

Actes de la journée d'étude organisée
par le Groupe *initiatives* le 9 février 2012

Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation

Sous la coordination de Christian Castellanet (Gret)
et d'Aurélié Quentin (Gret)
Rédaction : Camille Le Jean (Gret)

► Amorcé dès le milieu des années 1980, le débat sur les liens entre urgence et développement a considérablement évolué ces dix dernières années, passant de problématiques purement techniques sur l'articulation des modalités d'intervention, à des considérations politiques, éthiques et juridiques.

Les ONG de développement sont de plus en plus souvent confrontées à la gestion de situations de crises sur leurs terrains d'intervention : catastrophes naturelles, personnes déplacées dans des espaces voisins de conflits armés, dégradation du niveau de sécurité, crises durables et multifformes. Dans un double contexte de reconfiguration des dispositifs d'aide publique au développement tendant vers la prévention des risques, et de questionnement sur la réduction de la vulnérabilité et l'amélioration de la « résilience » face aux crises, la question des enjeux et stratégies d'adaptation face à l'urgence apparaît fondamentale.

Comment adapter les pratiques de développement à des contextes d'urgence et interagir avec les acteurs concernés ? Les dispositifs d'urgence peuvent-ils davantage s'inscrire dans une perspective de développement ? Comment mieux intégrer la prévention des risques dans les projets ? Autant de questions qui ont été débattues en présence d'ONG de développement, d'urgence et d'institutionnels français et européens au cours de la journée d'étude du 9 février 2012 et qui font l'objet de cette publication.

Le Groupe *initiatives* et les articulations entre ONG de développement et ONG d'urgence

Propositions pour renforcer la cohérence entre les interventions des ONG de développement et celles des ONG d'urgence

Éléments de contexte

Les acteurs du développement, et parmi eux les ONG de développement, sont de plus en plus souvent confrontés à des situations de crise frappant les populations avec lesquelles ils coopèrent et à des interventions d'urgence massives (secourir les populations menacées) et de post-urgence (reconstruire les services de base et systèmes productifs).

Il convient tout d'abord de rappeler que le terme « crise » recouvre une grande diversité de situations, qu'il est nécessaire de bien caractériser : les crises chroniques ou récurrentes ; celles plus imprévisibles résultant de catastrophes brutales ; les crises combinant les deux dimensions (par exemple : cas de Haïti lors du séisme de 2010 ou du Niger en 2005 et en 2010). Cette imbrication, sur un territoire donné, de plusieurs types de crises conduit à brouiller les frontières habituelles entre les acteurs : ainsi, dans certains pays, des ONG dites d'urgence conduisent des actions sans discontinuer depuis plus d'une décennie.

Il faut souligner que l'impact des aléas climatiques ou naturels sera très différent selon le niveau de développement et de résilience des sociétés et pays concernées. En ce sens, il n'y a pas de catastrophe « naturelle », toutes les catastrophes sont par essence avant tout sociales. L'ampleur des réactions de la « communauté internationale » est pour sa part liée à un deuxième paramètre, celui de l'impact médiatique très variable selon le pays concerné, les circonstances de la crise, etc. Enfin, il est clair que l'impact de ces crises et la place des interventions internationales vont être très différents selon qu'on se trouve dans un contexte d'État « fort » ou « fragile ».

L'augmentation des interventions d'urgence (et des financements qui les appuient) peut être reliée à deux préoccupations majeures des pays développés : d'une part la priorité donnée à la sécurité internationale et à la réduction des risques liés aux crises et aux conflits, qui s'exerce souvent au détriment d'une vision du développement davantage inscrite dans la durée ; d'autre part, l'importance croissante de la médiatisation et d'une opinion publique compassionnelle dans les décisions d'allocation des moyens de la coopération internationale.

Au-delà des divergences de méthodes, de réelles complémentarités potentielles

Les interventions d'urgence se caractérisent par leur caractère à la fois massif et dispersé (en termes de nombre d'intervenants non gouvernementaux notamment), mais aussi par leur rapidité. Du fait de la nécessité de planifier rapidement et efficacement des interventions à grande échelle, les plans d'action sont fréquemment décidés dans les premiers jours d'une catastrophe, et sont ensuite exécutés sans grande possibilité de flexibilité durant les semaines et les mois suivants. La capacité à atteindre rapidement des objectifs humanitaires à grande échelle (sauver des vies, porter secours aux populations en détresse) a pour corollaire un certain nombre d'effets non voulus, comme la faible coordination de fait des interventions au moins au départ, la dispersion des intervenants, l'exacerbation de la concurrence entre ONG, le « court-circuitage » des États et des organisations locales

aboutissant à affaiblir et parfois à détruire les capacités d'acteurs locaux au lieu de les renforcer. Paradoxalement, l'obligation de redevabilité vis-à-vis des bailleurs et donateurs privés (qui se traduit en partie par des normes assez standardisées) diminue la possibilité d'introduire de la flexibilité dans les opérations et de mieux les coordonner. Par ailleurs les stratégies de sortie ne sont pas toujours pensées dès le lancement des opérations, qui se terminent souvent assez abruptement.

Les ONG de développement pour leur part (ou d'ailleurs un certain nombre d'ONG « mixtes » qui ont à la fois des pratiques de développement et d'urgence ou post urgence) disposent souvent lorsqu'elles sont présentes depuis longtemps sur le terrain de trois atouts essentiels : une connaissance fine des réalités et institutions locales, des partenariats solides à la fois avec la société civile nationale et les États, une vision stratégique et politique de long terme sur les dynamiques de développement locales et nationales. De plus, pour les ONG de développement professionnelles engagées, comme celles du Groupe *Initiatives*, la durabilité des changements appuyés, en particulier en termes économiques, politiques et sociaux, est une préoccupation forte. Elle va de pair avec l'objectif d'assurer sur le long terme l'autonomie financière et institutionnelle des organisations appuyées. Par contre, ces ONG n'ont pas toutes les compétences notamment logistiques nécessaires pour des interventions à grande échelle et ne sont pas préparées, ni équipées pour réagir rapidement aux catastrophes. Elles ne sont donc pas toujours en mesure de répondre à toutes les sollicitations qui surgissent dans un contexte d'urgence, surtout lorsque celui-ci est de grande ampleur et fait l'objet d'une forte couverture médiatique.

Du fait de cultures, de logiques, de valeurs et de méthodes très différentes, les incompréhensions et les conflits entre les organisations intervenant dans une logique d'urgence pure et celles qui se situent dans la perspective du développement sont inévitables. C'est notamment le cas lorsque les ONG d'urgence mettent en avant la nécessité morale de sauver le maximum de vies, y compris dans des phases de transition vers la post urgence. Pour ces dernières, ce principe justifie ainsi la poursuite de programmes de distribution gratuite d'eau potable, de nourriture, de soins et médicaments, qui, du point de vue des ONG de développement, contribuent à hypothéquer (et, dans certains cas, à anéantir) les efforts de mise en place, par des organisations locales, de services payants mais peu chers accessibles aux plus pauvres de manière durable, qui permettront de renforcer des capacités locales et donc de « sauver des vies » à moyen et long terme.

Ces conflits sont accentués par la méconnaissance réciproque des modes d'organisation interne et par des vocabulaires assez éloignés, conditions peu favorables à construire des coopérations pourtant nécessaires. Même des termes banaux comme « développement » ou « humanitaire » n'ont sans doute pas le même sens pour tout le monde et devraient être explicités en préalable à un dialogue constructif.

Ce diagnostic posé, un consensus fort se dégage sur la nécessité d'améliorer la manière dont ces deux types d'interventions et d'organisations s'articulent pour optimiser une intervention efficace dans l'urgence tout en préparant la suite, et en assurant une transition graduelle vers un retour aux actions de reconstruction (services, infrastructures productives...) et de développement permettant de traiter les causes structurelles des fragilités. Ce consensus s'exprime dans de nombreuses publications et colloques, dont la présente journée d'études organisée par le Groupe *Initiatives*.

Il existe une vraie complémentarité entre ONG d'urgence et de développement (déjà présentes dans les zones affectées par une crise). D'un côté, une capacité de réaction rapide, de médiatisation et de plaidoyer, de levée de fonds, d'intervention à grande échelle, de gestion des risques et de connaissance des mécanismes de coordination d'urgence notamment onusiens. De l'autre, la connaissance fine du terrain, le réseau de partenaires et de relations avec les institutions et l'État, une capacité à produire de l'information fiable sur la situation du terrain et une vision de long terme sur les déterminants et les causes du mal développement et des fragilités, et sur des stratégies de changement s'appuyant sur des coalitions d'acteurs locaux engagés.

Propositions du Groupe *Initiatives* :

Mieux préparer les ONG de développement aux situations de crise

- Intégrer une culture de prévention des risques, aussi bien dans leur propre organisation (formation interne, procédures en cas de risques et d'urgence) que dans les actions et partenariats engagés. Participer aux espaces collectifs de prévention des risques nationaux et intégrer des volets prévention des risques dans leurs activités pour faire valoir une diversité de points de vue.
- Développer des outils d'information simples et rapidement mobilisables sur leurs activités, leurs partenariats, leur réseau.

Développer les coopérations entre ONG de développement et d'urgence

- Échanger des informations et établir des accords-cadres entre ONG de chaque catégorie (avec des configurations diverses, en binômes ou multi acteurs, par grandes régions, ou par pays...) de manière préventive, afin de pouvoir rapidement discuter d'interventions et de plaidoyers conjoints lorsque des urgences se présentent sur des terrains où l'une des entités au moins est présente sur place. Ces accords-cadres pourraient notamment porter sur :
 - o La conception et la réalisation d'actions de plaidoyer auprès des bailleurs de fonds et des agences internationales visant à ce que l'aide d'urgence internationale s'inscrive effectivement dans les politiques nationales (plans de contingence ou autres) et ne marginalise pas les acteurs nationaux, publics ou privés.
 - o La définition de stratégies d'actions communes, dont l'objectif serait à la fois de sauver le plus grand nombre de vies à court terme et de sauvegarder des capacités de développement à moyen terme. Dans cette perspective, l'accent serait notamment mis sur le recours aux marchés locaux (produits alimentaires, prestations de services, etc.) lors de la mise en œuvre des actions d'urgence.
- Organiser des journées d'échanges entre ONG de développement et d'urgence (au moins annuellement) sur des contextes où nous sommes sur les mêmes terrains d'opération. En effet, des ONG d'urgence présentes depuis plus de dix ans sur certains terrains mettent en place des modes opératoires dits de « long terme ». A l'inverse en cas de crise, les ONG de développement doivent aussi s'adapter. Il y a donc matière à échanger, à partir des pratiques à harmoniser.
- Créer un espace de concertation permettant en cas de catastrophe : i) de fournir aux ONG d'urgence des éléments de contexte (à partir notamment des connaissances accumulées par les ONG de développement présentes sur place) ; ii) d'identifier très rapidement les sources d'informations possibles sur la situation du terrain afin d'adapter les interventions d'urgence prévues et iii) d'établir des coopérations plus ou moins formalisées, sur la base de complémentarités géographiques et thématiques.

Au niveau des organisations internationales, des bailleurs publics et des fondations privées

- Décloisonner les financements, mettre en place des fonds conjoints ou mixtes dans lesquels les objectifs de court terme et long terme sont visés simultanément.
- Le Centre de crise du MAEE doit s'assurer que les ONG de développement présentes dans le pays en crise sont systématiquement invitées lors des réunions de crise.
- Les institutions des Nations Unies doivent intégrer systématiquement les ONG de développement dans les organismes de coordination terrain (clusters) qui se constituent lors de crises et où beaucoup de décisions importantes se prennent.

Sommaire

LE GROUPE <i>INITIATIVES</i> ET LES ARTICULATIONS ENTRE ONG DE DÉVELOPPEMENT ET ONG D'URGENCE..	1
LES ONG DE DÉVELOPPEMENT FACE À L'URGENCE : ENJEUX ET STRATÉGIES D'ADAPTATION	9
INTRODUCTION.....	9
I. CONTEXTE ET ANTÉCÉDENTS	9
II. INTERVENIR DANS LES CONTEXTES EN CRISE : QUELLES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ?	11
SESSION 1 : LES ONG DE DÉVELOPPEMENT FACE AUX CRISES RÉCURRENTES ET PEU MÉDIATISÉES.....	18
I. LES INONDATIONS DE 2007 EN MAURITANIE	18
II. GESTION ET PRÉVENTION DES CRISES PASTORALES SAHÉLIENNES	20
III. QUELS ACTEURS POUR QUELS MÉCANISMES D'IMPLICATIONS : EXEMPLES ASIATIQUES.....	24
SESSION 2 : LES ONG DE DÉVELOPPEMENT FACE AUX CRISES AIGÜES À FORT IMPACT MÉDIATIQUE : L'EXEMPLE DU SÉISME EN HAÏTI	29
I. GESTION DES PARTENARIATS DANS L'URGENCE	29
II. LIENS ET INTERACTIONS ENTRE URGENCE ET DÉVELOPPEMENT À COURT ET MOYEN TERME.....	34
TABLE RONDE : CRISE, URGENCE, DÉVELOPPEMENT : QUELLES STRATÉGIES POUR L'AVENIR ?.....	41
CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	47
ANNEXE 1	49
ANNEXE 2	51

LISTE DES INTERVENANTS

par ordre d'intervention

NOM	Organisme
Christian LESPINATS	Hydraulique sans frontières
Bénédicte HERMELIN	Gret – Professionnels du développement solidaire
Anne LE NAËLOU	Université Paris I – IEDES
Christian CASTELLANET	Gret – Professionnels du développement solidaire
Yvan LE COQ	GRDR migration - citoyenneté - développement
Johny EGG	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
Nicolas HEEREN	Centre international d'études pour le développement local
Christopher DEVLIN	Handicap International
François GRÜNEWALD	Groupe urgence - réhabilitation - développement
Frédéric APOLLIN	Agronomes et vétérinaires sans frontières
Renaud COLOMBIER	Gret – Professionnels du développement solidaire
Christian TROUBE	Agence Rue principale
Serge MOSTURA	Ministère des Affaires étrangères et européennes
Catherine BONNAUD	Agence française de Développement
Isabelle MOUSSARD-CARLSEN	Action contre la Faim
Jean-Philippe FONTENELLE	Gret – Professionnels du développement solidaire
Sandrine CHOPIN	Handicap International – Coordination Sud

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AGRIDAPE	Revue sur l'agriculture durable à faibles apports externes
AMAGA	Association des maires de la Grand'Anse (Haïti)
APD	Aide publique au développement
APDRA-F	Association pisciculture et développement rural
AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
CAMEP	Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (Haïti)
CARITAS	Secours catholique – Caritas Mauritanie
CIEDEL	Centre international d'études sur le développement local
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CRC	Comité restreint de concertation du dispositif Niger
CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire (Mauritanie)
DAD	Direction des actions de développement Handicap International
DAU	Direction des actions d'urgence Handicap International
DINEPA	Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (Haïti)
DNPGCA	Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (Niger)
DRM	Disaster Risk Management
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECHO	European Community Humanitarian Office
ESOFRAC	Projet États et sociétés fragiles face à la coopération internationale : adaptation, interaction et stratégies endogènes
ESSOR	Soutien - formation - réalisation
GERES	Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarités
GI	Groupe <i>initiatives</i>
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GRDR	Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural
Gret	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
HI	Handicap International
HSF	Hydraulique sans frontières
ID	Initiative développement (association)
IEDES	Institut d'études du développement économique et social
Iram	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MINUSTAH	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

OFDA/USAID	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance / United States Agency for International Development
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONS	Office national des statistiques (Mauritanie)
ONU	Organisation des Nations unies
OP	Organisation paysanne
OSDMA	Orissa State Disaster Management Authority
OXFAM	Confédération internationale d'ONG spécialisée dans les campagnes de plaidoyer
PAM	Programme alimentaire mondial
RBM	Réseau Billital Marobé des organisations d'éleveurs et pasteurs d'Afrique de l'Ouest
RPCA	Réseau régional de prévention des crises alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest CILSS
SONADER	Société nationale pour le développement rural
UCQD	Unité de coordination des quartiers défavorisés
UMR	Unité mixte de recherche
UNHCR	Agence des Nations unies pour les réfugiés
URD	Groupe urgence - réhabilitation - développement

Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation

ACTES DE LA JOURNÉE D'ÉTUDE
ORGANISÉE PAR LE GROUPE *INITIATIVES* LE 09 FÉVRIER 2012

Sous la coordination de Christian CASTELLANET et Aurélie QUENTIN (Gret)

Rédaction : Camille LE JEAN (Gret)

Introduction

I. CONTEXTE ET ANTÉCÉDENTS

1. Contexte

Présentation par Christian LESPINATS, président du Groupe initiatives

Créé en 1993, le Groupe *initiatives*¹ (GI) regroupe dix organisations non gouvernementales (ONG) de développement : Association pisciculture et développement rural (APDRA), Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF), Centre international d'études pour le développement local (Ciedel), Essor, Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarités (GERES), Gret, Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR), Hydraulique sans frontières (HSF), Initiative développement (ID), Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (Iram). Ces ONG agissent dans plus de cinquante pays et sur trois continents. Le GI est un espace d'échange, de réflexion et de mutualisation des compétences en termes de stratégie et de méthode d'appui au développement.

Depuis 1997, le GI a mis en place une série de documents, la série *Traverses*, pour contribuer à renouveler la réflexion sur les méthodes et les stratégies d'interventions. Depuis 2008, il organise des journées d'études sur des thèmes transversaux. La journée du 09 février 2012, dont sont consignés ici les actes, vise à capitaliser sur les pratiques, mettre en débat les analyses et élaborer collectivement des repères méthodologiques².

¹ www.groupe-initiatives.org

² Le comité d'organisation du séminaire était composé de Christian CASTELLANET (Gret), Jean-Noël FAURE (AVSF), Arezki HARKOUK (GRDR), Blandine LE BOURGEOIS (Ciedel), Yvan LE COQ (GRDR), Henri LETURQUE (Iram), ANNE LHOMME (Iram) et Aurélie QUENTIN (Gret).

2. Objectifs de la journée

Présentation par Bénédicte HERMELIN, directrice du Gret

Les ONG membres du GI sont des ONG de développement. Toutefois, toutes ont été confrontées à une situation d'urgence, comme par exemple en Haïti en 2010. Il était donc intéressant d'échanger de manière plus approfondie sur cette question, notamment quant aux stratégies à mettre en place. Souvent, les ONG humanitaires portent le débat sur l'articulation entre urgence et développement ; pour leur part, les ONG de développement sont moins entendues sur la question. Cette quatrième journée vise donc à définir un positionnement commun sur ces questions³.

3. Quelques questions à approfondir

Depuis le milieu des années 1980, le débat sur les liens entre urgence et développement s'est structuré autour de deux axes. Le premier concerne les aspects techniques et méthodologiques permettant d'articuler concrètement les deux approches. Cette articulation a d'abord été envisagée de manière linéaire à travers le concept de *continuum* temporel qui verrait se succéder trois phases distinctes : l'urgence, la réhabilitation/reconstruction et le développement. Progressivement, face à la complexité des situations de crise, la notion de *continuum* a été largement remise en question pour céder la place au concept plus « spatial » de *contiguum*, faisant référence au fait que, dans un même pays ou dans une même région, des espaces en crise en côtoient d'autres plus stables où des actions de développement peuvent être mises en place. Dans de nombreux cas, les deux types d'actions ont lieu simultanément ; ces propositions théoriques rencontrent donc de larges difficultés administratives et techniques de mise en œuvre pratique et, aujourd'hui, des modalités efficaces d'articulation entre urgence et développement restent encore à inventer.

Depuis la fin des années 1990, un second axe de discussion est apparu, consistant à questionner l'objectif même d'articulation entre urgence et développement, dans le cadre d'une vague de critique très importante à l'égard des ONG et plus spécifiquement de l'action humanitaire, portant sur ses potentiels effets pervers (politisation de l'aide humanitaire, érosion de l'espace et des principes humanitaires, etc.), dans des contextes politiques et conflictuels de plus en plus complexes. « Ainsi, durant la dernière décennie, le débat sur l'articulation urgence-reconstruction-développement s'est avivé et amplifié avec de nouvelles problématiques qui dépassent la dimension technique pour aborder des considérations politiques, éthiques et juridiques⁴. »

Au-delà du questionnement sur les pratiques des ONG de développement dans des contextes d'urgence se pose aujourd'hui la question majeure de l'intervention en amont pour réduire la vulnérabilité des pays d'intervention face aux crises et améliorer leur « résilience ». En effet, l'« une des innovations à laquelle les questions de lien urgence-développement se trouvent maintenant confrontées, suite à l'observation d'une fréquente récurrence des catastrophes naturelles dans les mêmes zones, des liens fréquents entre catastrophes et conflits, est celle de l'introduction des questions de réductions des risques de catastrophes et de conflit »⁵.

