

# Avant, pendant et après les crises :

## comment mieux lier urgence, réhabilitation et développement

L'aide humanitaire d'urgence s'est développée autour du paradigme de la vie à sauver, de la souffrance à soulager. Les grandes famines au Sahel des années 70 ont mis en évidence le fait que l'aide d'urgence, notamment alimentaire, pouvait avoir fréquemment des effets secondaires négatifs imprévus : anéantissement des productions locales, dépendance aux importations, prégnance des services « gratuits » rendant la mise en place de systèmes économiquement viables assez difficiles, etc. La question du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et la reprise du développement<sup>1</sup> a donc commencé à apparaître dans les agendas humanitaires. Le défi à relever était de mieux penser l'action d'urgence pour éviter ces effets néfastes sur le futur. François Grünewald\* se penche sur l'évolution du concept de lien entre urgence, réhabilitation et développement.

Jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989, la plupart des conflits étaient « bloqués ». Le lien « urgence-développement » s'était surtout avéré pertinent face aux catastrophes naturelles autour du concept du continuum linéaire entre urgence et développement. L'aide d'urgence classique était le fait d'institutions et agences internationales ou d'ONG. Pourtant, les besoins des populations des pays touchés étaient largement plus diversifiés que ce que permettait de faire la palette de l'urgence. C'est dans ce contexte qu'en 1979, feu Sir Robert Jackson, représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour l'aide au peuple cambodgien, a créé le concept de réhabilitation d'urgence. Le Cambodge, en guerre et

sous embargo du fait de la présence vietnamienne, avait désespérément besoin d'aide pour assurer sa sécurité alimentaire ainsi que pour la mise en place de structures de santé et d'éducation. Le concept de « réhabilitation d'urgence » permettait de faire du « quasi-développement » et de répondre aux vrais besoins des populations.

### Soutenir les stratégies de survie des populations

Les crises durables façonnent l'aide car elles mêlent les principes humanitaires et le développement. Ces crises peuvent annihiler les acquis parfois plurigénérationnels de développement et entraîner cette « fatigue des bailleurs » tant redoutée par les humanitaires. Souvent, elles finissent dans l'indifférence générale, n'intéressant plus les politiques qui détiennent les « cordons de la bourse ». Or, l'oubli ou la non-reconnaissance de ces situations empêchent la mobilisation de ressources. Par ailleurs, l'absolue nécessité d'impartialité face aux parties en conflit rend également difficile l'implication dans des travaux de renforcement institutionnel ou des infrastructures.

Pourtant, l'aide d'urgence classique devient très vite dérisoire, voire dangereuse. Mais en partant de l'analyse des stratégies de survie des populations touchées par les crises (réorientation des systèmes de production, réattribution des ressources rares, modification des sources de revenus, etc.), et s'étendant progressivement au management de l'ensemble des conditions de vie, une nouvelle approche peut être développée. Cette nouvelle façon d'envisager l'aide permet aux populations de devenir acteurs et de quitter le statut de « récipiendaires passifs ». Cette approche, très innovante lorsqu'elle a été mise en place par le CICR (Comité international de la Croix-Rouge) au Soudan (1988) ou en Somalie (1991-92), a pu être testée ailleurs en Afrique, dans les Balkans, en Afghanistan, etc. Cette application d'une approche plus inspirée du développement que de l'action d'urgence a pris pied dans les pratiques de nombreux humanitaires et les bailleurs ont été conquis.

### Installation progressive après la chute du mur

La fin de la guerre froide a favorisé la résolution de certains conflits. Il s'agit essentiellement des conflits dans des pays sans réels enjeux économiques (peu ou pas de ressources du sous-sol) ou d'importance géostratégique moindre, tels que ceux ayant secoué le Mozambique, le Cambodge, le Nicaragua, le Salvador, etc.

Un mandat solide des Nations unies, la lassitude des populations et des élites, l'improbable victoire d'une des parties et le peu de médiatisation semblent être les clés d'une transition, plus ou moins réussie, de la guerre à la paix et de l'aide d'urgence à l'aide à la reconstruction. Les outils classiques du continuum urgence-réhabilitation-développement peuvent être mis en œuvre. Parmi eux, les stratégies participatives et de partenariat. Il s'agit d'impliquer réellement les populations dans la conception, la mise en place et l'évaluation de

François Grünewald - Groupe URD

Les déplacés des conflits et catastrophes naturelles représentent un défi à la fois humanitaire et de reconstruction. Ici, au Salvador, après les tremblements de terre de 2002

Lors des phases post-crise, les besoins de justice et de reconnaissance de la souffrance sont parfois aussi importants que les besoins matériels

l'action humanitaire. Cette implication facilite, en effet, la prise en compte, l'appréhension et la préparation de l'« après-aide humanitaire ».

