'inclure certains types de données qualitatives (p. ex. l'opinion de la communauté) lorsque l'on décide des priorités de l'action contre les mines. En effet, il vaut mieux être dans le juste de manière approximative, qu'être exactement dans le faux.

Approches qualitatives

Sélection des tâches

L'utilisation d'un critère pour la sélection des tâches se fait habituellement de manière qualitative: ainsi, par exemple, il est possible d'exclure les tâches qui ne concernent pas des communautés ou des champs destinés à l'agriculture. Cette approche constitue couramment la première des deux étapes du processus de définition de priorités en deux temps utilisés dans de nombreux programmes d'action contre les mines. Par exemple, le système utilisé en Bosnie-Herzégovine, qui se focalisent sur les *dangers* et non sur les *communautés*, exclut tout champ de mines *ne se situant pas dans un terrain régulièrement utilisé par les civils, requis pour le retour de réfugiés ou de personnes déplacées, ou nécessaire à des projets de reconstruction et de développement.*

Classement global des tâches

Le classement global des tâches est une méthode simple qui peut être utilisée lorsque le nombre de tâches possibles à examiner est raisonnablement limité – une vingtaine environ. Elle convient particulièrement pour la sélection finale des tâches (c.-à-d. pour la seconde des deux étapes du processus en deux temps) dans le cadre:

- > de nouveaux programmes lançant des programmes de dépollution, avant que de nombreux champs de mines aient subi une enquête technique;

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

- > de la planification trimestrielle ou semestrielle à un niveau sous-régional ou de district;
- > de programmes mettant l'accent sur les communautés, afin de procéder à la définition des priorités au sein des communautés qui sont exposées à des dangers multiples.

Il apparaît que cette méthode n'est pas encore utilisée par la communauté de l'action contre les mines, mais elle est prometteuse tant comme moyen systématique de définition des priorités parmi un nombre limité de choix que, plus généralement, comme simple test pour tout programme afin d'identifier (1) les critères et les indicateurs que les décideurs prennent en considération et (2) la cohérence (à savoir si tous les décideurs prennent les mêmes choses en compte et ce de la même manière).

Des variantes de l'approche du classement global des tâches ont souvent été utilisées dans le cadre du « développement participatif » (amener les communautés à évaluer les projets d'amélioration de la communauté) et sont couramment utilisées dans divers domaines tels que l'évaluation du travail. Il existe, toutefois, une réticence compréhensible à changer radicalement les approches existantes d'établissement des priorités.

Les étapes sont simples. Chaque tâche doit être décrite brièvement, dans l'idéal selon le même format, afin de faciliter la comparaison; il faut également une fiche dans laquelle les tâches peuvent être listées par ordre de priorité. Les étapes de base sont alors les suivantes:

1. Sélectionner la tâche ayant la plus grande priorité et noter le numéro de la tâche en haut de la fiche de classement;
2. Sélectionner la tâche ayant la plus faible priorité et noter son numéro au bas de la fiche de classement;
3. Sélectionner la tâche ayant la deuxième plus grande priorité et noter son numéro au-dessous de la priorité numéro un;
4. Sélectionner la tâche ayant la deuxième plus faible priorité et noter son numéro au-dessus de la dernière priorité;
5. Continuer jusqu'à ce que toutes les tâches aient été classées.

Habituellement, dans toute liste de tâches possibles, quelques unes d'entre elles se démarquent aux deux extrémités. La méthode du classement global des tâches est un moyen d'identifier rapidement celles-ci de manière à

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

pouvoir ensuite se focaliser sur les choix les plus difficiles. Cette méthode peut être utilisée par un petit comité sur la base de discussion et de consensus. Cependant, les résultats seront différents selon les pays.

Certaines sociétés – et certaines organisations – sont fortement hiérarchisées, et les subordonnés vont généralement s'en remettre à leur supérieur lors des discussions ouvertes. Dans ces cas-là, il peut sembler y avoir consensus, alors qu'en fait, la situation n'est simplement pas propice à l'expression d'opinions variées. Au contraire, certains pays ou organisations sont très tolérants à l'égard des désaccords ouverts entre les individus, et les débats de groupes tendent alors à être plus instructifs. Enfin, dans toute société ou organisation, les gens peuvent avoir des intérêts cachés et peuvent utiliser les réunions des comités aux fins de promouvoir certaines priorités pour des raisons autres que celles qu'ils évoquent pendant la réunion.