³ Cf. Texte de cadrage (annexe 2, page 47).

⁴ URD - IECAH, *La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la oficina de acción humanitaria. Informe final*, IECAH, Madrid, 2010, p. 2, traduction personnelle.

⁵ F. Grünwald, *Réflexion stratégique sur les mécanismes de gestion et de financement des interventions dans les contextes de post-crise*, Groupe URD, juin 2010, p. 13.

Quel que soit le moment du *continuum* que l'on considère – en prévention, pendant la crise ou dans la période post-crise – les questions majeures qui se posent aux ONG de développement sont les suivantes :

- 1. Comment adapter nos pratiques à des contextes d'urgence ou de post-urgence, dans lesquels la prise en compte de nouvelles données est incontournable ?**
- 2. Comment interagir avec les acteurs de l'urgence ? Comment articuler nos actions à celles d'intervenants ayant des principes, des objectifs et des modes opératoires bien distincts et envisager des collaborations qui valorisent les atouts de chacun ?**
- 3. Comment faire valoir nos approches et notre positionnement auprès des bailleurs et des acteurs spécialistes de l'urgence pour faire en sorte que les dispositifs mis en place au plus fort des situations d'urgence s'inscrivent plus facilement dans une perspective « développement » ?**
- 4. Comment favoriser et systématiser l'intégration des logiques et des dispositifs de prévention des risques au sein de nos projets de développement ?**

Ces différentes questions ont été abordées lors de la quatrième journée d'études du Groupe *initiatives*.

II. INTERVENIR DANS LES CONTEXTES EN CRISE : QUELLES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ?

Présentation par Anne LE NAËLOU, maître de conférences, Université Paris I – IEDES

Former les futurs professionnels pour le développement, produire et valoriser des connaissances et des recherches sur les changements observés au Sud et sur les modalités des coopérations instaurées entre le Nord et le Sud, telle est la double mission de l'Institut d'études de développement économique et social (université Paris I – IEDES) et de son laboratoire l'UMR 201 « Développement et société » P1/IRD, qui associe une cinquantaine d'enseignants-chercheurs et de chercheurs.

Ma contribution part de questions qui se posent quotidiennement. Sur quoi insister dans les enseignements du master « Études du développement » de l'IEDES ? Quelles clefs de compréhension donner aux jeunes professionnels afin de les équiper d'une capacité analytique indépendante et innovatrice ? Quelles sont les politiques publiques à renforcer et avec lesquelles composer ? Comment participer à l'amélioration des pratiques professionnelles et réfléchir à la composition d'indicateurs construits par un milieu professionnel actif, dont la particularité et la richesse sont loin d'être homogènes ? Les associations de solidarité internationale ont des orientations stratégiques plus ou moins politiques, plus ou moins techniques, plus ou moins progressistes ou conservatrices, plus ou moins spécialisées ou généralistes. Chacune mène son propre processus de professionnalisation en regard tant de ses objectifs que des cadres normatifs imposés par les bailleurs.

Environ 60 % des jeunes diplômés de l'IEDES apprennent leur métier au sein du secteur associatif impliqué dans la solidarité internationale. Cette proportion est grande et montre l'importance des pratiques professionnelles que les jeunes générations y observent. À quels récents changements les ONG sont-elles amenées à faire face tout en étant partie prenante des évolutions ? Comment travaillent-elles ? Quelles sont les pratiques adoptées en situation d'urgence ?

Ce questionnement difficile à mener pour des futurs professionnels a pour toile de fond de profonds chamboulements du secteur associatif français. Un processus de professionnalisation est en marche depuis maintenant une douzaine d'années dans lequel se joue un arbitrage délicat entre posture souhaitée ou attendue et posture assignée ou dévolue aux ONG⁶. Quelle posture analytique adopter sur ces changements pour les jeunes professionnels ? C'est à ce niveau que la collaboration entre les milieux professionnels et ceux de la recherche prend tout son sens.

Les analyses présentées ici sont liées au programme de recherche intitulé « États et sociétés fragiles face à la coopération internationale » (ESOFAC) mené par le réseau académique des formations du développement auquel participe activement l'IEDES/UMR 201 « Développement et sociétés » depuis 2010.

1. Le constat sur les nouvelles normes, injonctions, représentations

En 2011, le Rapport mondial sur le développement humain de la Banque mondiale était consacré aux conflits, à la sécurité et au développement. Au cœur de ce rapport, la notion d'« État fragile » désigne des États institutionnellement faibles, manquant de légitimité et d'ingénierie administrative, n'assurant pas ou peu un ensemble de services de base, et perméables aux violences politiques et/ou crapuleuses. Ces caractéristiques expliqueraient pour une grande partie la pérennité de cycles de sous-développement que les acteurs du développement tentent de résorber depuis des années. Selon le rapport de l'OCDE⁷, un milliard cinq cents millions de personnes vivent dans un État « fragile » ou touché par un conflit et affichant un niveau de violence très élevé. Les cas typiques sont Haïti, l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, l'Irak ou le Soudan et plus récemment la Lybie. Avec certaines spécificités, les territoires palestiniens sont souvent inclus dans cette catégorie. D'autres pays, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso par exemple sont à la limite de se voir catégorisés comme « fragiles ».

Cette notion de « fragilité » et son processus de catégorisation sont fortement discutés et contestés par nombre de chercheurs et de spécialistes. Néanmoins, cette catégorisation est puissamment diffusée chaque jour, sous impulsion de certains bailleurs. 31 % de l'aide internationale est attribuée aux États dits fragiles (OCDE, 2009). Plus encore, la fragilité comme marqueur de l'identité d'un État s'institutionnalise. En avril 2010, un consortium d'États fragiles s'est formellement constitué, le G7+⁸, afin de devenir sur la scène internationale le porte-parole de cette nouvelle catégorie d'États.

Ces rapports traduisent une préoccupation montante depuis dix ans vis-à-vis de ces zones grises cumulant des facteurs de nuisance : conflits armés, violences, pauvreté, chômage, violences criminelles, dépression économique, etc. Ces zones constituent des aveux d'échec des politiques internationales menées au nom de l'éradication de la pauvreté et des Objectifs du millénaire pour le Développement (OMD). Un énoncé prioritaire s'impose en termes de menace pour la sécurité des habitants de ces pays fragiles et pour la sécurité régionale et internationale. La fragilité de l'ingénierie institutionnelle des États fait de ces derniers, potentiellement depuis 2001, des foyers d'expansion du terrorisme international.

⁶ A. Le Naëlou, J. Freyss, « ONG : les pièges de la professionnalisation », Revue Tiers Monde, n° 180, octobre - décembre, 2004.

⁷ OCDE, *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Éditions OCDE, 2011.

⁸ Le G7+ a été établi en avril 2010, en marge du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État organisé par l'OCDE à Dili au Timor Leste. Forum indépendant et autonome, il regroupe 19 pays fragiles ou en conflit. Ses membres sont l'Afghanistan, le Burundi, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, la Guinée, Haïti, les Îles Salomon, le Liberia, Le Népal, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, la Somalie, le Sud Soudan, le Tchad, le Timor-Leste et le Togo.

Pour sortir ces États de leur fragilité, les auteurs du Rapport recommandent des interventions sur trois secteurs essentiels : la sécurité, la justice et l'emploi. Cette recommandation induit une nouvelle orientation des financements pour accompagner/encadrer ces États à cette sortie. Sur ces thématiques se télescopent des pratiques professionnelles d'urgence et de développement. Émerge alors la question de recouvrement des champs d'actions sur lesquels les ONG ont acquis une solide expérience.

Évolution sémantique

Sous le terme de développement, les références évoluent. Aux politiques de santé et d'éducation, fondement de programmes et de projets de modernisation dans les années 1980, ont succédé les politiques de sécurisation des situations sanitaires et éducatives. Se sont vus créer précipitamment des formats d'interventions standardisés sur lesquels la concurrence des différents acteurs opérateurs s'est accentuée. Les complémentarités et les différences des apports, des méthodes et des formats de chaque structure se sont estompées. Ces zones de recouvrement provoquent des tensions peu propices à une concertation et exacerbant les fragmentations et les concurrences.

2. Les pistes de réflexion

Plusieurs pistes de réflexion ressortent pour interroger de nouveau la nature, la forme et la pertinence des réponses internationales faites aux formes de violence et de dérèglements récurrents. Elles constituent la toile de fond de la proposition théorique du programme ESOFAC sur lequel l'IEDES travaille aujourd'hui avec l'Agence de recherche scientifique canadienne et des universités du Sud.

- ***Quel positionnement pour les ONG face à un recul de certains outils traditionnels d'intervention internationale ?***

Ces dernières années ont conduit à un affaiblissement des outils onusiens de réponse aux crises. Ces outils ont notamment été fragilisés par l'incapacité des forces de l'Organisation des Nations unies (ONU) non seulement d'arrêter les conflits, mais aussi de prévenir les violences faites aux civils. Ces dernières se déroulant parfois à distance oculaire des casques bleus pour lesquels le type de mandat ou les défauts d'organisation ont rendu l'intervention impossible (Ex-Yougoslavie, Rwanda, Soudan, République démocratique du Congo, etc.).

Que faire autour de ces outils, qui contraignent et encadrent les interventions des ONG actives sur les terrains d'interventions, alors qu'ils sont de plus en plus discutés ? Quelles actions alternatives de consolidation des biens sociaux peuvent proposer les ONG ?

- ***Quelle réponse des ONG face à une diversification des formes possibles de réponses internationales ?***

Les réponses peuvent être d'ordre militaire (sous mandat ONU ou avec autorisation de l'ONU), prendre la forme de pressions institutionnelles, de « *soft power* » (gel des comptes et des avoirs, saisines des propriétés, instructions d'enquêtes pour malversations des fonds), ou impliquer la justice pénale internationale (menace de poursuites, vote du Conseil de sécurité autorisant la Cour pénale internationale à se saisir d'une situation, délivrance d'actes d'accusation en période de conflit). Plus récemment, une diplomatie non gouvernementale émerge, notamment au niveau de l'ONU, afin de peser sur des résolutions à partir d'actions

de sensibilisation de l'opinion internationale⁹. Cette diversité des outils possibles, leur influence mutuelle et parfois leur contradiction constituent une ligne forte de réflexion permettant de réactiver les collaborations avec les territoires et les populations concernés au Sud.

- **Le renouvellement des outils de mobilisation au Nord et au Sud (médias sociaux, mobilisation informelle via les diasporas)**

Cette nouvelle donne oblige à réagir et à faire des choix. Quelles pratiques spécifiques promouvoir sur cette question au profit des pays du Sud ? Une enquête, actuellement menée et réalisée ces dix dernières années, sur les cheminements professionnels de trois cents jeunes professionnels diplômés de l'IEDES¹⁰, montre qu'un nombre significatif d'entre eux sont absorbés par les départements de communication livrant une connaissance standardisée et lisse, souvent détachée d'une connaissance des terrains, déclarés manquer de sécurité. Cette communication est pratiquée dans un souci de captation de financements publics et d'augmentation des dons par la sensibilisation des opinions publiques. Pourtant, un *lobbying* efficace et constructif des structures associatives dans les débats nécessiterait une connaissance argumentée fine et approfondie des contextes d'interventions et des logiques. Autrement dit, l'enjeu est de développer une capacité d'expertise propre, interne et distincte des diagnostics fournis par les bailleurs ou formatés pour les médias. Une mise en question de certaines pratiques des ONG est ça et là constatée et souvent dénoncée¹¹, mais, dans les faits, celles-ci ne changent pas. Ces diagnostics de situations seraient d'autant plus efficaces s'ils étaient épaulés par des études empiriques sérieuses et assurées de disposer d'une diffusion large.

Un autre constat souligné par des jeunes professionnels en début de parcours, toujours fourni par la recherche ci-dessus mentionnée, est l'absence récurrente des projets associatifs des structures qui interviennent dans le domaine du développement. Les énergies sont polarisées autour d'une impérieuse injonction de médiatisation et de communication. Loin d'appuyer la réalisation des actions programmées, cette dimension communicationnelle pèse bien lourd dans les organigrammes et semble plutôt parasiter la qualité des analyses et euphémiser les situations réelles.

- **Les seuils de violence qui déclenchent une intervention internationale**

Les formations engagent aussi une réflexion sur les seuils de violences et les interactions d'acteurs qui conduisent au déclenchement d'une intervention internationale avec dans son sillage les opérateurs du développement. Comment caractériser les différentes crises ? Pourquoi certaines tensions déclenchent-elles une action internationale et d'autres non ? Quels sont les facteurs et les processus d'intervention ? Ces questions délicates sont profondément d'actualité. Il existe une nécessité de disposer d'indicateurs propres et complémentaires de ceux élaborés et diffusés par les institutions internationales. Lorsque ces productions « propres » existent, elles circulent trop peu entre les acteurs pour une familiarisation et une concertation indépendante.

⁹ H. Rouillé d'Orfeuil, *La diplomatie non gouvernementale*, Éditions de l'Atelier et Charles Léopold Mayer, 2006, 204 p.

¹⁰ A. Le Naëlou, *Contribution à une sociologie des pratiques professionnelles. Enquête sur les pratiques professionnelles de personnels diplômés insérés dans les métiers de l'aide et du développement entre 1998 et 2008*, université de Paris 1 - IEDES, UMR 201 « Développement et sociétés », (en cours).

¹¹ S. Lefèvre, ONG & Cie, *Mobiliser les gens, mobiliser l'argent*, PUF, coll. « Partage du savoir », 2011.

- **L'importance constante des forces endogènes de changement**

Les changements survenus récemment dans le monde arabe sont issus d'initiatives endogènes¹² et peu institutionnalisées, rendant leur appréhension plus difficile, mais réaffirmant avec force la vitalité des dynamiques internes et la nécessité de les documenter.

Les événements survenus au cours du printemps 2011 viennent contredire le lien quasi automatique souvent fait entre la déliquescence du contrôle de l'État, la faiblesse de l'ingénierie institutionnelle et les crises. En effet, ces soulèvements populaires sont survenus dans des États où la sécurité ne souffrait pas de fragilité et où le contrôle des autorités publiques était réel. Ces récents événements ont démontré que des déstabilisations majeures pouvaient advenir dans des pays dont la rigueur et l'autoritarisme du contrôle politique servaient principalement à occulter de profonds dérèglements et des pratiques de corruption. Cette mainmise conduit à renforcer une contestation que l'on cherche à faire taire.

L'instabilité est venue d'États forts et des États dits faibles présentant des situations de violences et de difficultés d'une extrême stabilité et régularité.

Par ailleurs, certains États forts ayant stabilisé une situation d'inégalités socio-économiques s'accommodent aisément de formats d'intervention d'urgence. Ces formats circonscrits dans l'espace et dans le temps sont considérés comme moins perturbateurs que des programmes de développement aux effets différés, mais provoquant des processus de rééquilibrage des acteurs sociaux.

La question des dynamiques des sociétés locales face au développement volontariste est structurante dans les diverses spécialités du master de l'IEDES, et plus particulièrement dans la thématique « crises ; interventions d'urgence et actions de développement » associée au programme de recherche « États et sociétés fragiles face à la coopération internationale : adaptations, interactions et stratégies endogènes » (ESOFRAC).

L'objectif est de renouveler la réflexion sur le rapport de coopération induit par les actions de coopération internationale (plurielles, hétérogènes, fragmentées) et établies dans des contextes dits de fragilité. ESOFRAC travaille à produire de nouveaux savoirs sur (i) la manière dont les États et sociétés fragiles analysent leur fragilité ; (ii) les décalages d'agendas entre la communauté internationale et les acteurs nationaux ; (iii) les stratégies mobilisées par les acteurs nationaux pour interagir avec ces actions internationales ; (iv) les conséquences de telles interactions sur les processus dynamiques de construction et déconstruction de la fragilité.

3. Les pratiques

En conclusion, il ressort deux dimensions principales de changements auxquels sont confrontés les enseignants, les chercheurs et les professionnels.

Le premier est un ébranlement probable des représentations et des outils de diagnostic portés par les politiques publiques, qui s'étaient progressivement établis pour distinguer les interventions d'urgence et de développement. Aux premières, les actions courtes et circonscrites, fortement contraintes par l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les *clusters*¹³. Aux secondes, des programmes de plus long terme dans des secteurs classiques : agriculture, aménagements urbains, éducation, services sociaux de bases. Entre ces deux manières de travailler, les bailleurs distinguent les guichets de financements et les résultats attendus favorisant ainsi une spécialisation du travail entre les opérateurs.

¹² Terme désuet mais pourtant explicite et assumé par l'IEDES/UMR 201.

¹³ *Cluster* signifie « groupe rassemblé autour de problématiques communes »

Ces dernières années, l'adoption de standards minimums d'intervention dans le domaine humanitaire a donné lieu à la mise en place d'une démarche qualité (notamment le projet Sphère¹⁴ qui vient de renouveler son manuel¹⁵). Cette efficacité davantage normée accentue l'anonymat des acteurs alors qu'ils n'œuvrent pas tous de la même manière. Il s'agit d'une sorte de « doctrine d'emploi » pour tous dont la contrepartie est une certaine dilution de la plus-value de chacun.

Dans le domaine humanitaire, ces initiatives démontrent la capacité de milieux professionnels à sortir de l'anonymat dans un contexte de concurrence. Ainsi, par exemple, *Le guide Synergie Qualité « Propositions pour des actions humanitaires de qualité¹⁶ »*, édité et diffusé par Coordination Sud. Il précise des principes et des exemples de pratiques autour de cinq axes thématiques, constitutifs de la qualité des actions humanitaires : l'éthique humanitaire, la gouvernance associative, la gestion des ressources humaines, le cycle de projet, la participation des populations. Ce type de démarche est utile pour le renforcement du milieu associatif et pourrait être démultiplié. Les ONG de développement, moins présentes que les structures urgentistes sur ces questions, pourraient produire une réflexion sur des pratiques qui leur sont plus adaptées. La capacité à produire ses propres indicateurs d'amélioration et d'évaluation de ses expertises et de ses pratiques est probablement un élément crucial de la lisibilité d'une offre alternative à celles déjà pratiquées par les bureaux d'étude. Malgré l'existence de textes, les changements réels des pratiques sur le terrain sont encore insuffisants.

Un deuxième changement se présente aux enseignants et aux formateurs. La prise de conscience du processus irréversible de délocalisation des savoirs et des lieux de production des savoirs vers le Sud est encore trop timide. Ce processus est lié à des financements qui arrivent dorénavant directement dans les pays du Sud. La question pour les pays du Nord est désormais de trouver les arrimages pertinents et de faire partie des restructurations en inventant des modalités plus collaboratives avec les pays du Sud. Pour cela, de nouvelles pratiques de coopération sont à inventer, ce qui suppose au préalable des alliances entre les composantes du Nord.

Ces changements incitent à inventer, concevoir et négocier des « clusters conjoints » de recherche avec les pays du Sud, quitte à bousculer les bailleurs au Nord pour que les accès aux financements respectent une démarche de coresponsabilité réelle. La tâche de cet arrimage est immense et sa réussite n'est pas garantie. Elle est néanmoins la condition pour sortir de la crise concurrentielle dans laquelle sont plongés les acteurs du Nord aujourd'hui. Mieux comprendre les ressorts des positionnements et pratiques des opérateurs du Nord, et plus particulièrement des ONG, face aux changements des politiques publiques est un enjeu intéressant. S'organiser pour « le dire » est déjà un préalable constitutif d'un processus de professionnalisation maîtrisé.

¹⁴ Le projet Sphère est une initiative à but non lucratif rassemblant un vaste panorama d'agences humanitaires autour d'un objectif commun : améliorer la qualité de l'aide humanitaire ainsi que la redevabilité des acteurs humanitaires vis-à-vis de leurs mandants, de leurs bailleurs de fonds et des populations sinistrées. www.sphereproject.org

¹⁵ Projet Sphère, *La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire*, juin 2011.

¹⁶ Coordination Sud, *Le guide Synergie Qualité « Propositions pour des actions humanitaires de qualité »*, 2005.

POINTS DE DÉBATS

Un risque de nivellement par les normes et standards ?

Pour certains participants, les standards (qui ne vont pas à l'encontre du projet associatif) permettent une équité dans l'accès des populations à l'aide mais sont à relier en premier lieu aux besoins existants sur le terrain (Christopher Devlin) ; pour d'autres, leur limite est justement dans une uniformisation par le bas, posant des problèmes d'adaptation aux diversités des contextes, particularités culturelles ou contraintes physiques (terrain). Ces standards se sont avérés particulièrement incompatibles avec la densité des contextes urbains de Port-au-Prince par exemple (Béatrice Boyer).

