

Le zoom de ROSA

Eclairage de la quinzaine: Le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement

La relation urgence-réhabilitation-développement reste une difficulté méthodologique et opérationnelle majeure. Les programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement sont de nature différente. La finalité de l'action, les mandats et les objectifs sont distincts. De même, les instruments et les méthodes de travail diffèrent sur de nombreux points tels que la perspective temporelle (court et long terme), le lien avec les partenaires chargés de la mise en œuvre, le rôle des autorités nationales et le type d'interventions. Mais la complexification des crises oblige à dépasser la dichotomie classique entre urgence et développement et à traiter simultanément ces besoins et ces temporalités différentes.

Pourquoi et comment lier l'urgence, la réhabilitation et le développement ? Cet article pose les contours du débat en s'intéressant à l'évolution des concepts et des approches. La tentative de la Commission Européenne pour élaborer et, le cas échéant, mettre en œuvre un cadre stratégique LRRD (encore expérimental) met en lumière les enjeux stratégiques et d'articulation opérationnelle.

Du lien dans le temps au lien dans l'espace : du continuum au contiguum

Les concepts de liens entre l'urgence, la réhabilitation et le développement datent des années 80. L'**approche linéaire du continuum** dans le temps a été longtemps privilégiée. Elle s'est basée sur l'analyse de la réponse aux catastrophes naturelles, dans lesquelles ce lien est techniquement temporel : l'aide d'urgence est mobilisée pour porter secours aux populations touchées, ensuite les activités de reconstruction et de réhabilitation sont mises en place jusqu'à ce que la reprise des programmes de développement devienne possible. Mais les crises n'évoluent que très rarement de façon linéaire.

Depuis la fin de la Guerre Froide, on assiste à une complexification des crises et à l'apparition de formes nouvelles où coexistent les besoins de court terme et de long terme, les zones de crise et les régions calmes. Les crises liées aux interactions entre des phénomènes naturels et des sociétés moins résilientes se sont multipliées. Plusieurs régions du monde se sont vues confrontées à des crises durables et à répétition. Les processus de reconstruction, de réunification et de réconciliation sont devenus beaucoup plus complexes. Dans ces crises, l'aide d'urgence et l'aide à la reconstruction alternent selon des cycles et dans des espaces géographiques différents. Ainsi, on a vu apparaître des dynamiques spatiales de la conflictualité du type « peau de léopard » : certaines parties d'un pays ou d'une région sont calmes de façon durable, d'autres restent en conflit actif. Dans ce nouveau contexte, s'est développée l'**approche du « contiguum » urgence-développement**, qui reflète mieux la complexité des situations impliquant le chevauchement entre les actions de court et de long terme et des dynamiques spatiales différentes.

EuropeAid

ROSA est une initiative de :

COMMISSION
EUROPÉENNE

N° 8 Août 2008

FR

Ce type de situation pose des problèmes nouveaux aux acteurs internationaux, et notamment aux bailleurs. Un travail de développement peut être réalisé dans des zones entières en paix, tandis que de larges portions sont en instabilité totale. C'est par exemple le cas des interventions en Somalie, dans une grande partie du Burundi et en République Démocratique du Congo. De plus, dans certaines situations de pauvreté extrême, résultant du « mal » ou du « non-développement », il est difficile d'établir une séparation claire entre une situation d'urgence et une problématique de développement. La réponse est nécessairement « développementale », mais passera parfois par des formes s'apparentant fortement à de l'aide humanitaire. C'est par exemple le cas du Niger et de Haïti. De plus, les cloisonnements entre lignes budgétaires, entre instruments disponibles, entre procédures et entre savoir faire rendent la gestion du « continuum urgence-développement » complexe.