Le classement global des tâches peut être utilisé avec ou sans indicateurs explicites. Si des indicateurs communs ont été définis, ils devraient être utilisés dans les descriptions des tâches possibles. Ces indicateurs peuvent être qualitatifs (p. ex. l'accès à des terres cultivables est-il bloqué?) ou quantitatifs (p. ex. combien d'hectares de terres cultivables sont-ils bloqués?). Cependant, les tâches possibles ne sont pas notées ou classées par rapport aux indicateurs individuels mais les unes par rapport aux autres. Lorsque les indicateurs n'ont pas encore été définis, une séance de classement global des tâches offre une excellente opportunité pour commencer cette activité. Après que le comité de définition des priorités a classé les tâches possibles, un facilitateur peut conduire une discussion afin d'examiner systématiquement les tâches et leur classement, sur la base notamment des questions suivantes:

- > Quelles sont les caractéristiques des tâches classées en haut de la liste qui font d'elles les priorités les plus importantes?
- > Pourquoi les tâches figurant en bas de la liste sont-elles considérées de moindre importance?
- > Pour les tâches de priorité moyenne, en quoi le numéro 10 (par exemple) est-il différent du numéro 11?

Cela permettra d'identifier les critères que les décideurs prennent effectivement en compte. Le programme peut alors lister ces critères et essayer d'identifier des indicateurs pertinents pour chacun d'entre eux.

Le classement global des tâches donne aussi un moyen simple de vérifier la

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

cohérence parmi les décideurs et d'identifier les facteurs que ceux-ci prennent en compte en fixant les priorités. Ceci peut être fait en donnant à classer le même ensemble de tâches possibles (composé d'une dizaine de tâches) à chacun des membres du comité de définition des priorités individuellement, pour vérifier s'ils parviennent au même classement. Si les listes établies sont similaires, alors la cohérence est bonne, ce qui s'explique probablement par un solide consensus s'agissant des critères appropriés et de leur importance relative à ce moment précis.

Si c'est la première fois que le programme effectue cet exercice, un consensus va très probablement se dégager pour le classement de certaines tâches, alors qu'il y aura des différences notables pour d'autres tâches. Une discussion de groupe, ou un entretien des membres du comité avec un facilitateur extérieur, aidera à mettre le doigt sur les sources de désaccord pour une analyse et une discussion plus poussées. Par exemple, un programme peut découvrir que certains membres du comité de définition des priorités accordent systématiquement plus de poids aux questions de pauvreté que ne le font d'autres membres. Ce constat peut alors être discuté par les cadres supérieurs du programme pour décider si des lignes directrices plus détaillées devraient être données pour la définition des priorités.

Approches participatives et autres approches « ascendantes »

Les approches ascendantes s'efforcent de permettre aux communautés ou districts touchés d'identifier leurs propres priorités. Typiquement, une communauté soumettra une simple liste de ses priorités, parfois avec des explications, mais rarement avec des notes chiffrées qui permettraient aux observateurs extérieurs de mieux comprendre les facteurs pris en compte par la communauté.

Les approches ascendantes sont très efficaces lorsque les décideurs prennent réellement en compte le point de vue des populations touchées, ce qui est loin d'être la règle. Cependant, on doit toujours se demander : efficace en quoi ? Par exemple, les communautés peuvent être dominées par un petit groupe d'élites qui désigneront les priorités dont bénéficieront leurs foyers ou leurs partis politiques. Dans certaines cultures, les femmes peuvent être exclues des réunions publiques, de sorte que leurs préférences ne seront pas reflétées dans les priorités avancées par la communauté. Les responsables locaux peuvent aussi ne pas représenter les intérêts des groupes minoritaires, en particulier dans les pays récemment déchirés par un conflit.

Pour résumer, lorsque les processus politiques locaux pourraient sous-

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

représenter ou systématiquement exclure les intérêts de certains membres de la communauté (souvenez-vous, toutefois, qu'aucun processus politique ou mode de représentation n'est parfait – il est également dangereux de reléguer à l'arrière-plan les représentants officiels ou traditionnels de la communauté) les approches ascendantes devraient être :

- > facilitées par des personnes non membres de la communauté (idéalement, formées en matière d'évaluation participative et de processus de planification), ou
- > guidées par le programme d'action contre les mines qui, par exemple, donnerait une liste des critères que chaque communauté doit considérer, ou
- > soumises à l'accord préalable du siège national de l'organisation, qui est moins susceptible de subir des pressions de la part d'intérêts locaux, ou
- > vérifiées par le programme d'action contre les mines, pour garantir que les tâches sélectionnées reflètent les préférences de la communauté dans son ensemble plutôt que juste de l'élite, ou
- > évaluées du point de vue de la qualité, sur la base d'une combinaison des quatre approches ci-dessus.

Par exemple, le siège national de l'organisation UXO LAO spécifie les critères applicables à divers types d'action relatives aux MNE, que les comités directeurs provinciaux utilisent pour évaluer les priorités identifiées par les districts, qui à leur tour ont obtenu les priorités « ascendantes » provenant des villages, des bureaux des ministères locaux, etc. Des conseillers techniques apportent leur aide aux districts dans cette tâche, et doivent « valider » la faisabilité technique de toutes les tâches figurant sur la liste des priorités pour la province. Finalement, le siège national doit approuver les listes de priorités des provinces.

