

Prévention et gestion des crises: Un rôle pour les ONG?

Véronique de Geoffroy, François Grünewald, Groupe URD, In : *L'Armement : revue de la Délégation Générale pour l'Armement (DGA)*, mars 2002, CHEAr / DPAr, Paris.

INTRODUCTION

« Gérer et prévenir les crises » ; derrière ces mots, que d'idéaux ! Le terme « gestion » dans son sens premier, sous-entendrait un véritable contrôle sur une situation donnée permettant d'entreprendre des actions modifiant le cours des événements. Le terme « prévention », encore plus optimiste, laisserait croire qu'on pourrait, à l'image de la médecine préventive, empêcher une crise de survenir... l'expérience des ONG sur les dernières décennies ne porte pas à une telle interprétation de leur rôle dans les crises. Force est de constater que les crises ne s'évitent ni ne se gèrent mais bien plus qu'elles nous modèlent et nous forcent à toujours mieux savoir nous adapter.

Un certain nombre d'ONG, présentes sur de nombreux terrains de crises, ont partagé leurs interrogations et ont croisé leurs analyses concernant l'évolution des conflits de ces dernières décennies. Ceci les a conduit peu à peu à revoir les pratiques classiques de l'action humanitaire et de reconstruction et elles ont forgé un cadre conceptuel positionnant les différentes étapes de leur action face aux crises, appelé plus humblement « le cycle de gestion de la réponse aux désastres » qui sera présenté en première partie de cet article.

Mais cette approche des ONG ne peut s'envisager indépendamment du reste de la communauté internationale. Les ONG interviennent dans des contextes où acteurs politiques, économiques et militaires interagissent et influent sur leur propres actions. Pour ces acteurs humanitaires que sont les ONG, le type de relation à établir alors avec le reste des acteurs locaux et internationaux est un enjeu crucial dont les grandes lignes seront présentées en deuxième partie.

DE L'ANALYSE DES CRISES A DE NOUVELLES PRATIQUES HUMANITAIRES

Le schéma théorique d'analyse des crises, encore présent dans de nombreux esprits, représente le « phénomène crise » comme un passage momentané et temporaire dans le « long fleuve tranquille » de la paix. De nombreux diagrammes linéaires illustrent encore cette approche : une courbe de type « courbe de Gauss » schématise la crise avec son pic d'intensité, son avant et son après. Ce schéma n'est malheureusement applicable qu'à de rares exceptions et ne correspond pas à la majorité des crises qui nous entourent. La réalité nous montre plutôt une typologie complexe et multiforme. Les courbes sont multi-modales, plates, disymétriques, mais en tout cas pas « Gaussiennes ».

- Crises récurrentes sur de nombreux terrains avec comme illustration le cas des catastrophes naturelles en Amérique Centrale : le phénomène El Nino en 96, l'ouragan Mitch en 98, les séismes en 2001 et où le schéma pour illustrer ce type de situation devrait être sinusoïdal.
- Crises « durables » dans de nombreux pays touchés par la guerre avec une intensité variable comme en Angola, au Soudan, en RDC où les guerres et l'état de crise a maintenant une trentaine d'année. Le schéma devrait être là en forme de courbe tangentielle.
- Crises à issue incertaine comme en Afghanistan et en ex-Yougoslavie où l'avenir reste plein de points d'interrogation . Ces types de situations ont été qualifiées de « zones grises » pour illustrer la difficulté de positionnement, l'état entre guerre et paix, et qui rejoint d'ailleurs souvent la catégorie précédente tant cet état de fait peut perdurer dans le temps.
- Enfin, dernière catégorie de crise, les situations dites en « peau de léopard » où dans un

même pays, région en paix et région en guerre se côtoient comme en Somalie ou au Burundi. Ici, l'exercice de schématisation atteint ses limites ; la réalité des crises et leur complexité ne rentrent plus dans nos courbes.