Pour un lien méthodologique entre l'urgence et le développement

Cependant les approches basées sur des liens temporels ou spatiaux ont montré leurs insuffisances. Le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement est en grande partie méthodologique. Cela oblige à s'interroger davantage sur les pratiques telles que :

- Comment agir vite dans l'urgence sans créer des effets négatifs à long terme (dépendances alimentaires, perturbations des marchés, créations d'habitudes sanitaires, etc.) ?
- Comment agir vite tout en impliquant les populations dans l'action, depuis sa conception et sa mise en œuvre jusqu'à son éventuelle évaluation ?
- Comment sauver des vies mais aussi renforcer les résiliences des individus, familles, communautés et sociétés ?
- Comment fonctionner sur des approches de développement et de soutien aux institutions nationales lors d'entrées en crise ou en situations de « post-conflit » et lorsque ces institutions nationales sont elles-mêmes des parties à la crise ?
- Comment travailler sur des approches à long terme alors que les problèmes sécuritaires et d'incertitude peuvent être forts ?
- Comment enfin, ouvrir des opportunités lors de la phase de réhabilitation pour créer une situation meilleure dans l'après crise ?

Il y a également nécessité d'un rapprochement des opérateurs du développement avec leur savoir faire (participation des populations, analyse fine du contexte socio-culturel, renforcement des capacités), et ceux de l'action humanitaire (analyse des vulnérabilités, sensibilité aux situations d'insécurité, capacités logistiques, rapidité d'intervention). La gamme des savoir faire nécessaires implique une diversité des acteurs et par conséquent, la mise en place de **mécanismes de coordination et de concertation appropriés**. De même, il convient de croiser les regards afin de développer une vision globale et transversale permettant de prendre en considération les questions socio - culturelles, ethno-anthropologiques, politico-économiques au niveau « micro » dans la réflexion LRRD.

Remettre la prévention et la gestion des crises au sein des agendas de développement

Dans de nombreux pays, des franges entières de la population vivent dans des zones en conflit ou des régions à vulnérabilité accrue. Dès lors, il s'avère essentiel d'investir davantage dans la réflexion sur la prévention et la préparation à la gestion des crises ainsi que sur la problématique de l'alerte précoce. Il s'agit d'éviter les crises futures, d'atténuer les risques de telles crises et de s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité dans une perspective de long terme.

Il convient d'intégrer la problématique de la prévention des crises dans les stratégies (lorsqu'elles existent) définissant le cadre des interventions aussi bien d'urgence que de développement (CSLP, DSP,...).

Il semble aussi nécessaire dès le départ de réfléchir de manière à la fois stratégique et opérationnelle, à la préparation de la sortie de crise. L'implication des autorités et des populations locales est souvent un facteur déterminant pour entreprendre des approches plus structurantes.

Enfin, il faut soutenir les stratégies de survie des populations pour limiter les processus de décapitalisation et renforcer la capacité des populations à faire face aux chocs. Les programmes de soutien à la résilience vont dans ce sens. Ils comportent des volets d'urgence, de soutien aux stratégies de survie et de développement à long terme. Il s'agit de mettre les capacités de prévention des crises et de renforcement des résiliences au cœur des agendas de développement. C'est sans doute un des points centraux du lien urgence-développement.

Mieux lier l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement : la réponse de l'UE

