

Jean Claude Legrand

Présentation Colloque Integras “le nous social”

Morat juin 2017

Les propos qui vont suivre n’engagent que moi car je ne parle pas ici au nom de l’UNICEF mais sur la base de mon expérience avec l’UNICEF.

La Lex proponatur, écrite à la fin de la République Romaine, stipule “qu’une légion est tenue pour rester la même lorsque de nombreux soldats sont morts tandis que d’autres ont été mis à leur place De même, le navire si souvent réparé qu’il n’en reste plus une seule planche qui ne soit neuve n’en est pas moins censé demeurer le même navire ».

Le 11 décembre 1946, le Fonds international d’urgence des Nations Unies pour l’enfance est créé par l’Assemblée Générale pour venir en aide aux enfants au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale.

En 1953, l’UNICEF devient une institution permanente dans le système des Nations Unies et son mandat est focalisé sur l’accès à la santé pour tous avec en 1978 le lancement de la révolution pour la survie de l’enfant axée sur la surveillance de la croissance, la réhydratation orale, l’allaitement maternel et la vaccination. Le rôle de l’UNICEF est alors d’appuyer les gouvernements dans leurs politiques de santé. L’UNICEF tend alors à ne pas se définir d’autre mandat que celui-là. Mais c’est aussi le moment où une partie du staff de l’UNICEF commence à croiser le fer avec Nestlé, principal fournisseur de lait de substitution pour la nutrition des enfants en bas-âge. Cette approche n’est pas partagée par tous au sein de l’organisation qui refusent l’idée que l’UNICEF ait un mandat spécifique au-delà de la demande d’appui émises par les gouvernements. La répartition des fonds de l’UNICEF se fait alors sur un ratio mathématique axé sur le taux de mortalité infantile versus le PNB par habitant. De facto, l’UNICEF se retire des pays riches (USA, Canada, les pays de l’Ouest Européen ; les pays du bloc soviétique et la Chine sont également écartés de son mandat – pour cause de guerre froide, de falsification des statistiques des taux de mortalité infantile et l’absence de demande d’assistance.

En 1959, l’ONU adopte la Déclaration des Droits de l’Enfant. Et en 1989, la Convention relative aux Droits de l’Enfant est adoptée par l’Assemblée Générale des Nations-Unies. Elle entre en vigueur en 1990 et devient le traité des droits de l’homme le plus largement et rapidement ratifié de l’histoire. La Convention introduit la notion de réalisation progressive des droits des enfants et mentionne que les gouvernements peuvent solliciter l’assistance de l’UNICEF.

N’ayant pas de vision sur les questions de droits de l’homme, l’UNICEF n’a pas été à l’initiative des discussions de préparation de la Convention et ce sont les ONGs comme Défense des Enfants International qui ont mis la question sur la table. A partir de 1983, le groupe des ONGs a reçu l’appui de l’UNICEF et à partir de 1987 L’UNICEF a commencé à être plus directement présent sur la substance mais surtout pour faciliter les négociations en vue de finaliser le texte en 1989.

La programmation basée sur la notion des droits de l'enfant a mis beaucoup de temps pour s'imposer dans la démarche de l'UNICEF. Nombreux sont ceux au sein de l'organisation ont longtemps continués de nier que l'UNICEF ait son propre agenda; le débat a fait rage au sein de l'organisation entre ceux qui considéraient que notre rôle était d'assister les enfants (la survie des enfants) et ceux qui défendaient l'idée que notre rôle était de défendre les droits des enfants : par exemple la formule pour l'allocation des ressources n'a jamais été revue et l'exclusion des pays riches de notre mandat est en contradiction flagrante avec la notion d'universalité des droits. La notion de participation des enfants dans le développement des politiques qui les concernent mettra longtemps pour trouver des formes appropriées.

Néanmoins les défenseurs d'un mandat basé sur la défense des droits des enfants sont actifs au sein de l'organisation. Le mandat de l'organisation évolue : dans les urgences, la pratique de fournir une assistance aux populations placées sous l'autorité des groupes armés s'impose peu à peu ; la notion d'engagement positif devient la ligne de conduite de l'organisation (toujours maintenir de bonnes relations avec les gouvernements mais utiliser ce partenariat pour aborder les questions sensibles et s'engager dans le développement de réponses adaptées, même lorsqu'elles requièrent de rester silencieux sur le sujet. L'UNICEF élargit son mandat à l'éducation, à la protection de l'enfance et aux politiques sociales ; elle inclut dans son mandat de conduire systématiquement l'analyse de la situation des enfants et la surveillance des violations des droits des enfants partout et pour tous les enfants (au-delà des priorités de programmes définies dans un pays donné) ; que les intérêts des enfants prévalent sur les politiques des gouvernements. Enfin, l'UNICEF qui se doit d'être la voix des enfants sans voix, se manifeste concrètement dans de nombreuses situations même si une certaine frilosité se fait toujours sentir.

La tension complexe mais permanente entre le centre et la périphérie est une caractéristique de l'UNICEF qui ne fonctionne pas comme une armée (l'approche top-down) : beaucoup d'autonomie est laissée aux représentants de l'UNICEF dans les pays. Cela a des aspects très positifs permettant de nombreuses initiatives et innovations. Mais cela a aussi des aspects très négatifs : chaque nouveau représentant ne veut pas nécessairement poursuivre l'action de son prédécesseur et veut engager le programme de pays dans de nouvelles directions ; cela contribue à diluer l'identité même de l'UNICEF et il faudra à plusieurs reprises se doter de nouveaux outils pour se rassembler autour d'un mandat plus clair (ex : les core corporate commitments qui définissent nos obligations dans les situations d'urgence ; ce n'est plus le service à la carte en fonction de ce que l'on aime faire ou sait faire mais il y a une feuille de route pour être plus prévisibles et surtout avoir des obligations vis-à-vis des populations affectées ; le Plan Stratégique qui engage l'UNICEF au-delà de l'agenda de l'Assemblée Générale sur les Objectives Pérennes de Développement).

Un autre aspect de cette tension entre le centre et la périphérie consiste dans la difficulté à définir la ligne rouge entre engagement positif et complicité silencieuse avec les gouvernements qui ne font pas tous les efforts nécessaires ou qui sont eux-mêmes les acteurs des violations des droits des enfants (ex : travail forcé des enfants pour la cueillette du coton en Ouzbékistan).

Malgré toutes ces contradictions et tensions, il est important de noter le très fort sentiment d'appartenance d'une très grande partie de son staff à l'UNICEF qui maintient le lien entre les uns et les autres.

Pour conclure, je dirais que dans le domaine que je représente, la protection de l'enfance, les compétences techniques ne suffisent pas à faire avancer la cause des enfants si elles ne sont pas fortement liées à un engagement personnel.

Il faudrait un jour conduire une étude comment ce fort sentiment d'appartenance à l'UNICEF et l'attachement à son mandat en faveur des femmes et des enfants se traduit aussi par un sentiment de culpabilité qui rend la plupart de nos collègues incapables de gérer la balance nécessaire entre vie personnelle et vie professionnelle. Cela se traduit par un très fort taux de personnes incapables de construire une vie de famille dans une organisation dont le mandat est construit autour de la consolidation des familles.

A cela il faut rajouter la hantise de possibles détournements de fonds par des membres du staff ou des partenaires soutenus par l'UNICEF a multiplié les procédures administratives qui dévorent le temps que nous devrions passer sur le terrain auprès des enfants et de leurs familles.

Merci de votre attention.