Dès lors, l'assistance dans ces types de contextes doit être repensée. Les acteurs humanitaires se sont attachés, ces dernières années, à porter un regard critique sur leur mode d'intervention pour évoluer vers d'autres types de réponse. En effet, trop souvent caractérisée par sa lourdeur logistique et son coût élevé, l'aide d'urgence a un impact positif à court terme mais aussi des impacts secondaires plus ou moins négatifs à moyen terme. La dépendance des populations à l'aide alimentaire dans les situations de camps de réfugiés pourrait s'illustrer encore par de nombreux exemples. Les impacts socio-économiques comme la chute des prix des marchés lors de la mise en place de distributions alimentaires gratuites, mettant en danger la survie des petits producteurs sont bien connus des acteurs de l'aide. Les dégradations environnementales (autour d'un camp de personnes déplacées par exemple) sont certaines fois désastreuses et ce, plus encore pour les populations résidentes et encore trop souvent ignorées. Enfin, le détournement de l'aide à des fins politiques et stratégiques par les acteurs du conflit menacent toujours l'action humanitaire dès qu'elle s'installe dans la durée.

L'urgence « classique » atteint là ses limites. Répondant à l'analyse « classique » des crises (type « courbe de Gauss ») elle est conçue pour n'être que temporaire et en réponse à une situation exceptionnelle. L'impact à court terme restera positif (des vies auront été sauvées), mais les impacts secondaires négatifs risquent vite de faire basculer l'impact global « dans le rouge ». Face à la typologie des crises ci-dessus exposée, ce sont les modalités d'assistance qui doivent être revues.

Le cycle de gestion de la réponse aux désastres reprend l'ensemble des points exposés ci-dessus pour construire un cadre conceptuel pour l'action mieux approprié à la réalité du monde.

Il place la crise au cœur d'un cycle autour duquel les différentes phases de l'intervention trouvent leur place : prévention, préparation, système d'alerte, réponse à la crise, réhabilitation, reconstruction, développement. Ce cycle ne considère plus la crise comme un épiphénomène dans l'histoire d'une communauté ou d'une société mais plutôt comme un moteur de cette histoire. Ceci relève d'une profonde modification de pensée vis à vis de la crise et induit une certaine conception des termes « prévention et préparation » ainsi qu'une vision particulière du lien entre développement et crise.

De forts courants de pensée existent, dans la « galaxie » humanitaire, pour développer une plus grande prévention des crises, dans son sens premier, c'est à dire de prévenir, *"empêcher, par ses précautions (une chose fâcheuse ou considérée comme telle) d'arriver, de nuire"* (définition du petit Robert). Ces courants sont très souvent issus d'ONG et soutenus par les gouvernements du nord de l'Europe (Suède, Norvège, Allemagne). Ils ne reçoivent qu'un écho très limité chez les ONG humanitaires françaises qui, sur la base des éléments déjà mentionnés, observent la « planète de toutes les crises » avec un regard non pas cynique ni pessimiste mais terriblement réaliste. Qu'en est-il réellement des tentatives d'empêchement d'une crise ? Et les crises sont-elles toujours néfastes ? Ce sont plutôt les conséquences humaines des crises qui sont à prévenir plutôt que la crise elle-même qui peut être considérée comme un passage obligé, voir même un moteur d'évolution de l'histoire. S'il y a prévention, elle se situe donc à ce niveau là : prévention des impacts humains de la crise.

Dans le cadre des crises d'origine politique, ceci rejoint les efforts considérables développés par le CICR et aujourd'hui par un certain nombre d'ONG qui poussent à une plus grande application des textes du Droit International Humanitaire et notamment des Conventions de Genève. Diffuser et renforcer le droit des conflits armés qui vise à mieux protéger les victimes est en soi un travail visant à prévenir les souffrances causées inévitablement par les guerres. Renforcer ce droit en poussant à un système de sanctions en cas de violation, comme pourrait le faire une Cour Pénale Universelle est un vrai enjeu, à long terme il est vrai, de prévention des exactions. Les ONG humanitaires l'ont bien compris et c'est pourquoi elles se sont tant mobilisées pour l'adoption du traité de Rome de 1998.

Dans les cas de catastrophes naturelles récurrentes, comme en Amérique Centrale, on sait bien que l'impact de la catastrophe n'est pas directement lié au phénomène naturel. Le même cyclone fera des centaines de victimes au Nicaragua et ne causera presque aucun dégâts humains et matériels aux Etats-Unis. D'ailleurs, dans cette région du monde, la société civile ne parle plus de catastrophes



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

naturelles mais de catastrophes « socio-naturelles ». Cette expression révèle bien le fait que l'impact d'une crise est le résultat du croisement de deux facteurs : le facteur risque et le facteur vulnérabilités. Les analystes retiennent l'équation suivante : Vulnérabilités x Risques = Impacts.