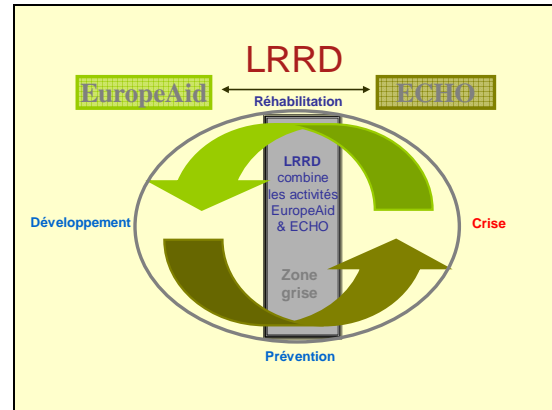
Un cadre d'analyse en évolution

Initialement développée en 1996¹, l'approche de la Commission Européenne sur le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) a été réexaminée au début des années 2000². Dans sa *communication d'avril 2001*, la Commission souligne les limites de l'approche et identifie un ensemble de mesures qui pourraient améliorer sa contribution dans des situations d'après-crise. Elle indique que la question de la liaison ne se limite pas à assurer la transition entre l'urgence et le développement (continuum). Il s'agit de renforcer les synergies entre les instruments de développement et de l'aide humanitaire, souvent mis en place de manière simultanée (contiguum). Cette question doit ainsi être replacée dans un contexte plus large que le passage de l'urgence au développement et contribuer à réaliser les conditions d'une stabilité structurelle. La dernière *communication d'octobre 2007* propose une stratégie de réponse aux situations de fragilité³. S'agissant du cadre stratégique LRRD, il ressort la nécessité d'apporter des améliorations, notamment par une meilleure intégration des aspects liés à la gouvernance et au développement institutionnel.

L'expérience accumulée depuis 1996 et les évaluations des instruments d'aide extérieure de la Commission mettent en évidence que l'insuffisante coordination et le manque d'instruments adéquats pour réagir rapidement à des situations d'après-crise réduisent l'efficacité et l'impact de l'aide fournie.

La communication de 2001 plaide pour une **coordination accrue au niveau interne** entre les services de la Commission et entre celle-ci et les Etats membres et **externe** avec les différents bailleurs et acteurs impliqués. Afin de faciliter l'articulation entre les actions d'ECHO et les instruments de développement et de coopération, il est proposé de **réadapter les instruments, les méthodes de travail et les mécanismes institu-**

tionnels internes. Il s'agit de réduire les délais de réponse, de rassembler les ressources appropriées en temps opportun et de veiller à impliquer les partenaires adéquats.



Vers la mise en œuvre du cadre stratégique

Suite aux deux communications de la CE (1996 et 2001) qui sont restées peu exploitées et aux cas fréquents de réponses aux situations de crise non coordonnées, un groupe de travail a été mis en place en 2003. Un premier rapport du groupe a fait état d'un diagnostic qui reste largement valable et a proposé des recommandations visant à améliorer la coordination. Le travail de ce groupe interservices (ECHO, EuropeAid, DG DEV et DG RELEX) s'est poursuivi en 2004 sous un format plus opérationnel, produisant sur des cas concrets des rapports par pays et encourageant le développement d'analyses communes de la situation. Après une suspension des travaux, la relance du groupe (fin 2006) s'est inscrite dans le cadre de la mise en place des nouveaux instruments de coopération, notamment des composantes thématiques et transversales.

Le diagnostic dressé par le groupe interservices a confirmé que les obstacles à la mise en place d'actions du type LRRD réellement fonctionnelles sont encore souvent internes à la Commission (au-delà de la complexité des contextes d'intervention). L'articulation difficile entre les programmes d'urgence et de développement résulte essentiellement de procédures qui n'ont pas été conçues pour fonctionner de manière complémentaire et du manque de coordination au moment de la programmation. En réponse à ces constats, le groupe de travail a proposé un **cadre d'analyse LRRD** expérimental à ce stade. Il vise à améliorer la coordination et la cohérence méthodologique en matière d'analyse de la situation et d'évaluation des besoins, ainsi qu'à mieux s'accorder sur une réponse consolidée et complémentaire.

¹ Communication sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement [COM(1996) 153 final].

² Communication intitulée «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation» [COM(2001) 153 final].

³ Communication du 25 octobre 2007 « Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité » [COM(2007) 643 final]. Cette communication vise une meilleure utilisation des différents instruments aux niveaux politique, diplomatique, humanitaire, de développement et de sécurité.

Le cadre d'analyse comporte deux parties. La première partie décrit les trois étapes essentielles : i) l'analyse de la situation, ii) l'évaluation des besoins et iii) la définition des réponses, en faisant ressortir la nécessité d'une harmonisation des activités et de l'établissement d'un consensus à chacune de ces étapes (cf. encadré No. 1).

L'ensemble des interventions prévues, approuvées ou en cours font l'objet de la deuxième partie du document, reprenant la liste de tous les projets financés par les différents instruments CE –et par les autres bailleurs, le cas échéant. Le but est d'optimiser l'utilisation des instruments communautaires, de mieux exploiter leur complémentarité et de mettre en évidence suffisamment tôt les situations de « gap » afin d'y remédier de manière anticipée.