Pour Peggy Pascal, les critères du projet Sphère sont très normatifs et ne constituent pas une démarche « qualité » ; ils sont à appliquer de manière différenciée selon les contextes et à adapter au terrain afin d'éviter les impacts négatifs et ce dans le respect du principe du « *do no harm*¹⁷ ».

Selon Anne Le Naëlou, l'idée n'est pas de rejeter les standards déjà bien établis mais de savoir comment il convient de travailler avec : les décrypter tout d'abord et ensuite les mettre en œuvre en utilisant l'expérience de l'association.

Communication standardisée et risque de perte de sens du projet associatif

Le fait d'utiliser des standards minimums fait courir le risque de perte de spécialisation pour chaque structure (Anne Le Naëlou). L'une des manières pour une ONG d'être distincte et d'apporter une plus-value par rapport à un projet est son projet associatif. Plus ce dernier s'estompe, plus les démarches sont standardisées.

Christian Castellanet a également noté un risque de perte de sens si la communication était conduite sans reposer sur une expertise fine et une connaissance du terrain approfondie.

Jérôme Coste a souligné la tension qui existe entre la production croissante de normes et de standards, tant pour l'urgence que pour le développement, qui peut conduire à rendre anonymes les interventions. La nécessité d'avoir de véritables projets associatifs constitue un vrai défi. Il nous faut travailler sur ce que représente la qualité pour une association de développement et sur les moyens de coalition nationale et internationale à mettre en place pour ne pas se faire absorber par la production de normes et de standards.

Enjeux de développement, enjeux politiques

François Grünwald a relevé la tendance croissante à relier les enjeux de développement économique et social, de création de sociétés plus harmonieuses, avec des éléments politiques comme la sécurité, le contrôle de l'immigration et des économies illicites. Par exemple, la Somalie n'est jugée, aujourd'hui, que sur les prises d'otage, la piraterie et le risque islamique ce qui empêche de comprendre ce pays et d'y intervenir correctement. Il existe un vrai danger que ce discours sécuritaire devienne le cadre global que la Banque mondiale souhaite imposer.

¹⁷ *Do no harm* signifie « ne pas nuire »

Session 1 : Les ONG de développement face aux crises récurrentes et peu médiatisées

Discutant : Christian CASTELLANET, directeur scientifique Gret

I. LES INONDATIONS DE 2007 EN MAURITANIE

Présentation de Yvan Le COQ, chargé de programme GRDR

À l'instar de tous les pays sahéliens, la Mauritanie connaît des épisodes climatiques extrêmes, tantôt secs, tantôt humides. Les pluies, violentes et abondantes, se répartissent quelquefois sur une période très courte ce qui entraîne une hausse soudaine des cours d'eau permanents (fleuve Sénégal) et temporaires (réseau dense d'oueds du sud du pays). La population riveraine a de tout temps connu des inondations saisonnières et s'y est adaptée (développement d'un habitat temporaire ou en matériaux locaux...). D'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le réchauffement climatique se traduira dans cette région par l'augmentation de la fréquence de ce type d'évènements.

Plusieurs éléments sont venus accentuer la fréquence des inondations et modifier la perception du phénomène. En l'espace de cinquante ans, la population rurale a quasiment doublé, voire triplé dans les zones riveraines du fleuve Sénégal. Nomade à 75 % dans les années 1960, elle est aujourd'hui sédentaire à près de 90 %¹⁸. Le processus de sédentarisation de la population en milieu rural s'est accentué lors de la « grande sécheresse sahélienne » (1970-1985) en l'absence de politique d'aménagement du territoire. C'est en fait la structuration du réseau hydrographique qui a largement déterminé la géographie de sédentarisation¹⁹ : la plupart des hameaux créés depuis cette période se situent ainsi à proximité des oueds où il est possible de cultiver, de trouver du fourrage et de s'approvisionner en eau.

Parallèlement à cela, les capitales régionales et les plus anciens villages ont vu leur population croître. De nouveaux quartiers sont nés tandis que d'autres s'étendaient. La reprise de la pluviométrie, observée depuis les années 2000, a révélé que les nouvelles habitations ont été construites en zones inondables.

Par ailleurs, la médiatisation importante des inondations touchant régulièrement Nouakchott et d'autres villes du pays (Rosso et Tintane notamment) a fortement modifié la posture des ruraux face à ce phénomène : évènement considéré comme quasi normal il y a cinquante ans, les inondations sont devenues dans le discours commun une « catastrophe naturelle », justifiant la mobilisation d'une aide matérielle (naissance d'un discours d'opportunité).

¹⁸ Source ONS – Mauritanie.

¹⁹ Le réseau routier alors en construction (notamment la « route de l'espoir » achevée en 1982) a aussi drainé une population nombreuse.

1. Les inondations de 2007

• *Des impacts importants, une médiatisation déséquilibrée*

L'année 2007 a été marquée par des pluies orageuses particulièrement concentrées. Entre le 30 août et le 2 septembre, il a plu 40 % du cumul de l'année. L'impact de ces pluies s'est particulièrement fait ressentir dans les zones riveraines du fleuve Sénégal et des principaux oueds du pays.

À titre d'exemple, à Kaédi, capitale régionale du Gorgol, l'un des principaux périmètres irrigués (petits périmètres Gorgol n° 2) a été intégralement inondé suite à la rupture de la digue de protection. Dans la commune de Boghé (wilaya du Brakna), la surface détruite représente environ 15 % des périmètres rizicoles semés. De nombreuses digues ont également été détruites²⁰. La situation connue de la ville de Tintane, située à l'intérieur des terres entre Aïoun et Kiffa, a pourtant occulté les problèmes survenus dans le centre sud du pays (Brakna, Gorgol et Guidimakha). La plupart des actions se sont ainsi initialement concentrées sur la ville de Tintane.

• *Posture du GRDR face à l'évènement*

Le GRDR a été fortement sollicité par les habitants des territoires dans lequel il est implanté depuis les années 1980 (Guidimakha et Gorgol). L'association, en partenariat avec le Caritas Mauritanie (implanté au Brakna) et la Délégation de l'Union européenne (DUE), a organisé une mission auprès d'élus locaux et des services déconcentrés notamment, pour évaluer rapidement l'impact des pluies dans le Brakna, le Gorgol et le Guidimakha. Cette mission a aussi permis de mieux appréhender l'origine des inondations et de sensibiliser les bailleurs à la nécessité de mettre en œuvre une action dépassant la logique d'urgence.

2. La réponse du GRDR et de ses partenaires

Le GRDR et Caritas Mauritanie ont ainsi construit un projet de dix-huit mois comprenant trois axes :

- Un axe prévention des inondations

Le projet devait permettre aux communes et aux autorités régionales de mesurer collectivement le risque inondation pesant sur leur territoire tout en se dotant d'outils susceptibles de les aider à se préparer à de futures inondations. Il a aussi permis de faire émerger un débat sur les questions d'aménagement du territoire au sein d'espaces de concertation multi acteurs. Cet axe représentait à lui seul 40 % du budget.

- Un axe « post-urgence »

Cet axe s'est centré sur la réhabilitation de dispositifs d'assainissement de points d'eau stagnante et de puits au sein des communes les plus touchées par les inondations.

Ces actions ont permis de répondre aux besoins prioritaires des communes. Ceux-ci ont été évalués par les communes elles-mêmes, en lien avec l'équipe projet. Les chantiers de réhabilitation ont été suivis par une « comaîtrise d'ouvrage », regroupant les communes, le GRDR et Caritas.

- Un axe « urgence »

Cet axe a été consacré à la distribution de « kits d'urgence » (bâche, eau de javel, marmite et couverture). Il venait compléter les distributions de vivre effectuées par d'autres opérateurs comme le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA).

Ces deux derniers axes ont représenté 11 % du budget global.

²⁰ Source : Société nationale pour le développement rural (SONADER).

3. Bilan du projet : quels apports d'une ONG de développement pour répondre aux inondations en Mauritanie ?

Ce projet aura contribué à faire évoluer la perception des bailleurs de fonds sur le phénomène des inondations. Le GRDR et Caritas Mauritanie ont ainsi été en mesure de convaincre l'Union européenne de mobiliser des fonds régionaux et d'accepter de revoir les *ratios* classiques imposés par les bailleurs d'urgence comme European Community Humanitarian Office (ECHO)²¹. D'importants moyens ont ainsi été consentis aux activités de prévention des inondations. Le GRDR et Caritas Mauritanie ont pu aussi mobiliser les partenaires clés des régions (région Centre en coopération décentralisée avec le Gorgol).

Les porteurs de ce projet, qui disposent d'une connaissance approfondie des territoires touchés par les inondations, ont été en mesure de relativiser le « discours d'opportunité » tenu par certains acteurs. Ils ont ainsi conçu une action s'intégrant dans une réelle dynamique de développement local (maîtrise de la décision et de l'action par les territoires). La coproduction de notes de contextes régionaux comprenant des cartes de synthèse facilement utilisables et l'émergence de cadres régionaux de concertation sur l'aménagement du territoire comptent parmi les acquis les plus importants du projet.

4. Conclusion : l'urgence, agent stérilisateur des dynamiques territoriales

L'expérience présentée ici se démarque assez largement des interventions menées par les opérateurs d'urgence qui, en Mauritanie, occupent une place de plus en plus importante, que l'on aborde la question des inondations ou de l'insécurité alimentaire. Ces opérateurs occupent souvent une place considérable dans les espaces de décision et parviennent à imposer une vision des territoires basée sur une analyse conjoncturelle de l'information ; ils mettent ainsi en relief presque chaque année des « situations d'urgence ». L'intervention prolongée de tels opérateurs menace de stériliser les dynamiques territoriales accompagnées par d'autres acteurs. Les opérateurs d'urgence ont une telle force de communication et des réseaux tellement vastes qu'ils parviennent à mobiliser des financements importants. Le dialogue entre « urgentistes » et « développeurs » n'est pas toujours possible.

La production d'une contre-information basée sur une analyse rétrospective et prospective des territoires apparaît dans un tel contexte nécessaire pour mieux appréhender les déterminants des phénomènes fortement médiatisés. Cette information doit permettre de proposer des actions susceptibles de répondre à la fois à des situations d'urgence réelle et à la nécessité de consolider les dynamiques territoriales.

II. GESTION ET PRÉVENTION DES CRISES PASTORALES SAHÉLIENNES

Présentation de Johny EGG, président de l'Iram

L'étude de cas présentée porte sur une action de l'Iram pour améliorer la prévention et la gestion des crises pastorales menée en partenariat par trois organisations aux compétences complémentaires : le Réseau Billital Marobé (RBM – réseau des organisations d'éleveurs et pasteurs d'Afrique de l'Ouest), Oxfam et l'Iram. L'objectif était de tisser des partenariats pour améliorer la complémentarité entre les dispositifs publics de prévention et de gestion des crises alimentaires et les stratégies des pasteurs.

²¹ 50 % des fonds sont généralement destinés au financement de matériaux.

Le cadre de l'action est le Sahel et plus précisément le Niger. Pour préciser ce contexte de crise humanitaire, on retiendra les caractéristiques suivantes :

- pauvreté élevée et taux record de croissance démographique ;
- risques climatiques importants ;
- forte dépendance à l'égard de l'aide internationale ;
- gouvernance : Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires ;
- changements de paradigme : épuisement de la résilience des systèmes vie des populations et une certaine réduction ou ralentissement de l'aide au Sahel.

1. L'origine de l'action : la crise alimentaire de 2005 au Niger

En 2005, la crise alimentaire au Niger prend les acteurs du développement par surprise. Elle est accompagnée d'une très forte médiatisation. Afin de comprendre la situation, l'Iram, pour qui le Niger est un terrain historique de coopération, réalise *L'évaluation du Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires (DNP-GCA) face à la crise de 2004-2005* à la demande du Comité restreint de concertation (CRC), organe de pilotage du Dispositif appuyé en particulier par la DUE et la coopération française.

La crise de 2005 au Niger est ainsi emblématique des changements à deux niveaux :

- i. Les déterminants de la crise : La crise alimentaire de 2005 ne correspond pas au modèle type (choc de l'offre) pour lequel le système de prévention a été conçu au Niger. Un accroissement de la vulnérabilité est constaté simultanément à un épuisement de la résilience des populations. Dans ce contexte, un choc de faible ampleur peut provoquer une crise.

Il est donc indispensable d'investir dans la reconstitution des capacités des ménages vulnérables et dans la sécurité alimentaire à long terme si l'on veut éviter la répétition des crises. La pertinence des instruments de prévention et de gestion des crises est aussi questionnée.

- ii. Les acteurs de l'aide : Lors de la crise de 2005, les logiques d'urgence et de développement s'affrontent. Tout se passe comme s'il y avait deux crises, une crise alimentaire suivie par les acteurs du Dispositif national (issus pour la plupart du monde du développement) qui surveillent les indicateurs de disponibilités et de prix²², et une crise nutritionnelle suivie par les acteurs de l'aide humanitaire qui réagissent à partir des indicateurs de prévalence de la malnutrition infantile. Dans le cas particulier du Niger en 2005, le dialogue était quasiment impossible : les urgentistes ne comprenaient pas cette crise (notamment l'absence des signes habituels comme les réfugiés dans la capitale) et les développeurs ne comprenaient pas cette urgence pour des manifestations de crises « banalisées » (comme la malnutrition infantile).

Le conflit de normes, qui a débouché sur un conflit d'acteurs, a été partie prenante de la crise, il a participé de ses causes. Lorsque l'urgence est décrétée, la gestion de la crise est prise en mains par les acteurs humanitaires (agences de l'ONU et ONG) et échappe aux acteurs locaux et aux donateurs institutionnels.

Après avoir organisé une journée d'étude²³ sur les enseignements de cette crise alimentaire²⁴, l'Iram a défini trois implications : développer les compétences sur la

²² En fait il faudrait dire trois crises, car l'évaluation a montré que le Dispositif national s'est focalisé sur la dimension « disponibilité » des céréales au détriment de la dimension « accessibilité ». Or celle-ci s'est révélée déterminante lorsque les flux de céréales avec le Nigeria (habituelle soupape de la sécurité alimentaire du Niger) ont changé de sens et que les prix ont flambé sur les marchés du Niger.

²³ Iram, *Compte-rendu de la journée d'étude Iram du 15 septembre 2006* : « Crise alimentaire 2005 au Niger : les politiques de développement dans l'impasse ? », 2006

²⁴ En s'interrogeant notamment sur le thème *humanitaires et développeurs, des réponses contradictoires ?*

vulnérabilité, travailler à l'amélioration des instruments de l'aide et convaincre les responsables des dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires de l'impératif de lier les approches de réponses à la crise (court terme) et d'appui aux organisations d'éleveurs (long terme).

2. L'élaboration d'une action sur la crise pastorale de 2009-2010 au Sahel

Le Sahel a connu une nouvelle crise en 2009-2010 lors de laquelle les pasteurs ont été sévèrement affectés par la raréfaction des ressources fourragères suite à la sécheresse. Selon certaines estimations, la crise aurait touché près de dix millions de personnes dans cinq pays du Sahel.

L'action de l'Iram a porté sur la crise pastorale suite à la demande du Réseau Billital Maroobé (RBM) avec lequel l'Iram travaille depuis plusieurs années. L'objectif est d'accompagner les préoccupations des organisations d'éleveurs pour améliorer la politique de prévention et de gestion des crises.

L'engagement dans cette action est réalisé en partenariat entre RBM, Iram et Oxfam. La complémentarité de compétences entre les trois organisations est un atout.

Le Réseau Billital Maroobé se fait l'écho des préoccupations des éleveurs et des pasteurs et travaille au renforcement des capacités de ses membres. Il permet d'organiser un travail à l'échelle de plusieurs pays, a développé une capacité de plaidoyer et a acquis du poids dans la négociation des politiques publiques.

L'Iram a une compétence technique avérée sur les systèmes pastoraux notamment en milieu sahélien²⁵ et a par ailleurs appuyé les dispositifs nationaux de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel.

Oxfam est une ONG spécialisée dans les actions de plaidoyer et qui prend en charge de nombreux programmes d'aide d'urgence. En Afrique de l'Ouest, elle a engagé depuis plusieurs années un appui au renforcement des capacités des organisations d'éleveurs.

L'action comporte quatre volets :

- une étude de l'impact de la crise sur les conditions de vie des pasteurs et les appuis apportés par les dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires. L'analyse est menée à partir d'un recueil de témoignages d'éleveurs et d'acteurs de la prévention dans quatre régions des pays les plus touchés : Tanout (Niger), Haraze Al Biar (Tchad), Gao (Mali) et Fada (Burkina Faso) ;
- des propositions pour une meilleure prise en compte des besoins des éleveurs dans les dispositifs de prévention et de gestion des crises ;
- des opérations de plaidoyer auprès des dispositifs nationaux et régionaux de prévention et de gestion des crises (gouvernements et partenaires techniques et financiers) ainsi qu'auprès des organismes d'intégration régionale ;
- la réalisation de supports de formation pour les antennes du Réseau Billital Maroobé.

²⁵ Au moment du lancement du travail avec RBM, l'équipe (sous la direction de Bernard Bonnet) venait de terminer des études de cas sur la vulnérabilité et la résilience des éleveurs au changement climatiques et sociétaux au Mali, Niger, Bénin, Sénégal dans le cadre du programme de recherche ECLIS financé par l'ANR.

3. Les résultats

• **Le déroulement de l'action**

Les témoignages de pasteurs et d'acteurs confrontés à la crise ont été recueillis dans quatre pays par les antennes nationales du Réseau Billital Maroobé (RBM) au cours de l'année 2010 avec l'appui méthodologique de l'Iram et d'Oxfam. À partir de là, des propositions ont été élaborées pour améliorer la complémentarité entre les dispositifs publics et les stratégies des éleveurs. Ce travail a donné lieu à un rapport de synthèse²⁶, puis à une publication sous forme d'un numéro spécial de la revue *AGRIDAPE*²⁷.

RBM a par ailleurs pris plusieurs initiatives pour attirer l'attention des décideurs sur l'ampleur de la crise (communiqués, conférences de presse, interventions dans les instances régionales). Les propositions de l'étude ont été soumises à la réunion du Réseau régional de prévention des crises alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest (RPCA) animé par le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) en avril 2011 à Paris.

• **Constat et propositions**

Les témoignages des pasteurs mettent en évidence un grand décalage entre les appuis décidés (instruments « généralistes » : distributions gratuites de vivres, *food* et *cash for work*, ventes de céréales à prix modérés, banques céréalières, semences et équipements agricoles) et les besoins des éleveurs. Seule la fourniture d'aliments du bétail et de produits vétérinaires a tenté de répondre spécifiquement aux besoins des éleveurs mais les quantités distribuées ont été insignifiantes et sont arrivées tardivement.

Les propositions formulées à la suite de l'étude visent à mieux intégrer le risque de crise pastorale dans les politiques publiques de développement rural et dans les dispositifs publics de prévention, en intervenant dans trois registres d'actions complémentaires :

- le soutien renforcé et mieux ciblé aux ménages de pasteurs vulnérables en période de crise ;
- l'amélioration de l'efficacité des dispositifs d'intervention publique ;
- les actions structurelles indispensables pour une meilleure adaptation des systèmes pastoraux aux différents risques (climatiques, économiques et politiques).

4. Conclusion

La conjoncture est aujourd'hui plus favorable au dialogue et à la coopération entre les acteurs du développement et ceux de l'urgence humanitaire. Après une phase de « tout urgence », le retour de l'intervention de l'État dans les pays d'Afrique de l'Ouest suite aux flambées des prix des céréales et la prise de conscience qu'une politique structurelle de sécurité alimentaire et nutritionnelle est indispensable pour éviter la pérennisation des crises ont ouvert un espace de dialogue. L'accent mis pour aborder le *contiguum* sur des outils qui empruntent aux deux logiques (cadres d'analyse de la vulnérabilité, filets de sécurité...) ouvre un champ de coopération.

L'expérience de partenariat de l'Iram avec le Réseau Billital Maroobé et Oxfam dans le cas de la crise pastorale du Sahel s'inscrit dans cette perspective. Cette expérience a permis de renforcer la capacité de l'Iram à atteindre ses objectifs tout en restant dans son domaine de

²⁶ Réseau Billital Maroobé, *La crise pastorale de 2009/2010 au Sahel. Témoignages de pasteurs et d'acteurs confrontés à la crise au Niger, Tchad, Mali et Burkina Faso*, février 2011, 44 p.

²⁷ AGRIDAPE, *Les éleveurs du Sahel face à la crise pastorale de 2009*, n° spécial octobre 2011, IED Afrique.

compétence. Le partenariat a bien fonctionné de ce point de vue, les résultats seront mesurés plus tard mais il s'inscrit d'ores et déjà dans la poursuite de l'amélioration des stratégies d'intervention de l'Iram et dans l'ouverture de nouveaux chantiers communs.