Assurer la mise en place de partenariats avec des ONG locales favorise, en outre, le transfert de compétences. Mettre en place des mécanismes dans lesquels, progressivement, on passe de la participation des populations aux programmes des acteurs internationaux à des situations inversées dans lesquelles les internationaux soutiennent et participent aux initiatives locales constitue une inversion paradigmatique difficile mais absolument nécessaire. Enfin, comme nous le montre l'Afghanistan, il s'agit d'imaginer des mécanismes qui rassurent les autorités nationales émergentes et permettent aux acteurs de conserver l'impartialité nécessaire au maintien des activités en cas de dégradation de la situation politico-militaire.

Au-delà de la gestion de la forme classique du « continuum » entre urgence, réhabilitation et développement peut encore venir celle du « contiguum », situation dans laquelle un pays est divisé en zones de calme, dans lesquelles des programmes de développement sont possibles; des zones de crise aiguë, où l'aide d'urgence est nécessaire et des zones intermédiaires alliant grande vulnérabilité et extrême volatilité. A qui s'adresser ? Quel guichet mobiliser ? Sur quelle ligne budgétaire se baser ? La dernière décennie nous a confrontés régulièrement à ce dilemme, comme en Somalie, pour ne citer qu'un exemple. Le même type de questionnement apparaît également lors de crises récurrentes, comme celles sévissant en Angola. Ces dernières empêchent également de faire fonctionner réellement, et l'aide d'urgence, et l'aide au développement.

### Gestion préventive des crises

Mais les crises ont un « avant ». Période de difficultés économiques ou de tensions sociales voire ethniques, atteintes aux droits de l'homme, incidents frontaliers... sont autant de signes avant-coureurs. Si une littérature abondante décrit les enjeux de la prévention des conflits, on possède pour l'instant peu d'expériences et

de références. Peut-être trouve-t-on dans le développement et la promotion du droit international en général, et du droit international humanitaire (DIH) en particulier, quelques pistes pour limiter les risques de guerre ou, au moins, en réduire l'impact sur les populations civiles. La gestion des crises par anticipation doit entraîner, à terme, un nouveau paradigme des politiques de développement. Lors de la création de richesses, allons-nous travailler sur l'équité de la redistribution des produits de la croissance ou laisser les inégalités, sources de conflit, se développer ? Comment allons-nous gérer le défi d'une terre, toujours plus fragile, à partager entre des populations, toujours plus importantes ? Comment, enfin, dans un monde de grande instabilité, allons-nous placer l'instauration d'une capacité de gestion des crises (systèmes d'alerte, stratégie de préparation, etc.) au cœur des agendas du développement ?

Au centre des stratégies de développement, la recherche d'une participation des populations est loin d'être une pratique courante. A ce sujet, l'étude globale des processus de consultation et de participation des bénéficiaires et populations affectées dans l'action humanitaire, mise en œuvre par le groupe URD, tente d'alimenter la réflexion sur cette question<sup>2</sup>. Autre défi pour l'avenir : l'amélioration de la qualité des interventions humanitaires et en situation de post-crise. Ici encore, toute une série d'initiatives encourageantes ont émergé au cours des dernières années<sup>3</sup>. Des initiatives qui, in fine, favorisent une action humanitaire, qui, non seulement, sauve, mais aussi, de par sa qualité, son adaptation et sa capacité à renforcer les résiliences, redonne de l'espoir, de la dignité et un futur. Une action humanitaire qui lie urgence et développement. ■

\* François Grünewald, est président du Groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement : [www.urd.org](http://www.urd.org)) et professeur associé à l'Université Paris XII-Créteil où il dirige le DESS « Action humanitaire et de développement, gestion des ONG ».

1. linking relief, rehabilitation and development ou LRRD.

2. voir [www.globalstudyandparticipation.org](http://www.globalstudyandparticipation.org)

3. voir [www.qualityproject.org](http://www.qualityproject.org)