Différentes méthodes qualitatives peuvent souvent être utilisées conjointement. Par exemple, il peut être demandé aux comités villageois de classer les différents dangers présents en utilisant l'approche du classement global des tâches afin de déterminer les priorités de la communauté.

Avantages et désavantages des méthodes qualitatives

Les approches qualitatives sont généralement flexibles et faciles à mettre en œuvre. Ainsi, ces approches sont appropriées lorsque des questions importantes ne peuvent pas être quantifiées en raison de leur nature

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES

complexe ou abstraite (p. ex. l'opinion de la communauté) ou parce que les données nécessaires ne sont pas disponibles (p. ex. des mesures précises des terrains contaminés). Elles sont donc particulièrement utiles pour la première étape du processus de définition des priorités en deux temps, lorsqu'il s'agit d'exclure des tâches possibles d'action contre les mines pour obtenir une liste de priorités de longueur raisonnable. Toutefois, il faut veiller à structurer les approches qualitatives afin de renforcer la cohérence – en particulier pour la sélection finale des tâches.

En outre, lorsqu'on utilise des approches qualitatives, des efforts doivent en tous les cas être faits pour promouvoir la transparence, de sorte que les parties prenantes puissent évaluer si les décisions ont été basées uniquement sur les critères officiels. Dans certains cas, ce problème potentiel peut être résolu en faisant examiner et approuver la liste des priorités par de hauts responsables; ceci doit aller de pair avec une large diffusion de la liste de l'ensemble des tâches possibles ainsi que de la liste finale des tâches sélectionnées, tout en donnant la possibilité aux individus ou aux communautés de communiquer leurs éventuelles remarques.

Encadré 7 | Conséquences involontaires et non anticipées

Pour décider si une tâche doit être effectuée ou non, il convient d'examiner les conséquences que l'on peut raisonnablement en attendre, que celles-ci soient ou non intégrées aux objectifs du programme d'action contre les mines. Par exemple, la plupart sinon tous les programmes d'action contre les mines incluent un objectif économique, généralement formulé de manière à mettre l'accent sur la croissance de la production (p. ex. augmenter la production agricole).

Imaginons qu'il nous faille choisir entre les deux tâches de dépollution suivantes:

Tâche 1 – Dépolluer deux hectares de terres propices à la culture du riz dans le village x;

Tâche 2 – Dépolluer la route menant au même village.

Les deux tâches augmenteront la production agricole dans le village; la première en apportant deux hectares supplémentaires de terres cultivables à la production; la seconde en rendant la livraison des intrants (engrais, semences) moins chère, ce qui augmentera la production de la terre cultivée. Il est possible que les deux tâches obtiennent la même note par rapport à l'objectif économique du programme. Toutefois, il est peu probable que les deux tâches aient véritablement le même impact du point de vue économique. Dépolluer la route permettra aussi le transport des biens de consommation vers le village, ce dont bénéficiera la majeure partie de la population. Cela peut également réduire le coût des fournitures médicales pour l'établissement local de soins, permettant de faire baisser les coûts du système de santé public.

Ces deux tâches auront également un impact différent s'agissant de l'équité économique. La route bénéficiera à l'ensemble des membres de la communauté, alors qu'un seul ménage retirera les bénéfices de la dépollution de la rizière. S'il se trouve que ce ménage est extrêmement pauvre alors que le reste du village est relativement prospère, alors

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET RÉPARTITION OPÉRATIONNELLE DES TÂCHES**Encadré 7 suite |** Conséquences involontaires et non anticipées

dépolluer la rizière obtiendra une note plus élevée s'agissant de l'équité, mais en temps normal, la dépollution de la route offrira une répartition plus équitable des bénéfices. Ainsi, d'importants avantages en termes de consommation et d'équité ne sont pas intégrés aux objectifs du programme. Nous appellerons ces résultats « conséquences involontaires »; celles-ci peuvent être positives ou négatives.

Dans le cas présent, les deux tâches obtiennent la même note par rapport à l'objectif économique du programme, mais l'on peut prévoir qu'elles auront un impact économique différent. Dans la mesure où les conséquences involontaires peuvent raisonnablement être prévues, les ignorer ne fait aucun sens, voire même serait une attitude irresponsable. De même, les conséquences négatives potentielles d'une tâche devraient être examinées, indépendamment du fait que les objectifs du programme ne mentionnent pas une telle conséquence. Les évaluations de l'action contre les mines critiqueront certainement les gestionnaires du programme si des conséquences involontaires pouvant raisonnablement être anticipées sont ignorées.