Encadré n°1 : Cadre d'analyse LRRD

I. Analyse de la situation

Etape 1. Origine et type de crises

- Catastrophe naturelle
- Conflit (interne/externe)
- Crise oubliée
- Crise prolongée
- Post-conflit
- Autres:

Etape 2. Situation actuelle

(les phases peuvent se chevaucher)

- Urgence
- Réhabilitation
- Reconstruction
- Renforcement institutionnel
- Réconciliation / DDR (Désarmement-Démobilisation-Réinsertion)
- Processus de paix / accords (en cas de conflit)
- Redressement économique
- Développement
- Autres

Etape 3. Contexte et évolution

- Évaluation des risques (risque de retour à la crise, risques institutionnels/politiques...)
- Evolution vers la résolution des conflits
- Evolution vers la stabilisation de la situation (en cas de crise politique et/ou économique)

⇒ **Résultat attendu: Consensus sur l'analyse de la situation**

II. Evolution des besoins

Etape 1. Collecte des données pour l'évaluation et l'analyse des besoins

(si une mission est nécessaire, accord pour une mission conjointe ECHO / EuropeAid et/ou DEV / RELEX)

Etape 2. Identification des missions conjointes pour la définition des principaux éléments de la réponse

Etape 3. Evaluation des capacités et des compétences des organisations / institutions partenaires

(Gouv., ONG, SNU, CICR, BM, partenaires locaux)

Etape 4. Coordination et consultation avec les autres acteurs

(Organisations internationales, partenaires locaux, ONG, autres donateurs y compris les Etats Membres de l'UE)

⇒ **Résultat attendu: Consensus sur les besoins et les partenaires – Cadre d'analyse URD préliminaire**

III. Préparation d'une réponse consolidée

Etape 1. Préparation des missions, si nécessaire

Etape 2. Liens avec les stratégies existantes de la CE:

- Plans d'action ECHO
- Documents stratégiques RELEX
- Documents stratégiques DEV
- Préparation et mise en place d'autres programmes de développement d'EuropeAid

Etape 3. Cohérence et complémentarité (autres instruments, autres acteurs)

Etape 4. Objectifs et priorités

- Secteurs :
- Domaines d'intervention :

Etape 5. Budget indicatif prévu

⇒ **Résultat attendu : Principales lignes d'action de la stratégie URD**

Ce cadre d'analyse a été testé dans six pays (Afghanistan, Corée du Nord, Soudan, Tchad, Timor Est et Zimbabwe) en associant à cet exercice les différents services impliqués (ECHO, EuropeAid, DG Dev, DG Relex) et les Délégations. Un premier bilan a été réalisé en février 2008. Il ressort que ce travail d'analyse commun peut jouer un véritable rôle de catalyseur pour une meilleure coordination des projets/programmes et des acteurs impliqués. Toutefois, il est apparu nécessaire de mieux préciser l'objectif final du cadre d'analyse et d'inclure un volet lié à la gouvernance, aux aspects institutionnels et de sécurité ainsi qu'aux caractéristiques spécifiques des pays concernés. La révision de ce cadre est en cours.

Ce processus rend compte de la complexité à appréhender toutes les dimensions du lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement et à le rendre opérationnel. En raison de son importance en tant que donateur d'aide d'urgence et d'aide au développement et compte tenu de sa large présence internationale, la Commission a une responsabilité particulière à cet égard. Elle peut jouer un rôle central pour améliorer la coordination, l'échange systématique d'informations et la complémentarité des interventions.

Cet article a été rédigé avec la collaboration de François Grünwald (URD)⁴ sur l'analyse des grands enjeux sur la problématique LRRD. Merci à l'unité E6 d'EuropeAid pour leurs commentaires et contributions.

⁴ François Grünwald est président du groupe URD (Urgence, Réhabilitation-Développement), institut de recherche, d'évaluation, de développement méthodologique et de formation sur la gestion des désastres, l'action humanitaire et la reconstruction post-crise. www.urd.org