Sur la base des constats et propositions formulées, l'Iram souhaite continuer à contribuer au rapprochement des dispositifs publics d'appui de prévention et de gestion de l'insécurité alimentaire et des stratégies des acteurs des systèmes agro-pastoraux. Dans ce cadre, un partenariat pourrait être envisagé avec des ONG de l'action humanitaire autour d'études de capitalisation sur des outils d'intervention pour la reconstruction des capacités des ménages dans un contexte de forte vulnérabilité. Il permettrait à la fois un apprentissage de la coopération entre acteurs de l'urgence et du développement et la mise à l'épreuve de cadres d'analyse et d'outils d'intervention.

III. QUELS ACTEURS POUR QUELS MÉCANISMES D'IMPLICATIONS : EXEMPLES ASIATIQUES

Présentation de Nicolas HEEREN, directeur du Ciedel, et de Christopher DEVLIN, responsable de programmes Handicap International

1. Le contexte

La fédération Handicap International (HI) présente la particularité de disposer de trois directions opérationnelles complémentaires : la direction des Actions de Développement (DAD), la direction Mines et la direction des Actions d'Urgence (DAU). HI a donc la possibilité d'alterner entre urgence et développement avec souplesse.



Handicap International est présent en Inde depuis plus de vingt ans. Le programme est géré par la DAD qui a la possibilité de mobiliser les experts de la DAU lors de catastrophes, comme ce fut le cas en Orissa en 2011. Depuis 2009, Handicap International gère, dans cet État, plusieurs projets de développement (réadaptation à base communautaire et activités de subsistances) et un projet Inclusive Disaster Risk Management²⁸ (DRM).

Le programme Inde travaille de façon déconcentrée, selon les trois niveaux suivants : un bureau pays basé à New Delhi, des bureaux décentralisés dans les États de l'Inde (rôle de coordination) et des bureaux terrain (mise en œuvre des projets).

2. L'expérience en Orissa : une équipe DRM préparé à l'urgence

D'une surface de 155 800 km² et avec trente-sept millions d'habitants, l'État d'Orissa, situé sur la côte orientale, est essentiellement rural et agricole. Du fait de sa situation géographique, cet État est souvent balayé par les cyclones et des pluies abondantes.

Les inondations ont été provoquées par les pluies torrentielles de la mousson, occasionnant des niveaux d'eau débordant sur les berges. Malgré le caractère récurrent et donc prévisible

²⁸ Disaster Risk Management (DRM) : Préparation aux catastrophes naturelles et réduction des risques.

de cette situation d'urgence, deux cent mille personnes ont été déplacées et deux millions cent mille personnes ont été touchées. HI a décidé d'intervenir en urgence dans les districts de Kendrapada, Nayagarh, Puri and Jagatsinghpur²⁹, principalement en zone rurale.

3. L'expérience en Orissa : une synergie entre urgence et développement

- **Changement d'attitude et adaptation de la méthodologie**

Les spécialistes de l'urgence d'HI ne sont pas intervenus sur le terrain mais uniquement à partir du siège en France à travers le partage d'outils (grille analyse, listes de produits, prospectus pour des messages de santé, etc.), la coconception de l'action à mener et l'appui à l'élaboration du projet. Grâce à l'équipe sur place et au projet Inclusive DRM en cours, les personnes vulnérables étaient déjà localisées ce qui a permis un gain de temps significatif. Relativement à la méthodologie, HI privilégie l'approche participative pour l'identification des personnes vulnérables ; mais elle est impossible à mettre en œuvre lors de situations d'urgence. Dans le cadre du projet DRM et en collaboration avec Orissa State Disaster Management Authority (OSDMA), des animateurs de communautés et des travailleurs communautaires³⁰ avaient été formés pour développer les activités au niveau des communautés. Environ vingt-cinq d'entre eux ont été impliqués dans la réponse à l'urgence.

- **Équilibre entre approche inclusive et globale et la prise en compte de besoins spécifiques**

D'une part, alors que les équipes en charge du projet Inclusive DRM incluent les personnes handicapées dans leurs projets, les équipes d'urgence s'élargissent plus facilement à toute personne vulnérable. Un déséquilibre dans la manière de jauger les personnes les plus vulnérables a été souligné par les spécialistes de l'urgence, ce qui a permis au projet Inclusive DRM d'élargir leur approche.

D'autre part, sur le terrain, il s'est avéré que la manière de prendre en compte les personnes handicapées n'était pas la même lors d'une intervention de long terme et d'une intervention d'urgence. Les actions-programme prennent en compte les spécificités des personnes handicapées. Les actions d'urgence considèrent dans un premier temps l'ensemble des personnes vulnérables et visent les distributions de kits d'urgence pour tous ; puis dans un second temps elles ciblent les personnes handicapées et poursuivent leur réponse par la distribution d'appareillages (fournis par le gouvernement) et par des actions de renforcement des moyens de subsistance.

Compte-tenu du mandat de HI de s'adresser à toute personne, un équilibre entre ces deux positionnements est à trouver : considérer les personnes vulnérables dans leur ensemble mais évaluer les besoins spécifiques des personnes handicapées. La cohérence et la complémentarité sont en construction au sein des deux unités (programme et urgence) sur ces points.

- **« Mapping » contextualisé – inscription de l'action dans la continuité**

Le projet Inclusive DRM est ancré au sein des abris cyclone³¹, points focaux des actions de préparation aux catastrophes. L'équipe possède une connaissance du contexte, des communautés et des acteurs. L'unité d'urgence a donc bénéficié d'une première analyse de la situation.

²⁹ La population totale de ces districts est de 5 236 693 habitants parmi lesquels 1 277 494 ont été touchés par les inondations. Les actions de réponses organisées par HI ont touché 3 790 personnes.

³⁰ Les travailleurs communautaires (*community workers*) sont les membres des communautés identifiés lors d'un projet de mobilisation communautaire, *via* les « animateurs de communauté » mobilisés et formés par le partenaire local.

³¹ Cyclone shelter : propriétés des Orissa State DRM Authorities, ils permettent de s'abriter lors des catastrophes et sont également utilisés pour des animations communautaires tout au long de l'année.

La connaissance mutuelle entre HI et les autorités nationales et l'instauration d'une relation de confiance avant la catastrophe ont permis un réel partenariat lors de l'urgence. Son organisation décentralisée lui confère une proximité avec les communautés et les autorités et une forte capacité de réactivité lors des inondations. HI a construit sa réponse à l'urgence dans la continuité du cycle DRM.

- ***Délais de déblocage des fonds comblés par des fonds propres***

Suite à la décision d'HI d'intervenir, une demande de fonds a été déposée auprès de plusieurs bailleurs. Compte-tenu des délais de la procédure, une avance sur fonds propres a été faite par HI. Pour les bailleurs, une séparation existe entre financement d'urgence et de développement : ECHO/EUROPAID, OFDA/USAID, etc. Afin de fluidifier les procédures en cas de crise, un référencement des ONG pouvant intervenir dans l'urgence pourrait être réalisé.

Relativement aux modes opératoires d'HI, il ressort un besoin d'affiner les systèmes et procédures entre les unités d'urgence et de développement. En Orissa, HI a suivi les mécanismes de passation de marché³², sans utiliser la dérogation possible due à l'urgence. Cela a ralenti le processus d'approvisionnement et de distribution mais a garanti la qualité des produits distribués.

Afin de faciliter les procédures en temps d'urgence, HI préconise une recherche de fournisseurs réalisée en amont et intégrée dans les plans de contingence élaborés par les projets DRM.

4. Une approche organique plutôt que séquentielle

Plus qu'une approche séquentielle urgence-réhabilitation-développement, l'enjeu d'articulation ou d'enrichissement de l'un par l'autre doit être envisagé comme un effet organique. L'urgence est alors considérée comme faisant partie d'un processus global de développement. Les actions de développement de long terme, qui sont en général suspendues pendant l'urgence, peuvent se nourrir de ce qui s'est passé en temps d'urgence et vice versa.

Au-delà de l'articulation entre actions d'urgence et de développement, il est intéressant de noter des nuances dans les différentes démarches d'intervention d'Handicap International selon les spécificités de chaque situation (acteurs présents, partenariat, stratégie, contexte, etc.). Les équipes présentes dans des pays où les catastrophes naturelles sont récurrentes, se préparent de plus en plus à des réponses d'urgence à travers des actions de DRM.

Handicap International envisage de plus en plus l'ensemble de ses différentes activités comme les phases d'un processus global qui s'enrichissent et se complètent mutuellement, conjointement ou de manière plus alternée.

³² Achat en proximité possible, sinon Calcutta, et stocks utilisables venant d'autres organisations (UNICEF a fourni des kits).

POINTS DE DÉBATS

De l'urgence vers le développement, du développement vers l'urgence

Pour quelques participants, urgence et développement se retrouvent autour d'un objectif commun : l'amélioration de la résilience des populations. Il s'agit alors de déterminer leurs besoins, leurs vulnérabilités, leurs capacités. La distinction entre urgence et développement devient alors obsolète et franco-française (Peggy Pascal). Pour d'autres, cette distinction fait bien l'objet de différences de normes, de pratiques, de financements...

Conflits de normes

Le débat sur les normes a été entamé sur la question du « *saving lives*³³ ». Pour Christopher Devlin, ce principe est un outil d'urgence. Pour François Grünewald, les acteurs qui interviennent pour sauver des vies considèrent que le principe du « *do no harm* » les empêche de le faire. Lorsque l'argument « *saving lives* » est mis en avant, le dialogue est très difficile entre les associations d'urgence et de développement.

Pour Johny Egg, il existe un conflit de norme, mis en exergue par la crise alimentaire de 2010 au Niger, entre sauver des vies et sauver des capacités. En mettant un indicateur en avant, tous les moyens ont été affectés sur les séances de réhabilitation nutritionnelle, il ne faut toutefois pas négliger la sauvegarde des capacités même en temps d'urgence.

Dans l'ouvrage *Aide au développement et conflit armé au Burundi : pourquoi rester, comment agir ?*, Jean-Eudes Beuret et Daniel Fino abordent cette question. Pour les auteurs, il convient d'arrêter de cloisonner et d'intervenir de façon séquentielle. Il est ainsi nécessaire de partir des situations réelles des populations et de déterminer comment les différentes actions peuvent se combiner.

L'approche d'une entité de développement repose prioritairement sur l'accompagnement du renforcement des capacités et sur les dispositifs de prévention. En cas de crises récurrentes, il convient d'agir dans la durée, ce qui suppose de disposer de capacités institutionnelles. Toutefois, ces conditions ne sont pas toujours réunies. Cela renvoie aux questions sur les synergies et l'articulation entre les entités d'urgence et celles de développement, les premières ayant une grande capacité pour médiatiser les crises et contribuer à la mise en place de systèmes de prévention. Comment faire en sorte que cette médiatisation permette d'apporter des moyens pour répondre à l'urgence mais aussi pour agir dans la durée ?

Adaptations des pratiques

Pour Henri Leturque, certains acteurs d'urgence, souvent présents depuis de nombreuses années, travaillent de la même façon que les acteurs du développement.

Les ONG de développement doivent disposer de stratégies d'adaptation de leurs actions de développement en situation de crise afin d'éviter toute coupure temporelle ou spatiale. En effet, les acteurs et les besoins sont toujours les mêmes. Par ailleurs, pour Pierre Djympon, lors d'interventions de certaines ONG du Nord dans le Sud, il existe souvent une sous-estimation des compétences professionnelles locales et un manque de prise en compte de certaines réalités locales, ce qui induit un déficit d'efficacité.

Importance du dialogue avec les acteurs locaux, avec l'État local

Pour Nicolas Heeren, lorsque l'État n'est pas présent, comme en Côte d'Ivoire actuellement, la mise en œuvre d'actions de développement local est plus difficile. Il peut exister d'autres acteurs structurants, l'Église catholique en République Démocratique du Congo par exemple.

³³ « *Saving lives* » signifie sauver des vies.

Maintenir un lien avec les acteurs locaux durant un conflit est primordial pour proposer des actions de développement à la sortie du conflit.

Au Nord Mali, lors de la rébellion touarègue des années 1990, l'Iram, qui n'était plus présent sur le terrain pendant le conflit, a continué d'entretenir le dialogue avec les forces endogènes et les acteurs présents. L'Iram a ensuite effectué des propositions d'appui à la décentralisation, tenant compte à la fois de la crise et de son expérience ancienne sur le territoire. Les ONG ont une force, même en cas de conflit, grâce aux liens dont elles disposent avec les structures locales (Frédéric Apollin).

Modalités de financements

Quel est le financement mobilisé pour être présent dans la durée ? (Yves Le Bars) En effet, l'action d'urgence a paradoxalement besoin de temps pour établir son offre, à moins d'agir en laminant ce qui subsiste de la société après la crise.

Pour Handicap International, les projets, qui ont généralement une durée de dix ans, sont financés par les bailleurs classiques : ambassades, fondations, etc. En Asie du Sud, 70 % des actions sont financées par l'Union européenne (ECHO, FEFCO, etc.). Dans certains cas, les fondations participent également aux projets. Tous les projets d'HI intègrent une réflexion sur la prévention des crises et tentent d'intégrer la notion de lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement. Par ailleurs, HI fonctionne sur la base d'accords-cadres avec l'AFD, le gouvernement du Luxembourg, etc. (Sandrine Chopin).

Pour sa part, le GRDR dispose de financements pluriannuels. Lors des inondations ou des situations de post-crise alimentaire, le GRDR articule ses programmes avec des actions de développement local de long terme. De plus, la fidélité du GRDR à certains territoires lui permet de disposer de partenaires financiers ou politiques dans la durée.

Pour l'Iram, les enjeux de financement ne sont pas semblables puisque l'Institut gère peu de projets directement. À travers son fonds associatif, l'Iram accompagne les actions et plaide auprès des donateurs sur l'importance de considérer des actions de long terme.

Articulation entre les actions de développement et les actions d'urgence

Pour Handicap International, l'avantage du DRM (Disaster Risk Management) est le lien naturel entre les acteurs d'urgence et de développement. Les projets menés par HI intègrent une réflexion sur la prévention des crises. D'une durée moyenne de dix ans, les actions suivent une logique de transfert vers le secteur public, y compris en période de crise. Ce transfert sur le long terme s'effectue en partenariat systématique avec les acteurs locaux. Toutefois, le DRM s'avère actuellement insuffisant puisqu'il ne s'applique qu'aux catastrophes naturelles et pas encore aux conflits (Sandrine Chopin).

Le GRDR s'est inscrit dans la complémentarité géographique avec des organisations intervenant davantage dans l'urgence, ce qui a permis d'éviter l'apparition de conflit entre organisations. Cependant, les dialogues ont été plus animés lors de la définition des stratégies de post-urgence. Dans le contexte mauritanien, la dimension des déterminants sociopolitiques est souvent occultée, un premier travail à ce niveau est nécessaire pour produire une contre-information face aux acteurs d'urgence. Le dialogue, afin d'intégrer une dimension développement, n'est pas toujours possible. La très forte médiatisation actuelle des crises ou des pays « fragiles » tend à pérenniser les situations de crises et fait penser à une situation de crise permanente. Il faut donc être en mesure d'avoir une lecture critique de ces discours et de les relativiser.

Cependant, le partenariat de l'Iram avec le réseau Billital Maroobé et Oxfam montre une expérience réussie. Pour sa part, Oxfam dispose de campagnes de plaidoyers structurés, hiérarchisés et de long terme. Pour la crise pastorale, la prise de conscience ne peut se faire que sur le long terme.

Session 2 : Les ONG de développement face aux crises aiguës à fort impact médiatique : l'exemple du séisme en Haïti

I. GESTION DES PARTENARIATS DANS L'URGENCE

Présentation de Frédéric APOLLIN, directeur des opérations AVSF

1. Introduction : une ONG spécialisée en développement rural mais une intervention ancienne liée à des situations d'urgence

Présente dans vingt pays, Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF) agit depuis plus de trente ans avec les communautés et les organisations paysannes des pays en développement pour résoudre la question alimentaire : aide technique et financière, formation, accès aux marchés, etc. Reconnue d'utilité publique, AVSF mène en 2012 plus de quatre-vingt programmes de coopération dans vingt pays d'Amérique centrale et du Sud, d'Asie et d'Afrique, au côté des sociétés paysannes pour lesquelles l'activité agricole et d'élevage reste un élément fondamental de sécurisation alimentaire et de développement économique et social. AVSF est donc une ONG spécialisée en développement rural :

- agissant sur des territoires ruraux souvent déjà soumis à de fortes contraintes et vulnérabilités (économiques, sociales mais aussi climatiques) ;
- coopérant avec des partenaires du Sud (organisations paysannes et locales, de même qu'avec des ONG, des institutions de formation et des services publics) à moyen et long terme ;
- mettant à disposition des compétences spécialisées (agronomes, économistes, zootechniciens, vétérinaires).

L'histoire d'AVSF est pourtant liée à des situations d'urgence : les premières interventions de VSF au Mali auprès des éleveurs répondent à des sécheresses répétées, avec une forte mortalité du bétail. Depuis lors, à plusieurs reprises, AVSF est intervenu en situations de crise et de post-urgence.

Quelques exemples d'intervention d'AVSF en situation de crise et de post-urgence :

- Nord Mali & Niger – sécheresses, 2004-2005 : projets de sécurisation alimentaire ; distribution de semences, caravanes mobiles de santé animale et humaine, campagne de vaccination contre les épizooties, réhabilitation de puits pastoraux, mise en place de banques céréalières.
- Guatemala – tempête Stan, 2005 : distribution de semences et intrants et appui à la relance rapide de la production agricole pour les populations indiennes du Lac Atitlan.
- Haïti – cyclones successifs, 2004 et 2008 (Gustav, Hanna et Ike) : reconstruction d'infrastructures de systèmes irrigués.
- Haïti – séisme, 12 janvier 2010.
- Mongolie – Dzud, 2010 : acheminement et distribution rapide de fourrages aux éleveurs pour sauver les jeunes animaux.
- Pérou – inondations de la région de Cuzco, 2010 : achat et distribution rapides de semences (et quelques outils) pour assurer une campagne agricole.
- Cambodge – inondations, 2011 : recapitalisation de stocks (semences, animaux) auprès des familles paysannes bénéficiaires de projet.

L'ensemble des actions mises en œuvre jusqu'au récent séisme d'Haïti du 12 janvier 2010 présente pour AVSF des points communs. Elles sont mises en place sur des terrains historiques de coopération auprès de populations placées soudainement en situation accrue de vulnérabilité. Elles le sont avec des partenaires traditionnels du « développement » : Organisation paysanne (OP), ONG et parfois quelques alliances nouvelles (Médecins du Monde...). Cette connaissance préalable des terrains et des acteurs est *a priori* un gage de meilleure efficacité et de rapidité dans les réponses apportées. Les réponses à ces crises se font toujours dans les thématiques et les champs d'action traditionnels d'AVSF. Il n'y pas – ou peu – d'intervention et d'actions spécifiques sur l'urgence pour répondre à des besoins de base vitaux des hommes et femmes : nourriture, santé, abri. Elles se font cependant avec des modalités parfois différentes comme l'est la distribution gratuite de biens et services pendant un temps déterminé. Il s'agit donc bien d'une intervention en post-urgence, conçue pour redonner très rapidement aux familles sinistrées les moyens et la capacité de production pour s'alimenter et répondre à des besoins économiques vitaux. Enfin, ces réponses d'AVSF se font avec des financements le plus souvent « classiques » pris sur des opérations de développement et quelques financements spécifiques urgence/post-urgence souvent plus conséquents (Fondation de France, OCHA³⁴, PAM, ECHO)

2. Le séisme du 12 janvier 2010 : bilan d'une réponse en post-urgence

Depuis 1992, AVSF agit dans les zones agricoles d'Haïti en collaboration avec des partenaires locaux pour consolider l'agriculture paysanne. La coopération en Haïti privilégie trois entrées prioritaires :

- le renforcement de la société civile haïtienne, en particulier d'ONG nationales professionnelles et d'organisations paysannes de type syndical ou économique ;
- la promotion de l'irrigation paysanne et la protection des bassins-versants par des démarches innovantes de soutien à l'agriculture de montagne et de reboisement participatif (dispositif de paiement pour services environnementaux, contrôlé par les organisations paysannes) ;
- l'appui à la structuration d'organisations professionnelles de producteurs/trices sur des filières stratégiques pour la sécurité alimentaire et le développement économique du pays, vivrières ou d'exportation (filières café, cacao, fruits, produits laitiers, maraîchage).