Naturellement, notre connaissance des structures socio-économiques nationales et communautaires est toujours imparfaite, et toutes les conséquences de l'action contre les mines ne peuvent pas être anticipées. Cependant, à mesure que nous acquérons de l'expérience, nous découvrons invariablement que certaines conséquences importantes, que nous n'avions pas initialement anticipées, surviennent de manière relativement régulière.

Par exemple, certains programmes ont découvert que les terres des paysans avaient été réquisitionnées par les élites politiques ou militaires après avoir été dépolluées. Les gestionnaires de l'action contre les mines ne sont pas responsables de ce résultat non anticipé. Ils peuvent par contre être mis en cause s'ils ne découvrent pas rapidement cette conséquence importante de la dépollution effectuée et ne prennent pas les mesures nécessaires pour empêcher une telle conséquence une fois qu'ils en ont été informés.



MESURE DE LA RÉUSSITE

Sur le long terme, l'action contre les mines sera jugée à l'aune de sa contribution au développement d'un pays. Le développement va de pair avec la compréhension de ce dont les gens ont besoin et de ce qui a de l'importance pour eux; il s'agit ainsi de soutenir leurs efforts dans cette direction, et non pas de leur fournir simplement ce que nous sommes capables de leur apporter à un moment donné.

En conséquence, il est de plus en plus communément admis au sein de la communauté de l'action contre les mines qu'un simple compte rendu du nombre de mines et de munitions non explosées enlevées ou du nombre de mètres carrés dépollués ne constitue pas une évaluation adéquate du travail effectué, dans la mesure où cela ne donne aucune indication sur l'impact des opérations de dépollution sur les communautés touchées. Les institutions de développement ont rassemblé des guides pour la sélection et l'utilisation d'indicateurs visant à mesurer la réussite des programmes et des projets de développement. Parmi ceux-ci, la série de l'USAID intitulée Performance Monitoring and Evaluation TIPS, à partir de laquelle le présent chapitre a été adapté (voir http://www.usaid.gov/pubs/usaid_eval/#02), est particulièrement bien faite. Il y est recommandé de choisir des indicateurs de performance répondant aux sept caractéristiques suivantes:

1. **Direct** - Un indicateur de performance devrait correspondre le plus possible au résultat qu'il entend mesurer. Il ne devrait pas être fixé à un niveau plus ou moins élevé que le résultat devant être mesuré. Par exemple, le taux de prévalence de la contraception est une mesure directe du résultat de l'utilisation accrue des méthodes de planification familiale. Au contraire, le nombre de prestataires de services formés ne serait pas une mesure directe du résultat « prestation de service améliorée ». Le simple fait que les gens soient formés ne signifie pas nécessairement qu'ils fourniront de meilleurs services.

Si l'utilisation d'une mesure directe n'est pas possible, un ou plusieurs indicateurs indirects pourraient être appropriés. Les indicateurs indirects sont liés au résultat sur la base d'une ou plusieurs hypothèses. Par exemple, dans les zones rurales d'Afrique, il est souvent très difficile de mesurer directement les niveaux de revenus. Les mesures telles que le pourcentage des ménages du village disposant d'un toit en tôle peuvent être des indicateurs indirects utiles, même s'ils sont quelque peu approximatifs. L'hypothèse est que lorsque les villageois ont un revenu plus élevé, ils tendent à acheter certains biens. Si une preuve convaincante existe que l'hypothèse est correcte, alors l'indicateur indirect peut être un indicateur approprié, même s'il n'est qu'un pis aller.