Pour travailler sur la réduction de l'impact, il faut alors avoir une double action en amont de la crise, dans les programmes de développement: travailler sur la réduction des risques zone par zone tout en tentant d'amoindrir la vulnérabilité des populations.

Lorsque la crise éclate ou qu'elle s'installe dans la durée, les pratiques humanitaires sont en réalité plus variées qu'il n'y paraît. Sur la base des observations faites auparavant, les ONG humanitaires ont développé un savoir-faire pour tenter de ne plus retomber dans les pièges analysés. L'action d'urgence ne se résume pas à nourrir des bouches ni à couvrir des têtes. Elle cherche de plus en plus à renforcer la résilience (résistance aux chocs) des populations, à soutenir leurs stratégies de survie. Réhabilitation agricole dans les contextes de crises, redynamisation de l'économie locale à travers le micro-crédit ou soutien aux ONG locales, les moyens sont nombreux pour appréhender ces contextes de façon diversifiée.

Inventer de nouvelles modalités d'intervention constitue un enjeu majeur aujourd'hui pour les acteurs humanitaires. Dans certains contextes, le soutien aux ONG locales devient la seule modalité d'intervention. En Tchétchénie, la seule aide humanitaire qui fonctionne aujourd'hui est celle qui s'appuie sur les réseaux locaux et sur une relation de confiance tissée au fil du temps entre ONG internationale et ces acteurs. Dans d'autres situations, les leçons apprises de l'expérience ont démontré les limites de l'assistance classique ; concentrer ses activités dans des camps de réfugiés lors de l'afflux des kosovars en Albanie en 1999 quand plus de 70% de ceux-ci étaient en fait accueillis dans des familles albanaises montre combien le soutien des stratégies propres qui se mettent en place peut s'avérer l'enjeu central de l'assistance.

Mais ces réponses impliquent d'autres capacités d'analyse et d'autres modalités de travail, qui ne sont pas toujours faciles à mettre en place. Les acteurs humanitaires y travaillent aujourd'hui en développant des capacités de compréhension et de diagnostic des situations, en formant leurs volontaires à ces outils, en cherchant toujours à innover. Elles sont aujourd'hui dans une recherche active d'amélioration de leurs pratiques, même si cet enjeu n'est pas le seul garant de la qualité finale des actions humanitaires et que le rôle des autres acteurs, politiques, militaires et économiques est tout aussi déterminant, comme cela sera abordé plus tard.

Dernière étape pour refermer la boucle du « cycle de gestion de la réponse aux désastres », la phase de reconstruction ou de réhabilitation suite à une crise. Intimement liée aux autres étapes, la reconstruction implique une compréhension fine des déterminants de la crise. En effet, si l'on reconstruit à l'identique, ne risque t'on pas de recréer ce qui fut à l'origine de la crise ? Reconstruire n'est donc évidemment pas qu'une question logistique. Tout ceux qui ont accompagné un jour le retour de personnes déplacées ou réfugiées comprennent combien la reconstruction physique d'une maison est la partie la plus simple du processus. De même, dans les contextes de catastrophes naturelles, la reconstruction à l'identique n'a aucun sens quand c'est l'emplacement de l'habitation (au bord d'un fleuve, sur une zone inondable) qui est à l'origine de la vulnérabilité. A nouveau, l'équation : vulnérabilité x risque = impact donne une nouvelle interprétation de ce que doit être la reconstruction. Elle doit garantir une réduction des vulnérabilités ou des risques, sans quoi le « cycle de gestion des désastres » deviendrait un cercle cauchemardesque dans ces contextes de crises récurrentes. A nouveau, l'humanitaire débouche sur des considérations politiques... car en effet, pourquoi construire sur une zone inondable ? Les petits paysans centraméricains sont-ils ignorants, faut-il les éduquer ou faut-il reconnaître que la propriété foncière, problème issu de la colonisation espagnole, à l'origine des conflits politiques du XX ième siècle et qui n'a pas trouvé de règlement, s'exprime à chaque catastrophe naturelle...reconstruire, travailler sur la réduction des vulnérabilités, en d'autres termes, c'est travailler pour une répartition équitable des ressources. Au delà de l'action logistique, quel combat politique !