Le séisme d'une extrême violence qui a frappé Haïti le 12 janvier 2012 bouleverse le pays, les populations rurales, ainsi que nos partenaires (dont plusieurs subissent de lourdes pertes matérielles et humaines) et finalement notre coopération. Le séisme a ravagé la zone urbaine de Port-au-Prince mais aussi les départements plus ruraux du sud-est autour de Jacmel. Il a causé de nombreuses victimes, morts et blessés. Un bilan confirmé fait état de deux cent cinquante mille morts, trois cent mille blessés et un million six cent mille déplacés. Les structures, institutions et l'organisation de l'État haïtien ont directement souffert de la catastrophe. Trois jours après le séisme, l'état d'urgence a été déclaré sur l'ensemble du pays pour un mois.

Rapidement, Haïti a vécu un déferlement d'aide internationale humanitaire et d'ONG : plus de mille ONG en six mois sont arrivées sur le sol haïtien avec des moyens et des compétences diverses, mais parfois sans commune mesure avec les moyens financiers de certains de nos partenaires.

³⁴ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

• **Le positionnement d'AVSF post-séisme**

Dès le lendemain du séisme et en cohérence avec la politique gouvernementale, notamment celle rapidement définie par le ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR), AVSF décidait de se mobiliser en faveur des populations paysannes avec lesquelles l'association travaille depuis dix-huit ans, aux côtés de ses partenaires historiques issus de la société civile. Dans le département du sud-est, les communautés rurales des communes de Jacmel et Cayes Jacmel ont été durement touchées. AVSF a donc décidé d'agir dans cette zone avec et à la demande de son partenaire : la Coordination régionale des organisations du sud-est (CROSE), un mouvement social important de ce département.

Pour ces familles paysannes déjà vulnérables au niveau économique, social et climatique, au-delà du traumatisme vécu, le séisme du 12 janvier a de sérieuses conséquences. De nombreuses familles rurales affectées par le séisme se sont immédiatement déplacées vers la ville de Jacmel, abandonnant provisoirement leur maison endommagée ou détruite, à la recherche d'aide et particulièrement d'alimentation. Dans un mouvement inverse, des familles urbaines de Jacmel et de Port-au-Prince ont quitté la ville pour rejoindre leurs parents ou familles dans les sections communales, où ces derniers ont peu été affectés par le séisme. Ces migrations ont créé de fortes tensions sur l'alimentation et certaines familles se sont vues contraintes de sacrifier leurs propres semences pour nourrir ces nouveaux venus. L'augmentation des prix des produits agricoles, la pénurie d'essence et de moyens de transport dans les journées qui ont suivi le séisme ont également limité durant quelques jours les échanges sur les marchés locaux tant au détriment des consommateurs urbains que des producteurs ruraux.

Enfin, plusieurs familles ont également perdu, en même temps que leurs maisons, des moyens de productions (outils, semences, matériel agricole) restés dans les décombres. Ces phénomènes ont subitement provoqué des situations de fragilité économique accrue et pouvaient avoir des conséquences graves sur les prochaines campagnes agricoles.

Dans la réponse d'AVSF à cette nouvelle situation, l'ONG a ainsi décidé de :

1. rester fidèle à ses partenaires et de soutenir, dans ce cas précis, le mouvement social CROSE ;
2. rester dans les zones historiques de coopération et définir avec CROSE les nécessités urgence/post-urgence. AVSF et CROSE décidèrent de mettre en œuvre dès mars 2010 :
 - des actions de post-urgence en vue de permettre aux familles de récupérer rapidement leur capacité de production et fournir parallèlement en produits locaux l'aide alimentaire : distribution d'intrants agricoles semences (haricot, maïs, pois), drageons de banane, fertilisants et outils agricoles (houe, machette, etc.), relance de la production agricole (formation technique, installation d'infrastructures individuelles et collectives pour la transformation et le stockage) et du petit élevage (distribution de volaille et chèvres, perfectionnement d'auxiliaires vétérinaires), soutien au réseau de petites laiteries rurales Letagogo touchées par la perte subite de ses marchés (logistique/salaires),
 - des actions d'urgence (nouveau pour AVSF et CROSE) : mise en place d'un programme de *cash* transfert immédiat *via* les femmes, notamment réfugiées sur la ville de Jacmel, d'un programme de *cash for Work* (construction d'une route – piste pour désenclaver une section communale isolée) et enfin d'un programme de reconstruction d'habitat rural ;
3. porter l'expérience et la connaissance des réalités locales dans les espaces de coordination post-séisme (type *cluster*), afin de défendre la légitimité et le positionnement

de l'État et en particulier du MARNDR, auprès des instances et organisations « urgentistes », de soutenir les instances de coordination déjà existantes (CRI/CLIO³⁵).

Enfin, en coordination avec la Fondation de France, AVSF appuie parallèlement les dynamiques locales et des associations haïtiennes peu touchées directement par les programmes d'aide, grâce à la gestion d'un fonds d'investissement rural pour la Fondation de France.

3. Quel bilan et quels enseignements ?

- ***Des éléments de bilan pour notre partenaire***

Notre partenaire a joué un rôle pivot dans la coordination de l'urgence dans la zone du sud-est (devenu point focal pour la distribution alimentaire et d'abris, structure de référence pour le PAM et les ONG humanitaires, mobilisation de plus de 300 bénévoles), ce qui a permis de renforcer sa légitimité sur son territoire mais surtout au niveau national. Cette reconnaissance s'est accompagnée d'une augmentation conséquente de son budget sur les deux dernières années, mais non maîtrisée ce qui a entraîné des difficultés de gestion (technique et financière) pour notre partenaire et son équipe.

AVSF et son partenaire sont par ailleurs restés dans la même logique de coopération sur ces projets post-séisme, avec des difficultés logistiques : anticipation insuffisante des achats (par exemple matériaux pour le programme d'habitat rural), retards sur certaines actions.

Enfin, tandis que les financements de l'aide humanitaire diminuent depuis la fin de l'année 2011, le partenaire fait face actuellement à une baisse de budget et d'activités et a donc un besoin urgent de se réorganiser en conséquence.

- ***Quel bilan pour AVSF ?***

Devant l'ampleur du séisme et des dégâts, l'ampleur de la réponse humanitaire et le déferlement d'aide, AVSF a rencontré des difficultés de positionnement pour, d'une part, faire valoir son expérience et son analyse du contexte local face à l'arrivée massive des ONG d'urgences, d'autre part, faire reconnaître les savoir-faire et l'expérience de ses partenaires haïtiens sur le terrain.

Le séisme a bouleversé le pays et a créé un « Haïti différent », y compris dans l'esprit de nos partenaires : habitué à des démarches de développement, AVSF a rencontré des difficultés dans sa capacité d'anticipation et de réorganisation au regard d'une situation nouvelle (changement de ressources humaines et forte concurrence, organisation logistique, etc.). Avec une coopération sur des territoires conçus sur des pas de temps longs, AVSF n'était pas habitué à travailler très vite et parfois sur de nouvelles actions hors de son cœur de métier historique (par exemple le programme d'habitat rural).

Enfin, le positionnement d'AVSF n'a pas toujours été aisé tout au long de l'année 2010 vis-à-vis des demandes importantes des partenaires historiques, en particulier en matière de soutien logistique et d'actions d'urgence (mais l'ONG pouvait-elle refuser ?) et face aux déferlements de l'aide.

³⁵ Comité de liaison inter-ONG (pré-existant au séisme).

• **Quels enseignements pour AVSF ?**

De cette catastrophe, exceptionnelle par sa magnitude et des expériences passées déjà engagées dans des situations de crise, quelques enseignements ont pu être identifiés pour AVSF et sa coopération :

1. Il reste effectivement pertinent et légitime pour une ONG dite « de développement » d'intervenir avant tout en post-urgence, conçue comme une transition vers des démarches de développement, et de mettre en œuvre de telles actions d'abord dans les pays et territoires de coopération où nous sommes présents, par la « connaissance intime des territoires et acteurs locaux ».
2. Tout aussi pertinent est le choix de rester fidèles aux partenaires historiques en coopération (mieux articuler post-urgence et développement, connaissance des territoires et acteurs, présence locale et logistique installée en partie) mais :
 - en restant modestes sur les transferts financiers pour ne pas fragiliser aussi la propre organisation de leurs partenaires ;
 - en proposant une maîtrise d'œuvre technique et financière, avec des moyens humains accrus d'accompagnement des partenaires, pour plus d'efficacité et de rapidité dans les réponses apportées et dans les actions mises en œuvre ;
 - en prenant le temps préalable – même si court - de mieux analyser le nouveau contexte, d'identifier certaines actions et d'anticiper les conditions requises pour leur mise en œuvre.
3. Dans le domaine de l'urgence, limiter au maximum ses interventions directes, mais créer les alliances nécessaires avec des structures spécialisées de l'humanitaire (locales ou internationales) pour répondre aux légitimes demandes des partenaires.
4. Dans les projets « classiques » de développement, prévoir les moyens financiers minimums et intervenir avec nos partenaires sur la prévention des crises (notamment celles « prévisibles », d'ordre climatique) : formation des populations, mise en place de dispositifs de détection, mise en place de stocks de pénurie, voire petits fonds d'urgence (distribution d'intrants, etc.).
5. Pour améliorer son efficacité dans les actions de post-urgence et la cohérence de ces actions avec sa mission principale, il est important pour une ONG comme AVSF de préciser des règles internes : sur les priorités géographiques, sur les méthodes « utilisables et nouvelles » (dons, *cash for work*, etc.), avant de retourner à des démarches plus courantes dans le développement (systèmes financiers pérennes d'appui, etc.), sur l'incorporation de la prévention et la gestion des risques dans tous les projets, etc.
6. Pour finir, il semble nécessaire que les ONG de développement créent enfin des liens plus forts et des alliances avec des ONG humanitaires et d'urgence sur la base d'une réelle complémentarité de compétences et de temps :
 - ONG humanitaires : réponses immédiates et pertinentes au « *saving life* » après une crise exceptionnelle ;
 - ONG de développement : prise de relais en post-urgence et transition au développement.

II. LIENS ET INTERACTIONS ENTRE URGENCE ET DÉVELOPPEMENT À COURT ET MOYEN TERME

Présentation de Renaud Colombier, chargé de projets Gret

Renaud Colombier a présenté les conclusions d'une vingtaine d'entretiens réalisés en juin et juillet derniers, auprès de responsables du Gret au siège et en Haïti, de bailleurs de fonds, d'ONG d'urgence et de partenaires locaux traditionnels du Gret. Cet article a été coécrit avec Émilie Barrau (Gret).

1. Éléments de contexte avant le séisme

Depuis plus de vingt-cinq ans, le contexte haïtien se caractérise par une instabilité politique chronique. L'État haïtien possède une faible capacité de gestion, notamment dans la délivrance des services publics, du fait du manque de moyens humains et financiers. La délivrance des services de base est de manière générale déficiente et souvent prise en charge soit par le privé, soit par des ONG nationales ou internationales.

L'extension de Port-au-Prince, la capitale, s'est faite de façon anarchique au cours des dernières décennies. Début 2010, elle comptait environ trois millions d'habitants dont 50 % vivant dans des bidonvilles.

2. Le Gret : 15 ans d'intervention dans le secteur de l'eau

Le Gret a initié un projet en 1995, au moment où la situation du pays commençait à se stabiliser, avec un financement d'urgence de l'Office humanitaire des communautés européennes (ECHO³⁶) relayé plus tard par l'Agence française de développement (AFD), pour tester un dispositif d'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince.

Le Gret a souhaité faire évoluer l'approvisionnement par camion en accord avec la Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (Camep), l'entreprise publique de fourniture d'eau potable, et tester un service durable. Celui-ci consiste en des bornes fontaines raccordées au réseau public d'eau, gérées par des comités de quartier composés de membres élus parmi les habitants. Fin 2009, le dispositif était étendu à une cinquantaine de quartiers, donnant accès à l'eau à un million d'habitants.

Le Gret a instauré un projet d'accompagnement à la création des comités d'eau et accompagné l'institutionnalisation du dispositif, à travers la création de l'Unité de coordination des quartiers défavorisés (UCQD). Cette alliance a inclus la Direction nationale de l'eau potable et l'assainissement (Dinepa) qui est assimilable à un ministère de l'eau.

De maître d'œuvre au départ, le Gret a joué plusieurs rôles pour endosser finalement celui d'assistant technique auprès des différents acteurs de la filière. L'équipe locale, majoritairement composée d'Haïtiens, professionnels et militants, possède une autonomie et un pouvoir d'initiative en termes de stratégie tout en rendant compte au siège parisien.

³⁶ European Community Humanitarian Office (ECHO)

3. Le séisme et la réponse humanitaire

Les conséquences du séisme sont vertigineuses. Environ deux cent cinquante mille morts, trois cent mille blessés, un million six cent mille sans-abri et des pertes matérielles estimées à 120 % du PIB. La moitié des quartiers d'intervention traditionnelle du Gret ont été affectés par le séisme.

Plus d'un millier d'ONG de toutes tailles et de tous niveaux de professionnalisme sont arrivés simultanément, ajoutant à la catastrophe un enjeu considérable de coordination des acteurs. Pendant cette phase, 20 % des ONG effectuaient 80 % du travail, les 80 % restants se contentant d'engorger le système. La coordination avec les acteurs locaux, et notamment l'État haïtien, constitue un autre enjeu, alors qu'eux-mêmes ont également été victimes du séisme. Très rares ont été les structures d'urgence à associer les autorités locales, à l'exception notable de la Dinepa qui a su s'organiser rapidement, en lien avec l'Unicef et d'autres acteurs.

Les quartiers détruits et intacts coexistent dans un contexte urbain dense, ce qui crée une concurrence entre les zones où les services sont payants et celles où ils sont gratuits, du fait de l'aide internationale. La population des camps de réfugiés est d'ailleurs passée, au cours des trois premiers mois, de un million trois cent mille à deux millions de personnes, traduisant un effet d'attraction. Ce phénomène a considérablement perturbé, et parfois ruiné, les services locaux publics et privés qui continuaient de fonctionner.

Pour le Gret, le premier enjeu est de favoriser l'accès des quartiers défavorisés à l'aide d'urgence et la reconstruction. Le deuxième consiste à soutenir ses partenaires publics historiques du secteur de l'eau dans un contexte déstabilisant et à préserver la légitimité et la cohésion des comités d'eau, fortement bousculés par les demandes d'urgence des populations et le plus souvent court-circuités par les acteurs de l'urgence. Enfin, le Gret doit préserver sa propre légitimité alors qu'il est lui-même affaibli.

4. La stratégie du Gret post-séisme

Le plan d'action établi par le Gret est marqué par une philosophie d'intervention inchangée (renforcement de l'État *via* la délivrance de services publics, appui à la structuration sociale dans les quartiers, durabilité sociale et économique des actions). Il repose sur la continuité de ses actions locales, dans une perspective de reconstruction et de développement durable en Haïti.

Ces actions comprennent un rôle d'appui et d'interface entre la Dinepa, la Camep, l'UCQD, les comités d'eau et certains acteurs de l'urgence, avec pour objectif de faciliter la mise en place de dispositifs d'approvisionnement en eau (*water trucking*). Le Gret a dû coordonner les approvisionnements en eau des quartiers, mais aussi la production et la diffusion de diagnostics dans les quartiers défavorisés, la participation au *cluster* « *Water Sanitation and Hygiene (Wash)*³⁷ » et au sous-*cluster* « *Beyond Water Trucking* », chargé d'étudier des stratégies de sortie des interventions d'urgence et de retour à la distribution payante.

Seules deux actions d'urgence ont été menées. Elles l'ont été en partenariat avec ses partenaires historiques. La première, réalisée rapidement après le séisme, était une opération de *cash for work* dans six quartiers pour recapitaliser les populations tout en assurant des actions d'intérêt général. Elle consistait en une opération de nettoyage, en lien avec les mairies concernées et les comités d'eau. La deuxième a été un appui important à la Dinepa et aux cinquante comités d'eau dans la lutte contre le choléra à travers la distribution d'aquatabs³⁸ et des actions de sensibilisation.

³⁷ « *Water Sanitation and Hygiene* » signifie Eau, Assainissement et Hygiène. Le Cluster WASH assure la coordination et la concertation des acteurs sur place dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

³⁸ Comprimé effervescent permettant la désinfection de l'eau d'alimentation.

Dès le mois d'avril, le Gret a relancé deux projets existants et monté huit nouveaux projets, principalement liés à des sollicitations de bailleurs. Ses modes de montage de projet et d'intervention sont restés globalement inchangés et ont été peu adaptés aux contraintes du contexte d'urgence. Il a systématiquement impliqué les acteurs locaux et a concentré ses actions dans ses domaines de prédilection, tout en s'ouvrant à de nouvelles thématiques pour l'équipe haïtienne mais pas pour le Gret : la nutrition, le développement agricole et l'aménagement urbain.

En revanche, si le Gret a été très sollicité, il a systématiquement refusé d'agir dans les camps et de manière générale de mener des actions qui risquaient de rendre durables des installations et actions temporaires.

S'agissant de la reconstruction, les réflexions ont démarré dès janvier 2010 au Gret. Elles ont engendré trois projets : le projet Res'eau pour la mise en place d'un observatoire de la qualité de l'eau dans les quartiers défavorisés ; un projet pour la reconstruction de quartiers défavorisés à Baillergeau et Martissant³⁹ ; le projet Saint-Louis, qui s'inscrit dans une perspective de rééquilibrage entre la capitale et les villes secondaires.

Parallèlement, le siège a porté une vision de développement dans le contexte d'urgence, en investissant fortement un groupe de travail *ad hoc* de Coordination Sud, en participant aux réunions de la MIRH (Mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti) et celles du collectif Haïti et en représentant les ONG européennes à la conférence des donateurs en mars 2010, avec le mandat de CONCORD⁴⁰. Le document de position rédigé collectivement pour New-York traduit la prédominance d'une vision de développement et un certain consensus entre ONG d'urgence et de développement. Pourtant, cette convergence dans les discours ne se vérifie pas sur le terrain et dans la pratique. Enfin, aujourd'hui, dans quelle instance les ONG discutent-elles encore des problématiques de reconstruction en Haïti ?

5. Les interactions du Gret avec les acteurs de l'urgence

Les acteurs de l'urgence interrogés reconnaissent la forte valeur ajoutée du Gret dans son rôle d'interface pour faire valoir l'existant (acteurs publics et société civile et services publics) et son attitude coopérative. De leur côté, la Dinépa, la Camépa et l'UCQD ont considéré que le Gret avait eu un rôle d'appui auprès d'eux et une plus-value unique dans la défense de la place des pouvoirs publics et du service public de l'eau. Enfin, les comités d'eau, après une forte incompréhension, alors qu'ils devaient faire face aux demandes d'aide d'urgence des populations, reconnaissent aujourd'hui la pertinence et la légitimité du positionnement du Gret. Toutefois, tous signalent que l'impact de l'action du Gret apparaît limité sur les pratiques d'urgence et les stratégies de sortie, et restreint à quelques ONG francophones.

En effet, certains quartiers défavorisés n'ont pas ou peu reçu d'aide et, dans les quartiers qui en ont reçues, peu d'ONG d'urgence sont passées par les comités d'eau pour la distribution de l'aide. Également, bien qu'il y ait eu quelques tentatives de collaborations, peu de partenariats ont été effectifs et ont abouti entre le Gret et des ONG d'urgence. Enfin, si la présence du Gret dans le groupe « Beyond Water Trucking » a aidé les pouvoirs publics à tenter de bloquer les stratégies de sortie dangereuses par des consignes vis-à-vis des ONG, beaucoup d'entre elles auraient choisi de ne pas les suivre. Il est possible toutefois que l'impact soit un peu plus important que ce que nous avons pu apprécier en juillet 2010. En effet, les comités d'eau faisaient alors état de démarches auprès d'eux de la part d'ONG d'urgence qui cherchaient à mettre en place de vraies stratégies de sortie.

³⁹ Financé par l'AFD, il associe la FOKAL et le mouvement des PACT.

⁴⁰ CONCORD est la confédération européenne des ONG d'urgence et de développement.
www.concordeurope.org

Les facteurs explicatifs internes au Gret sont divers : méconnaissance des stratégies et modes opératoires des ONG d'urgence, capacité de partage et diffusion insuffisante des informations, investissement trop intermittent et sans stratégie véritable dans les espaces d'influence et de coordination en Haïti, manque de ressources humaines adaptées au contexte d'urgence.

Des facteurs externes au Gret apparaissent plus déterminants encore pour expliquer l'impact limité. Les divergences de fonds dans la philosophie d'intervention (l'assistance et la gratuité de l'aide *versus* la recherche de durabilité sociale et économique) et le rapport aux acteurs locaux (le court-circuitage, pour aller vite, contre le renforcement et la structuration d'acteurs comme fin en soi) constituent bien souvent des freins à la coordination entre acteurs. Les logiques concurrentielles, la recherche de visibilité et les modes opératoires (logiques d'offre et de préfabriqué *versus* réponse à la demande ; contraintes de décaissement ; *turn over* et profil des équipes ; contraintes de sécurité) rendent difficile la collaboration entre acteurs. On constate en particulier que toute action d'influence sur les interventions des urgentistes doit être extrêmement rapide car les commandes de matériel sont passées très vite après les études de besoin.