MESURE DE LA RÉUSSITE

2. **Objectif** - Il ne devrait pas y avoir d'ambiguïté quant à ce qui est mesuré, c'est-à-dire qu'il doit y avoir un accord général sur l'interprétation des résultats. Un indicateur objectif est à la fois unidimensionnel et précis d'un point de vue opérationnel. Unidimensionnel signifie qu'il ne mesure qu'un phénomène à la fois. Il faut éviter d'essayer de combiner trop de choses dans un seul indicateur (p. ex. vouloir mesurer à la fois l'accès et l'utilisation). La précision opérationnelle signifie qu'il n'y a aucune ambiguïté sur le type de données à collecter pour un indicateur. Par exemple, si le nombre d'entreprises exportatrices florissantes est ambigu, le nombre d'entreprises exportatrices enregistrant un accroissement annuel de leurs recettes d'au moins 5 %, lui, est précis.
3. **Adéquat** - Pris en groupe, un indicateur de performance et les indicateurs qui l'accompagnent devraient mesurer les résultats concernés de façon adéquate. Combien d'indicateurs devraient être utilisés pour mesurer un résultat donné? Cela dépend (a) de la complexité du résultat mesuré, (b) du niveau de ressources disponibles pour le suivi de la performance et (c) de la quantité d'informations nécessaires pour prendre des décisions avec confiance. Pour certains résultats qui sont directs et ont des mesures claires déjà expérimentées, un seul indicateur de performance peut être suffisant. Par exemple, si le résultat attendu est « l'augmentation des exportations traditionnelles », l'indicateur « valeur en dollar et par année des exportations traditionnelles » est probablement suffisant. Lorsqu'aucun indicateur unique n'est suffisant, ou lorsqu'il y a des avantages à tirer d'une « triangulation », alors deux indicateurs ou plus peuvent être nécessaires. Toutefois, il faut éviter d'utiliser trop d'indicateurs. Essayez d'établir un équilibre entre les ressources disponibles pour la mesure de la performance et la quantité d'informations dont les responsables ont besoin pour prendre des décisions éclairées.
4. **Quantitatif, si possible** - Les indicateurs quantitatifs sont numériques, alors que les indicateurs qualitatifs sont des observations descriptives (un avis d'expert de valeur institutionnelle, ou une description de comportement). Si les indicateurs quantitatifs ne sont pas nécessairement plus objectifs, leur précision numérique conduit à une meilleure acceptation de l'interprétation des données. Cependant, même lorsque des indicateurs quantitatifs sont utilisés, des indicateurs qualitatifs peuvent servir de complément et offrir des informations plus riches pour rendre concrets les résultats d'un programme.
5. **Décomposé, s'il y a lieu** - Décomposer les résultats du programme, par genre, âge, lieu, ou une autre dimension, est souvent important du point

MESURE DE LA RÉUSSITE

de vue de la gestion ou du compte rendu. L'expérience montre que les activités de développement requièrent souvent des approches différentes selon les groupes, et qu'elles touchent ces derniers de manières différentes. Ce fait est manifeste pour l'éducation aux risques des mines, par exemple. Les données décomposées aident à vérifier si des groupes spécifiques participent ou non aux activités devant les intégrer et en retirent ou non des avantages.

- 6. **Pratique** - Un indicateur est pratique si les données peuvent être obtenues au moment voulu et à un coût raisonnable. Une méthode empirique consiste à prévoir d'allouer 3 % à 10 % des ressources totales du programme pour le suivi et l'évaluation de la performance.
- 7. **Fiable** - Peut-on obtenir des données suffisamment fiable pour une prise de décisions en toute confiance? Les données dont un gestionnaire de programme a besoin pour prendre raisonnablement des décisions en toute confiance ne sont pas nécessairement de la même nature que celles requises par un sociologue. Par exemple, une étude à bas coût de petite envergure peut se révéler suffisante.

Approches des coûts-avantages ou des excédents économiques

L'une des approches de plus en plus acceptées consiste à utiliser une évaluation économique de l'impact des opérations de dépollution pour démontrer leur efficacité. Les approches normalisées utilisées pour les évaluations économiques sont communément appelées analyse coûts-avantages. L'analyse coûts-avantages est utilisée lorsque les coûts et les avantages peuvent être estimés en termes monétaires. Ce type d'analyse se concentre sur le seul critère de la maximisation de l'excédent économique (c.-à-d. le bénéfice net, ou le bénéfice moins les coûts). L'approche de base est assez simple. Il s'agit:

- > premièrement, d'estimer les bénéfices – en termes monétaires – qui découleront au fil du temps (p. ex. pour l'année en cours, l'année 1, l'année 2, et ainsi de suite) si une tâche est réalisée;
- > deuxièmement, d'estimer les coûts – en termes monétaires – qui seront encourus au fil du temps si la tâche est exécutée;
- > troisièmement, de soustraire les coûts aux bénéfices, afin d'obtenir les bénéfices nets pour l'année en cours et les années à venir; et
- > quatrièmement, d'« actualiser » (voir Encadré 8: Actualisation et valeur-

MESURE DE LA RÉUSSITE

temps de l'argent, ci-dessous) les bénéfices nets pour les années à venir, afin d'obtenir la valeur actuelle nette (VAN), le taux interne de rentabilité (TIR) et/ou le rapport coûts-avantages.

Encadré 8 | Actualisation et valeur-temps de l'argent

Lorsqu'on demande aux gens de choisir entre recevoir de l'argent aujourd'hui ou recevoir le même montant à un moment donné dans le futur, ils choisissent habituellement de prendre l'argent immédiatement. Ce phénomène est appelé « valeur-temps de l'argent », mais cela vaut plus généralement pour tout « bien » ou avantage: la plupart des amoureux du chocolat préféreraient le chocolat aujourd'hui à la promesse du même chocolat dans un mois. De même, la plupart des gens voudraient retarder une dépense (ou une « mauvaise chose »). En d'autres termes, les gens « actualisent » la valeur des avantages futurs. Le « taux d'actualisation » est calculé sur la base du montant de l'avantage futur qu'une personne demanderait en échange de l'avantage d'aujourd'hui.

Par exemple, si une personne acceptait d'échanger 100 USD aujourd'hui contre 110 USD dans un an, le taux d'actualisation annuel serait de 10%; le calcul est le suivant: $100 \text{ USD} \times (1,10) = 110 \text{ USD}$. Le montant équivalent en deux ans serait $100 \text{ USD} \times (1,10)^2 = 121 \text{ USD}$, et la formule générale est $VF = VA \times (1+t)^a$ avec VF= valeur future, VA= valeur actuelle, t= taux d'actualisation annuel, a = nombre d'années.

En réarrangeant la formule, on obtient la formule de base pour actualiser une valeur future et calculer la valeur actuelle: $VA = VF/(1+t)^a$

Une analyse coûts-avantages a été menée au Laos et au Mozambique dans le cadre de l'étude sur les approches socio-économiques en matière d'action contre les mines. Ainsi, s'appuyant sur une analyse coûts-avantages des opérations de neutralisation/destruction des munitions non explosées au Laos, l'étude a révélé que, avec un contrôle continu des coûts, l'enlèvement futur des munitions non explosées pouvait être justifié rien que sur des bases économiques. Ainsi, au-delà de l'impératif humanitaire, UXO LAO peut maintenant faire des demandes de fonds aux bailleurs avec l'argument que non seulement il y aura des avantages humains et sociaux à financer une dépollution future, mais que ce sera également une utilisation efficace des ressources financières.

Par ailleurs, l'analyse a montré que la décision d'établir un programme national d'action contre les mines était parfaitement défendable sur la base d'une logique économique, dans la mesure où les avantages futurs devraient en fin de compte justifier les coûts élevés de démarrage et de renforcement des capacités.

MESURE DE LA RÉUSSITE

Inversement, l'analyse pour le Mozambique suggère que la dépollution à large échelle des terres agricoles minées n'apportera pas, en elle-même, une contribution nette notable au développement du pays. Une approche plus ciblée est appropriée, et l'étude a formulé deux suggestions.

- > Premièrement, des terres adéquates sont généralement disponibles dans toutes les régions sauf dans le sud du Mozambique. Or même là-bas, la principale vulnérabilité évoquée par les cultivateurs est la sécheresse, et non une pénurie de terres. Cela suggère qu'investir dans l'approvisionnement en eau plutôt que dans une dépollution générale rapporterait davantage sur le plan socio-économique, et les activités de dépollution devraient soutenir une petite irrigation et les autres projets relatifs à l'eau.
- > Deuxièmement, les pénuries saisonnières de main d'œuvre - et en particulier de main d'œuvre féminine - sont typiquement une plus grande contrainte sur la production agricole des petits exploitants du Mozambique que la terre. Une augmentation de 10 % du temps que les femmes peuvent consacrer à s'occuper des cultures rapporterait plus de dividendes qu'une augmentation de 10 % des terres disponibles pour la culture. Une fois encore, en soutenant les projets villageois d'approvisionnement en eau visant à réduire le temps que les femmes consacrent à cette activité plutôt qu'en investissant des ressources dans une dépollution générale des terres agricoles, l'action contre les mines rapporterait davantage sur le plan socio-économique.

La leçon tirée de l'analyse économique suggère que les gestionnaires de l'action contre les mines doivent comprendre les principales caractéristiques sociales et économiques des pays touchés par les mines et de leurs communautés, et identifier les facteurs spécifiques qui limitent la croissance économique et maintiennent les populations dans la pauvreté. Les activités d'action contre les mines qui luttent contre ces facteurs devraient se voir accorder la priorité.

En plus d'être une méthode d'évaluation de la réussite, l'analyse coûts-avantages est également un outil prévisionnel pouvant aider à établir les priorités. Si toutes les tâches possibles sont analysées comme ci-dessus, elles peuvent être classées en fonction d'une ou de plusieurs mesures des coûts-avantages. En pratique, cela maximise les avantages économiques pouvant être obtenus avec les ressources disponibles de l'action contre les mines. En outre, lorsqu'il est démontré que le programme global d'action contre les mines peut avoir de grandes retombées économiques, il y a un argument de poids pour que les bailleurs et le gouvernement local maintiennent ou

MESURE DE LA RÉUSSITE

augmentent leur financement. En bref, l'analyse coûts-avantages est une technique extrêmement efficace que nombreux soutiennent être la méthode de définition des priorités la plus rationnelle.

Toutefois, l'utilisation de l'analyse coûts-avantages pour la définition des priorités au sein des programmes d'action contre les mines pose des problèmes pratiques.