Enfin, il faut signaler que la Dinepa a regretté ne pas s'être donné les moyens d'optimiser le rôle du Gret pour guider les interventions des ONG d'urgence : en effet, l'absence de mandat officiel et de financement ont limité les moyens et la légitimité du Gret à intervenir en interface vis-à-vis des urgentistes.

6. Enjeux et enseignements

• **Comment être influent et contribuer à orienter les interventions des urgentistes ?**

Le cas d'Haïti met en lumière la nécessité de faire reconnaître, par les bailleurs et les pouvoirs publics locaux, le rôle d'interface et d'orientation des urgentistes que peuvent jouer les ONG de développement bien implantées localement dans des contextes d'urgence : cette reconnaissance doit s'exprimer à travers la formalisation d'un mandat et des financements associés.

Également, on constate la nécessité de capitaliser et de disposer d'outils et de supports d'information très rapidement communicables indispensables dans les urgences (cartographies, informations sur les populations, sur les organisations, sur les réseaux) ce qui revient à développer une démarche de prévention et de réduction des risques.

Développer une capacité de réaction rapide suppose aussi une capacité de mobilisation de fonds en urgence, des procédures de décision et des modes de fonctionnement *ad hoc* qu'il faut avoir construit en amont. Il s'agit encore de constituer une capacité de mobilisation de ressources externes professionnelles (investissement dans les *clusters*, connaissance des acteurs et des bailleurs de l'urgence, gestion du stress, appui psychologique, etc.) et de réduire la vulnérabilité des équipes dans les pays à risques.

• **Peut-on se contenter d'agir en appui ou en interface ? Faut-il être opérateur dans un contexte d'urgence ? Si oui, à quelle échelle d'intervention ?**

Réussir à exister et à faire valoir son rôle et son utilité en tant qu'interface dans un contexte d'urgence aiguë, dans lequel la légitimité repose avant tout sur la capacité d'action et d'intervention rapide et directe auprès des populations, est difficile (rivalités et concurrences en termes de visibilité entre ONG et entre institutions, risque de marginalisation). Cela renforce encore la nécessité d'un mandat formel et d'une capacité de l'ONG à communiquer et à faire valoir son positionnement.

Mais on peut aussi se demander si cette posture est suffisante pour un opérateur de projets comme le Gret. La réalisation d'actions d'urgence ou de post-urgence par le Gret aura eu une triple utilité. Elle lui a permis de préserver sa légitimité auprès des comités d'eau et des

pouvoirs publics – en particulier au moment de la crise du choléra –, de contribuer à préserver la légitimité des comités d'eau vis-à-vis des populations, d'établir des relations avec des bailleurs, en partie nouveaux pour lui, et de négocier le financement d'actions de développement par la suite.

Ces actions sont restées limitées et ponctuelles et il est vrai que les contraintes propres aux financements de l'urgence sont peu propices à la construction *ex nihilo* de nouvelles stratégies. La capacité du Gret à instiller, dans ses actions d'urgence ou dans les projets financés par des bailleurs sur des fonds d'urgence, sa philosophie d'intervention aurait sans doute été moindre s'il avait dû mettre en œuvre des actions de plus grande ampleur. L'expérience du Gret dans cette crise en Haïti plaide donc pour un choix très raisonné de saisies d'opportunités dans les phases d'urgence mais montre aussi qu'il est possible de mener des actions d'urgence en partenariat avec les acteurs locaux et en les inscrivant des perspectives de moyen et long terme.

• **Comment intégrer l'urgence dans les actions de développement ? Comment intégrer le développement dans l'urgence ?**

Dans les pays soumis régulièrement à de forts risques naturels comme Haïti, avoir une vision de développement implique d'intégrer la question des urgences. Les ONG de développement pourraient anticiper les situations d'urgence en :

- développant des approches de prévention des risques intégrées aux projets ;
- contribuant à l'élaboration des plans de contingence avec les autorités publiques (locales et nationales) dans des pays exposés à des risques naturels et en aidant leurs partenaires locaux à y prendre part ;
- travaillant sur la disponibilité des informations accumulées par les équipes de développement pour qu'elles soient mobilisables dans des contextes d'urgence.

Les ONG de développement et d'urgence devraient également chercher à développer des relations et des partenariats pour mieux articuler leurs interventions. Il est nécessaire qu'elles apprennent à mieux se connaître et qu'elles créent des espaces de réflexion et d'échange sur leurs possibilités d'articulation et de collaboration. Elles auraient intérêt également à construire des relations hors crise entre sièges et entre représentations locales quand il y en a, qui puissent être immédiatement réveillées lorsque nécessaire.

Enfin, les ONG de développement devraient mettre en place une stratégie de plaidoyer et de communication vis-à-vis des bailleurs, des ONG d'urgence, des formations spécialisées aux métiers de l'urgence pour promouvoir et faire reconnaître leurs rôles et leurs modes d'interventions dans les contextes d'urgence.

POINTS DE DÉBATS

Enjeux de concertation

Pour François Grünewald, deux types d'approche s'opposent : l'approche du « faire-faire » et du soutien aux acteurs et l'approche de substitution et de gratuité. « Le choc culturel est complexe. » Une meilleure coordination permettrait une meilleure efficacité des actions. Par exemple, lors de la première évaluation par le Groupe URD en Haïti, une partie du matériel envoyé était inutile, ce qui n'aurait pas été le cas si le Centre de crise du MAEE et la Protection civile avaient su ce que l'AFD faisait avec le Gret dans le domaine de l'eau. De plus, l'urgence entraîne l'utilisation rapide et visible de beaucoup de ressources, ce qui n'est pas nécessairement un élément favorable pour la mise en place d'une approche concertée, intégrant les acteurs locaux. Enfin, alors que les acteurs de l'urgence devraient penser dès le début de l'intervention à leur stratégie de sortie, ils ne le font que très tard au cours du processus.

Pour Frédéric Apollin, le séisme en Haïti a eu le mérite de faire fortement dialoguer en France les ONG d'urgence et les ONG de développement. Ensuite, autour du message porté par l'État haïtien selon lequel le séisme avait touché le monde agricole, une partie de l'aide alimentaire s'est fournie sur des marchés locaux. L'écoute a donc été réelle à ce niveau et a permis une plus grande concertation des bailleurs.

Les alliances sont indispensables dans le futur pour des pays qui rencontrent des crises récurrentes. Les partenariats conclus entre AVSF et des ONG d'urgence reposent sur des complémentarités thématiques ; ces partenariats permettent d'ancrer dans la durée et d'entrevoir ensemble la façon de répondre dans le futur à des cycles de crise, de sécheresse, de famine... Les ONG de développement peuvent également réfléchir avec les ONG d'urgence aux sorties de crise.

Yves Le Bars a souligné qu'avec la crise de nouveaux partenariats, qui existaient avant la crise, se sont consolidés ; Catherine Bonnaud, pour sa part, s'est interrogée sur la pertinence et la solidité des partenariats nés à l'occasion d'urgence, notamment au regard des effets d'aubaine dont certains peuvent profiter. Pour Pierre Djympson, la majorité des ONG ayant intervenu en Haïti sont des ONG urgentistes, s'engageant là où se situent les caméras. Il serait intéressant de comparer la cartographie des ONG qui sont intervenues avant et après le 12 janvier. Une grande partie de l'aide s'est concentrée sur Port-au-Prince. Suite au séisme s'est produite une fuite massive de résidents vers les villes de province. Quelques semaines après, le mouvement inverse a été constaté. Les rares ONG qui intervenaient en province n'ont pas trouvé le financement nécessaire pour mettre en place des structures d'accueil. Avec un effet d'aubaine, des populations ont rejoint la capitale. Dans la pratique, la priorité est accordée à l'urgence, ce qui réduit l'efficacité des actions conduites.

Difficulté de croître face à une demande importante

Comment les ONG de développement peuvent-elles s'outiller pour répondre à l'accélération du changement stratégique ? (Yves le Bars).

Pour Renaud Colombier, les urgentistes utilisent des mécaniques rodées, transposées sur le terrain. Pour les ONG de développement de petite ou de moyenne taille, il faut d'autant plus se méfier de la tentation de faire grandir une équipe locale, étant donné que les financements s'assèchent rapidement et que la crise de croissance n'est jamais loin.

Par exemple, AVSF a fortement recruté après le séisme en Haïti afin de répondre à une demande extrêmement forte. Malgré les difficultés que CROSE rencontre aujourd'hui pour se stabiliser, ce partenaire est ancré dans toutes les collectivités du territoire. Les ONG d'urgence et les organisations internationales se sont donc adressées à cette structure. La croissance nécessite de mieux travailler et de s'associer avec les ONG humanitaires, ces alliances deviennent indispensables pour des pays qui rencontrent des crises récurrentes.

Prévention des crises

Aviez-vous connaissance du plan de contingence d'Haïti avant le tremblement de terre ? Contribuez-vous à son actualisation et considérez-vous que ce plan est pertinent ? (Samuel Legendre).

Selon François Grünewald, les plans de contingence existant depuis longtemps en Haïti se sont toujours révélés être erronés. L'enjeu est de travailler à la réflexion sur la palette des risques, plutôt que de définir un plan qui termine sur l'étagère.

Implication de la population dans les actions d'urgence et de développement

L'implication de la population est une condition importante de la réussite des dynamiques de reconstruction et de sortie de crise impulsées par les acteurs extérieurs (étudiant Ciedel). Pourtant, dans beaucoup de zones, une certaine résilience des populations à accueillir les réfugiés a été constatée (Frédéric Apollin). En Haïti, pendant l'urgence, le système de *cluster* n'était pas accessible aux Haïtiens ; aujourd'hui la majorité d'entre eux ne fonctionnent plus. Au-delà, il n'existe pas vraiment d'instance de coordination. Dans le cas d'Haïti, la coordination est à sens unique. Il s'agit d'une sorte d'assistance. N'est-il pas nécessaire de redéfinir l'aide en Haïti ? Ainsi, après le tremblement de terre, 85 % de l'aide américaine est répartie aux États-Unis. La communauté internationale donne avec la main droite et reprend avec la main gauche (James Olivier, INS).

En Haïti, le travail des ONG haïtiennes, appuyées par les ONG internationales, a permis de limiter la crise en zone rurale. Ainsi, AVSF a ainsi consolidé un partenariat avec CROSE, un mouvement social haïtien, qui a permis de relayer les débats dans les communes et d'associer la population, les communes aux actions conduites par AVSF. AVSF choisit ses partenaires locaux en répondant aux besoins des populations locales mais également pour influencer les transformations sociales sur les plans local et national.

De même, le Gret continue d'appuyer les comités d'eau, structures élues et représentatives des habitants en conservant l'objectif d'être également un interlocuteur des pouvoirs publics dans l'élaboration des politiques publiques.

L'implication des gouvernements est également un facteur important des succès des programmes de développement (Sandrine Chopin). Toutefois, peu de bailleurs prennent en compte la nécessité de renforcer l'État (François Grünewald). Pendant les premiers mois qui ont suivi le séisme, quasiment rien n'a été fait pour aider l'État. Un mois après le séisme, le ministre de la Santé se déplaçait en mobylette ou à vélo afin de trouver de la nourriture pour ses secrétaires. De plus, depuis plus de dix ans, la stratégie de nombreux bailleurs est de casser l'État haïtien. Les analystes estiment que le maintien de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) n'est plus nécessaire depuis quatre ans. Randa Radhouani a souligné le rôle de la coopération décentralisée pour renforcer les autorités locales haïtiennes. Au lendemain de la catastrophe, le ministre haïtien de l'Intérieur et des Collectivités territoriales a sollicité Cités Unies France afin d'apporter un appui institutionnel à la création d'une intercommunalité regroupant les communes de Gressier, Léogâne, Petit-Goâve et Grand-Goâve. Un projet de coopération a ainsi été créé entre ces quatre communes et la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, la communauté d'agglomération de la Martinique et Cités Unies France. Le même type de partenariat est engagé entre douze communes, regroupées en une association départementale : l'Association des maires de la Grand'Anse (AMAGA), le conseil régional de Bretagne, les communes du Grand Ouest, les communes de Morne à l'eau et Gourbeyre (Guadeloupe), le département des Côtes d'Armor, la ville et la communauté urbaine de Nantes, les communes bretonnes de Lannion-Trégor et du Kreiz Breizh et enfin Cités Unies France. À travers le renforcement des autorités locales, la coopération décentralisée permet d'appuyer sur le long terme les dispositifs de prévention des risques et de réduire la vulnérabilité des populations pour une meilleure résilience des territoires.

Table ronde : crise, urgence, développement : quelles stratégies pour l'avenir ?

Modérateur : Christian TROUBÉ, directeur de l'agence Rue principale

Participants : Serge MOSTURA (Centre de crise – MAEE) ; Catherine BONNAUD (AFD) ; Isabelle MOUSSARD-CARLSEN (Action contre la faim) ; Jean-Philippe FONTENELLE (Gret)

Christian TROUBÉ

L'objectif de la table ronde est de revenir sur nos quatre questions de la matinée. Comment adapter les pratiques du monde du développement à des contextes d'urgence ? Comment interagir avec les acteurs de l'urgence ? Comment faire valoir les approches du monde du développement ? Comment systématiser l'intégration de logiques parfois antagonistes ?

Tout aujourd'hui est crise et tout est fait pour que les rapports Nord/Sud soient envisagés selon ce prisme. Cela conduit à un basculement de l'objet social du monde associatif vers une crispation sur la crise. De fait, il s'est produit un glissement des ONG urgentistes vers le monde du développement. Dans le même temps, les associations de développement ont été interpellées par une temporalité plus réduite que celle qui s'applique habituellement au développement.

Au-delà de ce débat urgence/développement, il existe deux conceptions de l'humanitaire : l'humanitaire de projection et l'humanitaire d'inclusion. Dans l'urgence, sont mobilisés dans les pays du Nord des ONG qui se projettent dans les pays du Sud. Pour sa part, l'humanitaire d'inclusion associe la société civile et se situe au plus proche des personnes vulnérables.

Globalement, est constaté un déficit de connaissance réciproque des deux univers, d'autant plus que ces métiers ont énormément évolué. Toutefois, les ONG de développement et les ONG d'urgence se retrouvent sur certains champs, comme celui de la prévention des crises ou de filet de sécurité. De plus, les ONG de développement peuvent offrir de nombreuses connaissances au monde de l'urgence, notamment du lien entre elles, de la fidélité à des pratiques de développement dans la durée, à des relations culturelles et sociales avec les populations, ainsi que du recul. Encore faut-il que les ONG de développement et d'urgence puissent se parler et anticiper ensemble le monde complexe, évolutif et en crise qui est le nôtre et cela avant que la crise ne se déclare. Cela pose la question de l'ouverture d'espaces de coordination et de dialogue.

Serge Mostura, quelles stratégies d'avenir pouvons-nous imaginer pour cet univers de l'urgence et du développement ?

Serge MOSTURA

Le Centre de crise est une direction du MAEE en charge notamment des situations d'urgence et de crise à l'étranger. Dans le domaine humanitaire, le Centre de crise contribue à la réflexion des pouvoirs publics. Dans le domaine de l'urgence, il est l'interlocuteur d'un certain nombre de partenaires (ONG, agences de Nations unies, etc.). De plus, le Centre gère un fonds d'urgence humanitaire qui permet de subventionner des projets conduits par les ONG, y compris locales, et les agences de Nations unies en cas de graves difficultés. Enfin, au sein

de l'administration, le Centre exerce une mission de coordination ; en revanche, vis-à-vis des partenaires extérieurs, sa mission est celle de la facilitation.

Le débat entre urgence et développement constitue un souci spécialement français. Les ONG britanniques sont issues des « *non profit organizations* » et ont un mandat thématique ou générique. Les ONG françaises sont issues de la tradition du monde associatif. Cette approche permet la diversité et constitue une richesse mais fait également courir le risque d'une fragmentation des structures. À l'étranger, l'urgence, en termes financiers, correspond à un pourcentage des crédits que l'on consacre au développement.

Tant l'action d'urgence que celle de développement ont vocation à s'éteindre. Or, souvent, les actions sont trop durables. La question à poser est donc moins celle de la temporalité que celle de la durée.

Une conférence nationale humanitaire a été organisée mi-novembre lors de laquelle ont été tirées plusieurs conclusions, parmi lesquelles la nécessité, pour la France, de disposer d'une stratégie humanitaire. Beaucoup de pays en disposent déjà. Élaborer une telle stratégie pose nécessairement la question du lien entre l'urgence et le développement.

Dans ce cadre, le premier critère est celui de la contrainte politique. Les règles d'intervention d'une ONG de l'urgence sont l'indépendance, la neutralité... Par exemple, si les ONG françaises souhaitent continuer à travailler en Syrie, une impartialité est obligatoire. Elles ne doivent ni critiquer le gouvernement syrien, ni se compromettre avec lui. Les ONG de développement, qui elles aussi ne doivent pas se compromettre avec les autorités locales, contribuent souvent par leurs actions aux politiques publiques.

Pour des raisons liées à l'opinion publique, un pays peut décider de financer des opérations humanitaires d'urgence. Au Royaume-Uni, l'opinion nationale est plus sensible à la logique de projection qu'à la logique d'inclusion.

Le deuxième volet est financier et administratif. Pour les deux catégories d'ONG, les montants, les mécanismes et les procédures de financement ne sont pas les mêmes. Dans un cas, le principe est celui de l'assistance. Dans un autre, la logique est voisine de celle du prêt. Il n'est pas possible de passer de l'un à l'autre de façon neutre car les règles de droit ne sont pas les mêmes, ce qui ne signifie pas que les actions ne peuvent pas être raccordées. Le MAEE veille à la cohérence des actions menées par le biais de la Direction générale de la mondialisation, le Centre de crise et l'Agence française de développement.

La logique des interventions du Centre de crise est d'observer ce qui existe déjà dans un pays donné et de déterminer qui est le mieux placé pour répondre au besoin identifié. Ce peut être une ONG que le Centre de crise fait venir spécialement, ou une ONG qui travaille déjà sur place et à qui le Centre donne la possibilité de travailler de façon plus intense. À ce titre, le Centre a recours à l'ambassadeur présent dans le pays concerné, qui dispose d'une vision globale de la situation du pays donné.

Le troisième volet est celui des méthodes, sur lequel le Centre peut faire des progrès tout à fait importants. Le premier domaine est celui de la professionnalisation : il serait bon de rassembler les formations initiales et continues déjà existantes en créant des tronc communs. De plus, des partenariats existent pour certains projets, même s'ils se mettent en place très tard. Toutefois, il apparaît qu'aucun acteur n'intervient partout dans le monde. Il est donc nécessaire de réfléchir aux partenariats à mettre en place selon une logique géographique.

Pour conclure, il existe trois phases durant lesquelles les contacts sont possibles. La première phase où le contact est possible est celle de la prévention des catastrophes. Suite à la conférence organisée, un pourcentage du fonds d'urgence humanitaire sera consacré à des actions de prévention. La deuxième phase est celle de l'urgence elle-même. Dans ce cadre, lorsque les ONG rencontrent des problèmes, la solution est d'en parler à l'ambassadeur de France ou à l'attaché humanitaire du pays. La troisième phase est celle de l'après-crise, pour laquelle les Français ont des défaillances. L'an dernier, la France s'est

dotée d'une Task force⁴¹ pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures, dont la mission est d'organiser la phase post-crise. Cette force a fait la somme de tous les engagements français dans tous les pays d'intervention. En 2012, ce groupe devrait se réunir de façon plus régulière, avec l'ensemble des ONG d'urgence et de développement, afin d'identifier des solutions.

Christian TROUBÉ : Serge Mostura a plaidé pour un regroupement. Quel est le point de vue de l'AFD ?

Catherine BONNAUD

Aujourd'hui, la prise en charge de l'urgence n'a pas été transférée à l'AFD. Il existe donc un *cluster* Urgence et un *cluster* Développement au sein des pouvoirs publics. La porosité n'est pas assurée entre les deux, sans pour autant que l'on puisse parler de méfiance. L'AFD a pour mission la construction des capacités locales et l'amélioration de la gouvernance. Elle vise également à renforcer les États, qui sont ses interlocuteurs naturels, et à les accompagner dans leurs rôles (planification, régulation, élaboration et respect des normes, coordination). Tout cela ne peut se faire que si la stabilité est assurée et s'il existe des politiques publiques.

Le tableau est protéiforme en fonction de l'État, de la crise. La taille et l'importance des crises impliquent des réponses et des articulations différentes. Dans certains pays, les crises sont prévisibles. Ainsi, en Mongolie, les grandes vagues de froid se produisent de façon régulière mais l'État est dans l'incapacité chronique de coordonner l'aide des acteurs, alors que le pays n'est pourtant pas pauvre.