- > Premièrement, elle requiert un effort substantiel de collecte et de traitement de données économiques et techniques, qui sont souvent difficiles à obtenir dans les pays en développement, en particulier ceux qui sortent d'un conflit.
- > Deuxièmement, elle nécessite une expertise importante pour l'analyse des données.
- > Troisièmement, il y a un risque que le processus devienne un processus « orienté sur les experts » négligeant les apports des autres parties prenantes.
- > Quatrièmement, les opérateurs peuvent refuser de partager toutes leurs données relatives aux coûts, craignant que cela ne révèle qu'ils ne sont pas les moins chers comme ils le prétendent.
- > Cinquièmement, il peut être extrêmement difficile d'estimer la valeur financière pour d'importants résultats de l'action contre les mines, tels que la réduction du nombre de morts et de blessés ou l'augmentation du sens de sécurité au sein de la communauté.
- > Sixièmement, beaucoup de personnes au sein des sphères humanitaire et de développement répugnent à donner une valeur financière aux vies et à la souffrance humaines et, dès lors, remettent en cause la légitimité de cette approche (bien qu'elles le fassent indirectement lorsqu'elles assurent un démineur!). Alors qu'en théorie on peut souvent venir à bout de ces problèmes, ils requièrent des ajustements qui compliquent l'analyse, si bien qu'en pratique, les résultats pourraient aisément être manipulés pour justifier certaines tâches qui ne devraient pas être des priorités. Les programmes doivent s'assurer qu'ils emploient des personnes qualifiées qui respectent la transparence quant à la méthode spécifique et aux hypothèses utilisées s'ils veulent que les conclusions de leurs études coûts-avantages soient acceptées par les bailleurs, les opérateurs, les responsables gouvernementaux et les autres parties prenantes clés.

MESURE DE LA RÉUSSITE

A cause de ces problèmes pratiques, l'analyse coûts-avantages n'est encore utilisée dans aucun programme d'action contre les mines comme méthode principale pour la définition des tâches prioritaires. Par contre, elle est de plus en plus utilisée pour l'évaluation des programmes, afin de comparer les retombées économiques des différents types d'activités entrepris par le programme d'action contre les mines (p. ex.: dépollution des rizières pluviales et irriguées au Laos; dépollution des terres cultivées, des pâturages, des routes et des zones résidentielles en Afghanistan; dépollution des terres résidentielles dans des communautés de différentes tailles en Bosnie-Herzégovine). Les évaluations menées ont conduit à la formulation de recommandations pour l'ajustement des critères de définition des priorités et/ou la modification de l'orientation stratégique du programme (p. ex.: pour réduire les activités de dépollution des pâturages au profit de la dépollution des routes). Dans un avenir proche, cependant, certains programmes d'action contre les mines intégreront vraisemblablement plus explicitement ces considérations sur les coûts-avantages en tant que critère utilisé pour la définition des tâches prioritaires.

Mesure des produits et des résultats

Nous avons commencé par mettre l'accent sur l'importance cruciale pour l'action contre les mines de réaliser – et de mesurer – ses résultats et ses produits. Ainsi, il y a une reconnaissance croissante au sein de la communauté de l'action contre les mines de l'importance de ce qu'on appelle les études sur « l'utilisation de la terre » ou les études « post-dépollution », qui consistent à étudier l'utilisation réelle des terres dépolluées quelques mois ou années après la fin des activités de dépollution. Ces études aident à garantir que la définition des priorités ait été faite correctement et que la coordination avec les autres acteurs de développement soit adéquate de sorte que les communautés puissent transformer les produits de l'action contre les mines en résultats développementaux durables.

Un certain nombre de raisons peuvent expliquer pourquoi les terrains ne sont pas utilisés comme prévu: les questions de propriété foncière, un manque de confiance dans la dépollution, un manque d'intrants dans la communauté, tels que des semences et de l'engrais. Les discussions avec la communauté locale devraient rapidement permettre d'identifier le ou les élément(s) faisant obstacles à des résultats durables. Vous devriez envisager un examen externe régulier de l'utilisation de la terre (par exemple tous les trois ou cinq ans) conjugué à un examen interne beaucoup plus fréquent. Le responsable de l'assurance qualité ou l'équipe de logistique passera souvent par les sites dépollués; de fait, ils devraient vérifier la manière dont la terre est utilisée et rédiger des comptes rendus. Il s'agit là d'un moyen peu coûteux, facile et efficace pour mesurer la réussite d'un programme.