Si, dans son métier traditionnel, l'AFD a un rôle d'appui à l'État, l'Agence travaille également avec les ONG comme opérateur ou en appuyant leurs initiatives. Dans le premier cas, l'AFD s'inscrit dans une logique de développement sur le long terme et l'émergence d'une crise peut alors compliquer les choses. Dans le second cas, l'AFD n'a eu qu'une grande crise à gérer, celle d'Haïti lors de laquelle peu d'ONG ont sollicité l'Agence pour intervenir dans l'urgence. Lorsque l'urgence a été déclenchée en Haïti, nous avons réuni les ONG pour les assurer de la flexibilité des actions de l'Agence. De même, nous pensions être sollicités pour répondre à de nouveaux besoins au cours des années 2012 et 2013. À ce stade, cela n'a pas été le cas, du moins pas encore.

L'analyse de ces situations permet de constater la nécessité de passer d'une mission de développement, qui était traditionnellement basée sur le renforcement de la société civile au Sud, à une mission de soutien à la sortie de crise.

Se pose alors un nouveau problème, celui du financement. Les ONG dites humanitaires sont financées à 100 % par ECHO, le Centre de crise, etc. Lorsqu'elles contactent l'AFD, cette dernière les informe qu'elles doivent disposer de fonds privés, condition qui n'est souvent pas satisfaite. Nos modalités d'appui aux ONG ne sont pas adaptées pour prendre en charge cette transition. Même si l'AFD souhaitait intervenir lors de situations d'urgence, une révision profonde des outils de l'Agence serait nécessaire pour répondre aux attentes et besoins des ONG.

Par ailleurs, la rigidité des bailleurs de l'urgence, notamment les européens, ne facilite pas la transition vers le développement. Une réflexion doit être conduite pour encourager ces bailleurs à accompagner la sortie de l'urgence. Les financements mis à disposition devraient

⁴¹ La Task Force interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures est située au ministère des Affaires étrangères et européennes et placée sous la double tutelle du directeur général des Affaires politiques et de sécurité et du directeur du Centre de crise. La Stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures a été adoptée en novembre 2009

évoluer pour permettre de passer de la gratuité à des systèmes de recouvrement. Il n'est pas concevable que le fait d'être financé par ECHO empêche de monter une régie. Ces modalités doivent être revues, sachant, par ailleurs, que la France fait le choix du multilatéral dans sa politique d'aide au développement et sa politique humanitaire.

Dans ce cadre, il doit être aussi possible de revoir certains instruments, afin de les rendre plus accessibles aux ONG de l'humanitaire ou du développement. Toutefois, si les enveloppes n'augmentent pas, cela risque d'être compliqué. Il a été envisagé également la création d'un fonds spécial positionné à l'Agence, fonds qui aurait le mérite de faciliter le dialogue entre les acteurs. Il est important que les pouvoirs publics se parlent et s'impliquent davantage les uns aux côtés des autres. De plus, l'AFD pourrait accompagner cette dynamique d'une meilleure connaissance réciproque, encourager à capitaliser sur les expériences réussies et sur les échecs, afin de mettre en place des modes opératoires plus efficaces.

Christian TROUBÉ a regretté la sous-représentation d'ONG d'urgence durant cette journée. Néanmoins, ACF créée à l'origine comme une ONG de développement, avant de rejoindre le domaine de l'urgence, était présente. Toutefois, pouvons-nous réduire ACF à une association d'urgence, sachant qu'elle est présente depuis plus de vingt-cinq ans en Haïti ?

Isabelle MOUSSARD-CARLSEN

ACF est présente en Haïti depuis vingt-cinq ans, comme au Kanem ou en Afghanistan. L'ONG a donc une connaissance approfondie de différents territoires, qui, conjuguée à sa fidélité, constitue son contexte opérationnel.

Dans les pays d'intervention, ACF poursuit des stratégies à moyen terme (3 ou 4 ans) sur des projets conduits avec des partenaires locaux, afin de renforcer les compétences au plan communautaire, avec des acteurs locaux, décentralisés ou des ministères. ACF y a également développé une capacité de réponse aux urgences.

Lors de cette journée, cette dichotomie d'approche a beaucoup été abordée. Cependant, il semble que dans un certain nombre de nos projets, ONG d'urgence et de développement ont des approches similaires. Une ONG comme ACF travaille sur trois temps : la prévention, la crise et la post-crise. Un lien très important peut être effectué entre ces différents modes opératoires. La sortie de crise se fait sur la durée mais ACF ne dispose pas toujours de tous les outils pour assurer la continuité. ONG d'urgence et de développement gagneraient donc beaucoup à travailler ensemble sur ces périodes.

De plus, les échelles d'action sont différentes. ACF dispose de moyens logistiques lui permettant de réagir rapidement en cas de crise. Toutefois, c'est surtout vrai lorsqu'ACF est déjà présente dans un contexte donné. Par ailleurs, il existe des ONG de toutes sortes et de toutes tailles. De plus, les ONG d'urgence françaises ne ressemblent pas forcément aux ONG d'urgence anglo-saxonnes. Il est donc important de ne pas placer toutes les ONG sur le même plan.

À Gonaïves en Haïti, ACF conduisait des programmes de moyen terme qui ont perduré durant la période de la crise. Dans l'urgence, il est donc possible d'assurer la continuité des programmes de développement. ACF conduit également une vraie réflexion sur la stratégie de sortie. Toute la difficulté est de déterminer comment nous pouvons travailler en coordination avec les autres et à quel moment la coordination peut se faire. Le contexte d'Haïti est spécifique car les ONG sont arrivées de façon massive.

Jean-Philippe FONTENELLE est revenu sur les enjeux. Pour les ONG de développement, la phase de diagnostic est celle qui permet de déterminer les hypothèses qui sont faites en matière de durabilité, de retrait et d'évolution du positionnement. C'est à ce moment que les deux types d'ONG peuvent se rapprocher, en partageant l'analyse d'un contexte donné.

Comment travailler ensemble dès le départ sur les dispositifs ? Le Gret essaie de répondre à la question, notamment au Burkina Faso ou à Madagascar, pour tenter d'intégrer la récurrence des crises. L'enjeu est d'élargir ces réflexions. En Mauritanie, le Gret travaille avec l'Union européenne sur les filets de sécurité ; ACF travaille dans le même pays, avec le même bailleur, sur le même sujet. Des discussions se déroulent entre le Gret et ACF au niveau purement opérationnel, sans que les directions ne s'en emparent. Au Myanmar, le Gret travaille déjà avec ACF, German Agro Action et avec Solidarité. Des difficultés se posent dans certains cas, les métiers étant différents. Ainsi, le Gret s'est fixé des objectifs de changement social qui impliquent de structurer l'action dans une double perspective de pérennité économique et d'inscription institutionnelle, ce qui peut gêner certains partenaires plus enclins à proposer des « produits » très structurés pour répondre à des besoins de court terme mais peu évolutifs. Au-delà, le Gret ne dispose pas des mêmes outils de suivi-évaluation, plutôt centrés sur les dynamiques que sur le suivi d'indicateurs quantitatifs, et ne gère pas les ressources humaines de la même façon, avec une volonté de continuité de la présence. Les projets menés actuellement en partenariat au Myanmar constituent des laboratoires, qui permettront d'identifier les facteurs de blocage sur ces différents points (objectifs, résultats, indicateurs, moyens) et les possibilités d'évoluer par la suite vers un rapprochement des approches.

POINTS DE CLARIFICATION

Christian Troubé : Dans le cadre de la crise globale, ne serez-vous pas conduits à vous regrouper ? En 2009, il avait été évoqué le fait de transférer l'aide au développement sur l'AFD, à condition que les ONG de développement se regroupent.

Catherine Bonnaud : L'objectif de l'AFD est d'accompagner les ONG françaises afin qu'elles soient plus lisibles à l'internationale et interviennent davantage à moyen terme plutôt que dans le cadre de financements annuels. Il est prématuré de dresser un bilan mais l'AFD souhaite s'impliquer davantage auprès des ONG de développement, en allouant des financements sur des durées plus conséquentes. Dans le même temps, les expériences de l'AFD avec des consortiums ne sont pas toujours des réussites.

Serge Mostura : Pour le MAEE, le monde des ONG doit se transformer comme les entreprises ont dû le faire lors de l'entrée en vigueur du marché unique. Si les ONG françaises veulent continuer à jouer un rôle important, elles doivent être de taille plus importante. Actuellement, des ONG font faillite chaque année. Le MAEE dispose de fonds mais se trouve confronté aux difficultés d'identifier des opérateurs capables de franchir un certain seuil d'activité.

Concernant Haïti, toutes les grandes institutions internationales ont demandé un bilan six mois après la crise, puis un nouveau plus récemment. En France, la Cour des comptes a commencé un audit en janvier qui durera un an.

Pierre Djympson : La première stratégie est de créer un consortium pour convaincre les bailleurs qui hésitent à investir dans des actions de développement, se complaisant dans les actions d'urgence. Le deuxième élément est de renforcer l'État et non se substituer à l'État. En Haïti par exemple, beaucoup d'institutions travaillent avec l'université Kiskeya sur des programmes de masse en santé publique, alors qu'elle ne propose même pas de licence en médecine ou en pharmacologie. La troisième stratégie est la valorisation des ressources humaines locales. Le quatrième élément est que nous devons tenir compte des particularités locales, tout en respectant certains standards internationaux. Enfin, très souvent, quatre ou cinq ONG interviennent dans les mêmes écoles. Ce sont des éléments de stratégie intéressants pour améliorer l'efficacité des interventions.

Catherine BONNAUD : Il ne faut pas dissocier le renforcement de l'État, qui est indispensable, de l'aide aux ONG. Cela passe par une bonne gouvernance. À ce titre, les ONG de développement doivent accompagner les structures nationales.

Christian CASTELLANET : Avec la généralisation des crises durables, les acteurs doivent se parler davantage et se coordonner. Cela passe notamment par des réflexions communes concernant les projets qui ont été conduits ensemble sur des actions données.

Jean-Philippe FONTENELLE : Dans le cadre du travail des ONG de développement se pose la question des institutions, des modes de régulation, etc. Les modalités d'intervention évoluent de plus en plus. En cas de crise récurrente, comment doivent-elles répondre à l'à-coup qui est constaté ?

Frédéric APOLLIN : Les ONG de développement et les ONG d'urgence n'ont pas suffisamment exploré la période de sortie de crise et de transition de l'urgence vers le développement. Plutôt que de créer des consortia sur des opérations conjointes, pourquoi ne pas travailler davantage ensemble sur cette phase de transition entre urgence et développement ?

Conclusions et perspectives

Sandrine CHOPIN, Handicap International – Coordination Sud

Durant cette quatrième journée, il a été question du contexte de l'intervention, en fonction du statut des zones dans lesquelles la crise survient. Anne Le Naëlou a abordé la problématique des interventions dans les États fragiles frappés par la crise, puis les catastrophes naturelles, qui ne sont pas toujours si naturelles. Les urgences ont été évoquées, sachant qu'elles sont génératrices d'opportunités et que beaucoup d'associations sont nées et naissent encore des urgences.

Dans un contexte de financement réduit, les crises récurrentes continuent de surprendre, ce qui nécessite de travailler sur la résilience des États et des individus. Comment se déclenchent les réponses qui sont apportées aux crises ? La taille de la crise et l'impact sur les populations est également important, ainsi que le rôle des médias. Ainsi, aux Philippines, en décembre, les victimes ont été moins nombreuses, ce qui ne signifie pas que les besoins de construction ne sont pas importants. La présence d'acteurs du développement semble prépondérante pour faire parler d'une crise. Le témoignage donne de la force au plaidoyer.

Les discussions ont également porté sur les problèmes rencontrés par les ONG de développement pour accéder aux financements d'urgence, ainsi que l'amélioration des réponses aux besoins des populations. Les ONG d'urgence et de développement doivent s'engager davantage pour créer des ponts entre les acteurs. Il a été question de la problématique des standards et des normes, qui aident à cadrer les interventions pour certains, mais qui sont peu atteignables sur le terrain pour d'autres, et ne prennent pas en compte l'adaptation et la résilience des populations.

Un réel manque de connaissance des acteurs est reconnu par tous. Les ONG d'urgence et de développement se connaissent mieux mais des efforts restent à faire. La différence de temporalité d'intervention a été mise en évidence ainsi que la raréfaction des financements disponibles. L'adaptation des pratiques passe également par la création d'alliances et par la mutualisation des compétences. La relation à l'État est très importante, ainsi que la connaissance des populations, du terrain et la compréhension des enjeux. Il convient que les ONG d'urgence capitalisent sur ces connaissances détenues par les ONG de développement et vice versa. Il convient aussi de s'associer en amont des crises, sur des projets de prévention des crises par exemple.

Les mots clés sont ceux de la résilience et de l'adaptation, tant pour nos associations que pour les acteurs présents dans les pays d'intervention. La notion de réduction des risques des catastrophes doit être incluse dans les programmes de développement mais aussi dans les projets d'urgence. Le développement ne peut pas être vu sans prendre en compte la gestion des risques. De même, l'urgence doit prendre en compte la prévention des risques.

L'implication systématique des acteurs locaux dans les cas de catastrophe naturelle est indispensable même si elle est moins aisée dans le cas des conflits. De plus, il est nécessaire de mieux communiquer, de mieux se coordonner. Les plans de contingence ont été évoqués, tant pour les populations, que pour les ONG.

La journée a été très riche en échanges, en discussions et en débats. Beaucoup de progrès ont été réalisés, notamment depuis la crise haïtienne et le développement de la stratégie nationale humanitaire. Il reste à dépasser les craintes, les peurs et les rancœurs pour mieux travailler ensemble.

* * * * *

ANNEXE 1

Liste des participants

Nom	Prénom	Société / Organisme
APOLLIN	Frédéric	AVSF
BASSE	Odette	Secours islamique
BAUD	Caroline	Gret
BEAUDOUX	Etienne	Iram
BELDAME	Véronique	Gret
BLEU	Alain	GRDR
BOHAN JACQUOT	Sandrine	
BOISSEININ	René	AVSF
BOUTROU	Jean-Jacques	AVSF
BOYEPOUR	Béatrice	URD
CASTELLANET	Christian	Gret
CHERY	Pierre Djympson	Université Paris 8
CHOPIN	Sandrine	Handicap International
COLIN DE VERDIERE	Michel	GRDR
COLOMBIER	Renaud	Gret
COSTE	Jérôme	Iram
COSTE	Michèle	CCFD
DE BOURGOING	Jacqueline	Secours catholique
DELGRANGE	Jean-Philippe	ESSOR
DEVLIN	Christopher	Handicap International
DI DONATO	Rose-Marie	Resacoop (Ciedel)
DURAY-SOUNDRON	Chantal	Coordination Sud
EGG	Johny	Iram
ENGUEHARD	François	Gret
EVEN	Claire	Gret
FAURE	Jean-Noël	AVSF
FERRAND	Pierre	Gret
FONTENELLE	Jean-Philippe	Gret
FREMONT	Jean	
GALLET	Emmanuelle	MAEE
GARCIA	Nathalie	Secours catholique – Caritas France
GRUNEWALD	François	Groupe URD
GUITTARD	Barbara	AVSF

Nom	Prénom	Société / Organisme
HEEREN	Nicolas	Ciedel
HERMELIN	Bénédicte	Gret
HERON	Raphaëlle	
HUGUENIN	Valérie	AFD
HUYGHEBAERT	Patricia	Gret
JACQUOT	Julien	GERES
LE BARS	Yves	Gret
LE COQ	Yvan	GRDR
LE JEAN	Camille	Gret
LE NAELOU	Anne	Université Paris I – IEDES
LEGENDRE	Samuel	
LEMOINE-MINERY	Florence	Gret
LESPINATS	Christian	Groupe <i>initiatives</i>
LETURQUE	Henri	Iram
LEVY	Marc	Gret
LHOMME	Anne	Iram
LO	Mohamedou	Cités Unies France
LOKO	Marius	Nations unies
MIS	Bernard	Mission laïque française
MOSTURA	Serge	MAEE
MOUSSARD-CARLSEN	Isabelle	ACF
MUGUET	Juliette	Sciences Po
MULLER	Élisabeth	AVSF
O'CONNELL	Allison	Handicap International
PASCAL	Peggy	Solidarités International
PINEAU	Jordane	AVSF
RADHOUANI	Randa	Cités Unies France
SELLE	Stéphanie	Planète enfants
TERRE	Lucille	Plan France
TOKO	Marie	Hydraulique sans frontières
TROUBE	Christian	Agence Rue principale
TURQUOIS		UBIQUUS
WESNER	Pierre	Ciedel
WILLART	Hélène	AFD

ANNEXE 2

Texte de cadrage du séminaire

Aurélié Quentin et Christian Castellanet (Gret) avec la collaboration du comité d'organisation du séminaire : Jean-Noël Faure (AVSF), Yvan Le Coq et Arezki Harkouk (GRDR), Henri Leturque et Anne Lhomme (Iram), Blandine Le Bourgeois (Ciedel)

Depuis le milieu des années 1980, le débat sur les liens entre urgence et développement s'est structuré autour de deux axes. Le premier concerne les aspects techniques et méthodologiques permettant d'articuler concrètement les deux approches. Cette articulation a d'abord été envisagée de manière linéaire à travers le concept de *continuum* temporel qui verrait se succéder trois phases distinctes : l'urgence, la réhabilitation/reconstruction et le développement. Progressivement, face à la complexité des situations de crise, la notion de *continuum* a été largement remise en question pour céder la place au concept plus « spatial » de *contiguum*, faisant référence au fait que dans un même pays ou dans une même région, des espaces en crise en côtoient d'autres plus stables où des actions de développement peuvent être mises en place. Dans de nombreux cas, les deux types d'actions ont lieu simultanément ; ces propositions théoriques rencontrent donc de larges difficultés administratives et techniques de mise en œuvre pratique et, aujourd'hui, des modalités efficaces d'articulation entre urgence et développement restent encore à inventer.

Depuis la fin des années 1990, un second axe de discussion est apparu, consistant à questionner l'objectif même d'articulation entre urgence et développement, dans le cadre d'une vague de critique très importante à l'égard des ONG et plus spécifiquement de l'action humanitaire, portant sur ses potentiels effets pervers (politisation de l'aide humanitaire, érosion de l'espace et des principes humanitaires, etc.), dans des contextes politiques et conflictuels de plus en plus complexes. « Ainsi, durant la dernière décennie, le débat sur l'articulation urgence-reconstruction-développement s'est avivé et amplifié avec de nouvelles problématiques qui dépassent la dimension technique pour aborder des considérations politiques, éthiques et juridiques⁴². »

Si les organisations humanitaires s'interrogent depuis plusieurs années sur leur rapport à la reconstruction et au développement, face à leurs difficultés d'intervention dans des contextes « post-crise » de plus en plus complexes, le point de vue des ONG de développement à ce sujet a peu été exprimé et entendu. Or celles-ci sont de plus en plus souvent confrontées à des situations de crises plus ou moins structurelles qui leurs posent des questions spécifiques : la survenue d'une catastrophe naturelle majeure dans des pays dans lesquels elles interviennent depuis de nombreuses années, la gestion de la question des déplacés au sein de projets développés dans des espaces voisins de conflits armés, la dégradation du niveau de sécurité liée au terrorisme dans certaines zones telles que le Sahel, ou la gestion de projets de développement dans des pays en situation de crise « durable » et multiforme tels que le Myanmar.

Si ce thème a longtemps été investi par les acteurs de l'urgence, il est aujourd'hui fondamental que les ONG de développement se l'approprient et construisent une véritable réflexion à ce sujet, notamment dans un contexte de reconfiguration importante des dispositifs d'aide publique au développement qui tendent à s'orienter massivement vers la

⁴² URD – IECAH, « *La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la oficina de acción humanitaria. Informe final.* » IECAH, Madrid, 2010, page 2, traduction personnelle.

prévention des risques, selon une approche plutôt « urgentiste » de la question, du moins au niveau des mode de financement.

En effet, au-delà du questionnement sur les pratiques des ONG de développement dans des contextes d'urgence se pose aujourd'hui la question majeure de l'action en amont pour réduire la vulnérabilité des pays d'intervention face aux crises et améliorer ce qu'on appelle leur « résilience ». En effet, l'« *une des innovations à laquelle les questions de lien urgence-développement se trouvent maintenant confrontées, suite à l'observation d'une fréquente récurrence des catastrophes naturelles dans les mêmes zones, des liens fréquents entre catastrophes et conflits, est celle de l'introduction des questions de réductions des risques de catastrophes et de conflit* »⁴³.

Quel que soit le moment du *continuum* que l'on considère – en prévention, pendant la crise ou dans la période post-crise –, les questions majeures qui se posent aux ONG de développement sont les suivantes :

- 1. Comment adapter nos pratiques à des contextes d'urgence ou de post-urgence, dans lesquels la prise en compte de nouvelles données est incontournable ?**
- 2. Comment interagir avec les acteurs de l'urgence, comment articuler nos actions à celles d'intervenants ayant des principes et objectifs bien distincts et envisager des collaborations qui valorisent les atouts de chacun ?**
- 3. Comment faire valoir nos approches et notre positionnement auprès des bailleurs et des acteurs spécialistes de l'urgence pour faire en sorte que les dispositifs mis en place au plus fort des situations d'urgence s'inscrivent plus facilement dans une perspective « développement » ?**
- 4. Comment favoriser et systématiser l'intégration des logiques et des dispositifs de prévention des risques au sein de nos projets de développement ?**

Ces grandes problématiques posent différentes questions que l'on aimerait pouvoir aborder lors de cette journée d'étude du Groupe *initiatives*.

1 – Quelles pratiques des ONG de développement dans des situations de crises de plus en plus fréquentes ?

Il existe différents types de crises, qui se répartissent notamment en deux grandes catégories : les conflits humains et les catastrophes naturelles. Toute crise comporte deux composantes essentielles : l'aléa qui est difficilement prévisible et la vulnérabilité qui est la capacité de résilience d'un territoire et de sa population face à la réalisation de l'aléa.

Pour les ONG de développement, une distinction de plus en plus importante doit être faite entre les crises ponctuelles et les crises récurrentes (famines, sécheresses, cyclones etc.). Ces dernières sont les plus susceptibles de donner lieu à des dispositifs de prévention, de gestion et d'adaptation qui devraient être totalement intégrés aux projets de développement.

Il est par ailleurs important de noter qu'aujourd'hui, avec l'urbanisation croissante de la planète, de nombreuses crises se produisent en milieu urbain, auquel les procédures d'urgence sont moins adaptées. Du fait de la concentration des hommes et des activités économiques, et de la complexité des dynamiques sociales qui s'y développent, la ville a tendance à exacerber les divergences entre urgence et développement, notamment lorsque se produisent des crises aiguës.

⁴³ F. Grünwald, *Réflexion stratégique sur les mécanismes de gestion et de financement des interventions dans les contextes de post-crise*, URD, Juin 2010, page 13.

- **Qu'est-ce qu'un contexte d'urgence pour une ONG de développement ? Qu'est-ce que l'urgence, comment la définir, combien de temps dure-t-elle ?**

« Lors d'un tremblement de terre, 80 % des vivants sont sauvés durant les quatre premières heures qui suivent la catastrophe »⁴⁴. Selon François Grunewald, du groupe URD, la véritable urgence dure maximum soixante-douze heures. Passé ce délai, durant lequel il faut véritablement agir vite car l'enjeu est de sauver des vies, l'action peut se permettre de prendre le temps de la réflexion et de reposer sur des diagnostics assez approfondis des situations.

Quelles sont les marges de manœuvres réelles des ONG de développement dans les situations de crise, pour s'adapter et répondre intelligemment aux injonctions à agir de manière précipitée : pressions des bailleurs au décaissement, à la diversification des champs d'intervention, à la saisie d'opportunités de financement, pression des populations et partenaires locaux pour satisfaire des besoins immédiats, pression des médias, etc. ?

« Comment concilier réponse à l'exigence de réactivité, réponse aux demandes sociales et ancrage institutionnel local ? Quelles adaptations institutionnelles, organisationnelles, opérationnelles, quels compromis cela implique ? Quelles sont les lignes rouges à ne pas dépasser ? Comment gérer ses relations avec ses partenaires locaux et les populations dans ces conditions ? »⁴⁵

- **Le rôle en matière de prévention – réduction des vulnérabilités**

Le rôle des ONG en matière de réduction de la vulnérabilité des pays les plus exposés aux risques humains et/ou naturels est amené à devenir de plus en plus important, notamment dans le cadre du changement climatique.

De plus, il est important de souligner, à la suite de nombreux chercheurs, qu'en cas de conflit humain notamment, la crise n'est pas une « interruption momentanée » du processus de développement mais qu'elle en est partie intégrante. Cela implique une analyse globale des contextes locaux dans lesquels les ONG interviennent afin, sinon d'anticiper les crises, de ne pas les aggraver et de pouvoir réagir au mieux lorsqu'elles se produisent. Quels enseignements peut-on tirer aujourd'hui des expériences récentes en la matière, notamment dans les pays d'Afrique de l'Ouest, du Nord ou du Proche-Orient ?

- **La relation aux bailleurs dans ces contextes spécifiques**

Les contextes d'urgence, notamment s'ils sont médiatisés, impliquent souvent un afflux de fonds spécifiques issus de la générosité du public ou de l'irruption de nouveaux bailleurs absents en dehors des situations de crise. Cela implique une concurrence accrue entre les opérateurs de différentes natures mais également entre les différents bailleurs et débouche souvent sur une forte pression au « décaissement ».

Quelles modifications les contextes d'urgence impliquent-ils sur nos relations aux bailleurs ? Comment s'adapter très rapidement à de nouveaux bailleurs et donc à des modalités de financement et d'interventions différentes, à de nouvelles contraintes, de nouvelles temporalités ? Quels types de recommandations pourrait-on défendre auprès des financeurs pour faciliter l'accès au fonds et donc assurer la qualité du travail des ONG de développement dans des contextes d'urgence ?

⁴⁴ A.-L. Maiola, *Médecins sans frontières et la gestion des catastrophes naturelles : standardisation et limites de la logistique en situation d'urgence*, in *Mondes en développement*, n° 137 (juillet/août 2007), page 81.

⁴⁵ R. Colombier, *Proposition de capitalisation Haïti*, document interne, Gret, 2011.

2 – L'articulation avec les urgentistes. Urgence/développement : *continuum* ou logiques contradictoires ?

« Par leur nature, les opérations d'urgence et de développement apparaissent contradictoires. Pourtant, l'opposition qui les a longtemps marquées, et, à travers elle, les organisations qui les mènent, est surannée. Si aucune des deux traditions ne doit renoncer à ses acquis et à ses savoir-faire, les opposer apparaît de plus en plus stérile face aux évolutions constatées sur le terrain. En effet, poser qu'une situation de développement suit ou précède un état d'urgence est une approche commode mais elle suggère que les activités à mener sont successives et non simultanées. Ce cas est très exceptionnel, cet enchaînement est théorique et non réel. L'enchaînement inverse se rencontre de plus en plus fréquemment »⁴⁶

- Les différences et oppositions entre urgentistes et développeurs

L'un des points les plus souvent évoqués pour aborder les oppositions entre urgence et développement réside dans la notion de temporalité : alors que les urgentistes agissent pour « parer au plus pressé », les actions de développement se projettent sur le moyen terme en prenant en compte les dynamiques préexistantes à leur action, pour inscrire leurs effets dans la durée.

Cela renvoie à un autre type de distinction qui est la différence entre action spécifique et action globale : l'action humanitaire centrée par exemple sur l'aide médicale d'urgence ne va pas chercher à influencer la politique d'accès à la santé ni ses liens avec les dynamiques économiques ou familiales, contrairement à certaines actions de développement.

Ce dernier point est également lié à une autre distinction souvent citée : les actions d'urgence seraient centrées sur l'individu qui représente une « vie à sauver », tandis que le développement s'intéresserait aux dynamiques collectives qui structurent les sociétés, ne réduisant pas les « bénéficiaires » de l'action au rang de « victime »⁴⁷. Cette distinction expliquerait en partie la l'absence de relation avec le contexte de certaines actions d'urgence, qui renvoie également aux principes d'impartialité et de neutralité revendiqués par les humanitaires ; alors que, pour agir sur le processus de développement, les ONG « développeuses » sont censées s'insérer dans les dynamiques politiques et sociales des pays d'interventions, en s'appuyant sur les institutions et la société civile locale.

Enfin, l'un des plus grands points d'opposition, qui rend parfois très difficile l'articulation d'action d'urgence et celle de développement sur le terrain, est celle du principe de gratuité de l'aide adopté par les acteurs de l'urgence dans une logique d'offre. Pour mettre en place des systèmes durables d'accès aux services, les ONG de développement, elles, s'appuient plus souvent sur des formes de prise en charge par les populations concernées pour tenter de répondre à leur demande.

Finalement, les points de convergence entre urgence et développement résideraient davantage dans les limites potentielles de l'action des ONG en général : en effet, il existe un « triple risque commun aux deux types d'organisation : servir d'« amortisseurs sociaux » qui facilitent les stratégies des « États récipiendaires » de leur action dans les situations de développement ; devenir un enjeu entre forces officiellement en conflit dans les situations de crise ; être manipulées par les gouvernements, les médias, les bailleurs de fonds dans tous les cas. En termes opérationnels, cette vulnérabilité peut les mener, en raison de la pression au Nord, à des interventions mal conçues, inopportunes, inadaptées, réalisées parce que des

⁴⁶ C. Pirotte et B. Husson [dir.], *Entre urgence et développement. Pratiques humanitaires en questions*, Karthala, Paris, 1997, page 11.

⁴⁷ Les « bénéficiaires » et « victimes » étant l'un comme l'autre souvent mis en question et contestés par les deux types d'intervenants.

financements sont aisément accessibles ou pour satisfaire une opinion publique émue. Leur présence sur le terrain peut par ailleurs être utilisée, au Sud, comme moyen de propagande par des gouvernements aux abois et les pouvoirs oppresseurs pour en tirer un regain de légitimité ». ⁴⁸

Ces oppositions traditionnellement exposées dans différents écrits sur la question sont-elles aujourd'hui dépassées ? Trop caricaturales ? Quels types d'évolution peut-on constater sur le terrain dans nos relations aux acteurs de l'urgence qui nuancent ou confirment ces affirmations ? Quelles nouvelles analyses peut-on apporter ?

- Les ONG anglaises : quels apports d'une tradition différente ?

Philippe Ryfman insiste dans plusieurs de ses écrits sur le fait que cette dichotomie entre urgence et développement est une spécificité française que l'on ne retrouve pas dans le monde des ONG anglo-saxonnes telles qu'Oxfam ou Save the Children.

« La question de l'orientation de l'action des associations de solidarité internationale vers plus ou moins d'urgence ou de développement est en effet intimement liée à l'histoire des ONG dans notre pays. Jusqu'à la fin des années 1960, les ONG françaises alors existantes réalisaient essentiellement des projets de développement, en les finançant sur fonds privés. À compter des années 1970/1980, de nouvelles ONG (MSF, MDM, ACF, Handicap International dont Solidarités International...) ont vu le jour et ont mené leurs programmes, en mettant au premier plan l'« urgence humanitaire ». Leurs missions avaient de surcroît (particulièrement pour les deux premières) un lien fort avec l'aspect médical ce qui leur a donné un poids considérable auprès du public. Cela a entraîné un certain recul de l'action associative axée sur la reconstruction et le développement. En Grande-Bretagne, tel ne fut pas le cas. Oxfam, Save The Children se sont créées dans des contextes d'urgence, post guerres mondiales. Mais ensuite dans leur montée en puissance progressive, elles ont mené en parallèle des programmes de développement et d'« urgence ». Et continuent de le faire. » ⁴⁹

Les exemples d'organisations comprenant à la fois une section « urgence » et une autre « développement » telle qu'Handicap International, et la manière dont celle-ci gère l'articulation entre les deux, notamment dans le contexte haïtien, pourrait être très utile pour avancer sur cette réflexion.

« [Pour résoudre le hiatus entre urgence et développement, les ONG anglaises ont tenté d'établir sur le terrain un consensus autour du nouveau concept de "bonnes pratiques" pour trouver la meilleure alliance possible entre secours et développement]. Cette démarche témoignait de la prise de conscience qu'une aide humanitaire efficace devait prendre en compte le développement des populations et montrer sa capacité à agir pour l'avenir et qu'à l'inverse, toute action de développement devait se tenir prête à agir dans l'urgence en cas de catastrophe. En bref, les unités d'urgence des ONG britanniques durent donc accepter l'idée d'un secours plus respectueux du développement quand leurs collègues du développement durent, de leur côté, s'engager à anticiper des situations de crise et à accepter, le cas échéant, de voir débarquer dans leur pré carré des équipes d'intervention d'urgence. Ce compromis fut réellement adopté au début des années 1980 et continue encore à prévaloir dans le mode de fonctionnement des ONG anglaises. Les choses ont été rendues encore plus faciles dans les années 1990, lorsque les ONG britanniques intégrèrent la notion de droits de l'Homme, permettant ainsi aux deux approches "urgence" et "développement" de se rejoindre autour de ce concept. La plupart des grandes ONG redéfinirent leurs missions et leurs mandats autour des droits de

⁴⁸ Op. cit., page 20.

⁴⁹ <http://ideas.asso.fr/fr/centre-de-ressources/etudes-reflexions/urgence-ou-developpement-les-associations-doivent-elles-choisir/>, consulté le 4 juillet 2011.

l'Homme, ce qui leur permet d'appréhender la pauvreté, les conflits et les catastrophes, en termes de violation des droits civiques, politiques, économiques et sociaux. Cette idée que "nous agissions tous désormais en faveur des droits de l'Homme" aida beaucoup à apaiser les tensions entre personnels humanitaires d'urgence et du développement. »⁵⁰

Comment l'approche par les droits est-elle abordée au sein de nos organisations et peut-elle nous apporter des éléments de solution pour mieux articuler nos interventions à celle des urgentistes et adapter nos pratiques en situation de crise ? N'est-elle pas un leurre permettant un consensus « mou » masquant les oppositions plus qu'elle ne les résout ? Quel est son degré d'opérationnalité ? Quels éléments peut-on y puiser pour avancer dans notre réflexion ?

⁵⁰ H. Slim, « Les radicaux de l'establishment : un aperçu historique des ONG britanniques », in K. Blanchett et B. Martin [dir.], *Critique de la raison humanitaire*, Le Cavalier bleu, Paris, 2006, page 43-44.

-
- Traverses n° 1.** *Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires.* Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).
- Traverses n° 2.** *Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels.* Par Michel Boitzung, Gret (avril 1998).
- Traverses n° 3.** *Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concerner. Études de cas en Guinée et au Bénin.* Par François Doligez, Iram (janvier 1999).
- Traverses n° 4.** *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabé.* Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).
- Traverses n° 5.** *Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge.* Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).
- Traverses n° 6.** *Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur).* Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache [Cicda] et par Philippe Lavigne Delville [Gret] (juillet 1999).
- Traverses n° 7.** *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est.* Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).
- Traverses n° 8.** *Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime).* Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).
- Traverses n° 9.** *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie.* Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).
- Traverses n° 10.** *Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali).* Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).
- Traverses n° 11.** *Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie).* Par le Groupe initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corréze] (janvier 2002).
- Traverses n° 12.** *Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes.* Par Christophe Chauveau, Cicda (décembre 2002).
- Traverses n° 13.** *Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement.* Par Christian Castellanet, Gret (octobre 2003).
- Traverses n° 14.** *Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda.* Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos [VSF] et Frédéric Appolin [Cicda] (juin 2004).
- Traverses n° 15.** *Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ?* Par Philippe Villeval [Handicap International] et Philippe Lavigne Delville [Gret] (octobre 2004).
- Traverses n° 16.** *Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ».* Par Jean-Bernard Spinat [Iram], Bakary Traoré [PCPS] et Anne-Sophie Saywell [Groupe initiatives] (février 2006).
- Traverses n° 17.** *Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil.* Par Pierre Clavier, Agronomes et Vétérinaires sans frontières (mars 2006).
- Traverses n° 18.** *Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso.* Par Boureima Ouedraogo, ACE-RECIT (mai 2006).
- Traverses n° 19.** *État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique. Le cas du Togo.* Par Tikpi Atchadam, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (mai 2006).
- Traverses n° 20.** *Le financement de la santé au niveau communal au Cameroun. Principe d'unicité de caisse et décentralisation.* Par Cosmas Cheka, Espace Dschangshuss (mai 2006).
- Traverses n° 21.** *Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : une nécessaire clarification. Exemple de la zone Office du Niger, Mali.* Par Bakary Traoré, Socodevi (mai 2006).
- Traverses n° 22.** *Décentralisation dans le Nord Mali. Le pouvoir local, de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ?* Par Younoussa Hamara Toure, AEMA (mai 2006).
- Traverses n° 23.** *Réflexions sur le rôle et la place de l'animateur de développement local. Expérience du GRDR dans la région de Guidimakha, Mauritanie.* Par Alassane Thioye, GRDR (septembre 2006).
- Traverses n° 24.** *Partenariat entre acteurs locaux et gestion de crise. Cas du projet de construction de puits équipés de pompes manuelles dans la commune rurale de Nkolafamba (Cameroun).* Par Guy Tally Oyono, Arc-En-Ciel (septembre 2006).
- Traverses n° 25.** *La décentralisation, une opportunité pour améliorer le développement et la gouvernance locale.* Par Jeanot Minla Mfou'ou, Canadel (septembre 2006).
- Traverses n° 26.** *Développement pastoral et gestion des ressources naturelles L'approche par les unités pastorales dans la zone du Ferlo, Sénégal.* Par Cheikh Fall, PRODAM (septembre 2006).
- Traverses n° 28.** *Passer de l'appui aux petites entreprises de transformation à une approche de développement local. Réflexions autour d'un projet laitier dans la communauté de Sinto, Pérou.* Par Claire Aubron, SupAgro, et Joseph Le Blanc, Agronomes et Vétérinaires sans Frontières (septembre 2007).
- Traverses n° 29.** *Développer une filière locale d'amélioration de l'habitat privé. Une stratégie d'action à Ziguinchor, Sénégal.* Par Virginie Rachmul, Gret, et Isabelle-Marie Cyr (septembre 2007).
- Traverses n° 30.** *« Tout d'une grande » : le réseau Sanduk, institution de microfinance de l'île d'Anjouan – Comores.* Par Dorothee Pierret, Iram et Christine Poursat, Gret (septembre 2007).
- Traverses n° 31.** *Les agrocarburants : opportunités et menaces pour les populations du Sud. Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 25 juin 2008.* Sous la coordination de Maryline Cailleux [Gret], Damien Lagandré [Gret] et Anne Lhomme [Iram] (juin 2008).
- Traverses n° 32.** *Construire un réseau de producteurs ruraux autour d'une nouvelle production. L'exemple du Projet Piscicole de Guinée Forestière (PPGF).* Sylvain Halltermeyer (avril 2009).
- Traverses n° 33.** *Les relations ONG–entreprises : l'expérience du Groupe initiatives. Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 9 septembre 2008.* Sous la coordination de Cécile Patat [Iram].
- Traverses n° 34.** *Lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le processus de décentralisation malien. Enseignements issus d'une analyse de pratiques de quelques collectivités locales et projets au Mali.* Chantal Duray-Soundron [Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT] et Christophe Mestre [Ciedel].
- Traverses n° 35.** *Agrofuels: Opportunities and Threats for Developing Country Populations. Proceedings of the Workshop Organized by Groupe initiatives on June 25, 2008. Coordinated by Maryline Cailleux [GRET], Damien Lagandré [GRET] and Anne Lhomme [IRAM].*
- Traverses n° 36.** *Migrations et développement des territoires : quels enjeux pour nos pratiques de coopération ? Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 24 mars 2009.* Sous la coordination de François Enguehard [Groupe initiatives]. Rédigé par Marielle Cartiaux [GRDR].
-

► Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention. Au service des intervenants de développement, la série *Traverses* veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise ou de capitalisation d'expérience, qui offrent un intérêt particulier en termes d'analyse et/ou de méthode à partir d'expériences de terrain.

► La série *Traverses* est éditée par le Groupe *initiatives*, qui rassemble dix organisations françaises de coopération internationale partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes des actes sont conduits par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe *initiatives* : Barbara Guittard (AVSF), Anne Lhomme (Iram), Arkouk Arezki (GRDR), Olivier Grosse (APDRA-F), Blandine Le Bourgeois (Ciedel), Christian Lespinats (HSF), Jean-Philippe Delgrange (Essor), Swann Fauveaud (Geres), Nicolas Moreau (ID) et animé par Christian Castellanet (Gret).

► Tous les numéros de *Traverses* sont téléchargeables gratuitement sur le site Web du Groupe *initiatives* (www.groupe-initiatives.org). Certains sont accessibles via les sites d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières (www.avsf.org), du Gret (www.gret.org) ou de l'Iram (www.iram-fr.org).



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00
Fax 33 (0)1 70 91 92 01
gret@gret.org



Campus du Jardin tropical
s/c AVSF
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex
Tél. 33 (0)1 43 94 72 01
Fax 33 (0)1 43 94 72 17
gr-initiatives@groupe-initiatives.org