MESURE DE LA RÉUSSITE

Et bien que les efforts se soient focalisés sur la dépollution, ces principes s'appliquent également à l'éducation au risque des mines et à l'assistance aux victimes. Ainsi, ce n'est pas le nombre de séances d'éducation au risque des mines qui détermine la réussite du programme, mais les changements effectifs et durables de comportements au sein du public cible. De même, ce n'est pas le nombre de prothèses produites et le nombre de victimes équipées de prothèses qui comptent, mais le nombre de personnes amputées qui portent encore leur prothèse six à douze mois plus tard.



LA PRISE DE DÉCISIONS

L'objectif de ce guide n'a pas été de faire des praticiens de l'action contre les mines des experts en socio-économie, mais plutôt d'illustrer la manière dont les données socio-économiques pouvaient aider les planificateurs et les gestionnaires de programmes dans la prise de décisions. Ainsi, l'accent a été mis sur les décisions clés qui déterminent largement si un programme d'action contre les mines est performant et améliore ses résultats au fil du temps.

Les bonnes décisions sont les décisions *éclairées*. L'action contre les mines ne se limite pas à la question des mines, mais traite l'impact des mines terrestres et des munitions non explosées sur les populations; de ce fait, les gestionnaires ont besoin d'un grand nombre d'informations, notamment sur les endroits où sont installées les communautés, sur leur mode de vie, sur la manière dont elles sont organisées, sur les ressources dont elles ont besoin pour prospérer et la façon dont leur vie évolue avec le temps.

Toutes ces informations seront rarement disponibles dès le démarrage du programme, de sorte que les gestionnaires doivent trouver le moyen de combler le manque d'informations. Les programmes d'action contre les mines existent habituellement dans les pays qui connaissent une évolution rapide. Cette situation crée de nouveaux défis: nous n'avons pas seulement besoin d'informations sur les besoins actuels et sur la manière de les satisfaire, mais également sur ce que réserve l'avenir. Comment les priorités du pays vont-elles changer? Y aura-t-il un nouveau gouvernement et/ou d'autres acteurs internationaux avec lesquels le programme devra travailler?

L'accent ne devrait jamais être mis sur la collecte de données juste pour le plaisir de collecter des données; au contraire, les planificateurs et les gestionnaires de l'action contre les mines doivent obtenir les données dont ils ont besoin pour prendre des décisions plus éclairées, sans quoi leur programme ne réalisera pas une meilleure performance. En outre, adopter une approche socio-économique en matière d'action contre les mines ne signifie pas que les données sociales et économiques sont d'une certaine manière plus importantes que les données techniques sur la nature et l'étendue de la contamination; comprendre les besoins des gens et la manière dont un programme d'action contre les mines peut au mieux répondre à ces besoins nécessite aussi bien des données socio-économiques que des données techniques – et il faut encore que ce soient les bonnes données qui parviennent aux décideurs pour qu'ils puissent prendre des décisions pertinentes et éclairées.

LA PRISE DE DÉCISIONS

Rappelez-vous que nous nous efforçons tous de garantir que les programmes d'action contre les mines répondent efficacement aux besoins des communautés touchées par les mines: pour résumer, en tant que praticiens de l'action contre les mines, nous devons aligner nos ressources sur leurs besoins. Cela suppose typiquement la séquence suivante de décisions: déterminer les besoins des populations (et par conséquent nos priorités); veiller à ce que les objectifs du programme correspondent exactement aux besoins des populations; enfin, allouer les ressources conformément aux objectifs.



ANNEXE

SITES INTERNET UTILES

- > E-Mine (<http://www.mineaction.org>)
- > Development Gateway (<http://www.developmentgateway.org>): portail hébergé par la Development Gateway Foundation et soutenu par la Banque mondiale.
- > ELDIS (<http://www.eldis.org>): site hébergé par l'Université du Sussex au Royaume Uni; le site offre une large palette de profils nationaux et de questions thématiques.
- > CIDHG (<http://www.gichd.org>): le CIDHG a élaboré le Guide pour l'élaboration d'une législation sur la lutte antimines, disponible sur le site, ainsi que de nombreuses informations relatives à l'action contre les mines.
- > COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (<http://www.icrc.org>): le site offre des exemples de législations qui peuvent être nécessaires pour donner force de loi aux mesures prises par un pays dans le cadre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, ainsi que des informations pour aider les États à respecter leurs obligations au titre de la Convention.
- > RELIEF WEB (<http://www.reliefweb.int>): site soutenu par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires; donne des informations provenant de l'ONU et des ONG.
- > PNUD (<http://www.undp.org/bcpr/mineaction>): pour toute information sur l'appui du PNUD à l'action contre les mines.
- > USAID (http://www.usaid.gov/pubs/usaaid_eval/#02): les Performance Monitoring and Evaluation TIPS constituent l'un des meilleurs guides relatifs à la sélection et à l'utilisation d'indicateurs pour mesurer le succès des programmes et projets de développement.