L'un des visages de la relation entre politique et humanitaire apparaît là...relation complexe, incontournable et sujet de discussion parfois difficile, les ONG humanitaires portent un regard critique sur « l'Humanitaire d'Etat » en cours de construction dans nos pays occidentaux.



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

LA DIFFICILE RELATION ENTRE « HUMANITAIRE D'ETAT » ET HUMANITAIRE PRIVE

Existe-t-il un Humanitaire d'Etat ? Pour certains non, puisque l'histoire ancienne et les événements récents ont déjà montré combien le jeu des alliances entre humanitaire et politique était risqué. Les croisades, les interventions d'humanité, les affaires indigènes des colonies, les opérations de maintien de la paix aux mandats vaguement humanitaires ... derrière les actes et les discours humanistes des Etats, sont apparus au fil du temps les véritables motivations. Les objectifs stratégiques, économiques, politiques ou médiatiques façonnent les actions étatiques. Le désintéressement, l'impartialité, l'humanisme, attributs essentiels de l'action humanitaire seraient alors strictement réservés à l'humanitaire « privé ».

Pour d'autres au contraire, l'action humanitaire est devenu l'un des outils de politique extérieure, premier échelon de réponse politique aux crises. A côté des dispositifs civils (sécurité civile, pompiers,...), l'aide humanitaire étatique se développe essentiellement au sein des armées, s'appuyant sur la formidable logistique militaire et directement lié au pouvoir de coercition des Etats. Cette tendance est en forte expansion actuellement au niveau des Etats occidentaux et notamment au sein de la Commission Européenne. Des doctrines militaires se construisent qui découlent directement des CIMIC américains et qui intègrent l'action humanitaire comme activité à part entière des missions militaires en opération extérieure, en lien direct avec l'ensemble du dispositif mis en œuvre par leur pays d'origine, y compris les entreprises de leur nation.

Les ONG françaises sont, à ce sujet, autant divisées qu'elles ont des positionnements éthiques, politiques, historiques, financiers et opérationnels différents. Certaines ont besoin des fonds gouvernementaux et de la logistique des armées pour leurs missions. D'autres croient réellement à la nécessité d'impliquer les « forces vives » de leur pays d'origine sur les terrains d'intervention et de passer des alliances avec les militaires et les entreprises. Elles estiment en effet que la solution des crises passe non seulement par les décisions politiques, mais par une intégration de l'action humanitaire dans un plan plus global comprenant les volets économiques et politiques. D'autres enfin rejettent tout lien avec les Etats pour garantir leur indépendance, leur liberté d'action et préserver leur image d'indépendance et d'impartialité auprès des bénéficiaires et des belligérants sur le terrain.

Mais que l'on considère donc l'existence ou non du concept d'humanitaire d'Etat, toujours est-il que nous observons sur le terrain depuis une décennie la présence d'acteurs de l'Etat investis de rôles humanitaires : les armées, la sécurité civile, des institutions ad-hoc (type Cellur). Par ailleurs, les Etats jouent un rôle effectif de bailleur de fonds pour l'aide humanitaire.

Force est de constater, enfin, que tant au niveau bilatéral que multilatéral, les motifs humanitaires sont de plus en plus souvent invoqués lors des interventions de la communauté internationale. Dès lors, il devient essentiel d'analyser les nouvelles relations entre « Humanitaire d'Etat » et « Humanitaire privé » afin d'en identifier les pièges et tenter d'esquisser ce que pourraient être les critères d'une complémentarité opérationnelle articulée entre acteurs différents.

Premier piège de l'humanitaire d'Etat ; la militarisation de l'assistance. En effet, on constate que l'Humanitaire d'Etat se construit presque exclusivement sur les capacités militaires. L'armée étant l'organe naturel des interventions opérationnelles extérieures des Etats, dotée de plus d'une logistique efficace, l'action humanitaire se revêt de kaki et l'on troque le fusil contre la pelle. Or, la gestion par les armées des conséquences humaines des crises (notamment les réfugiés ou déplacés) peut rapidement transformer les questions humanitaires en enjeu militaire. Les doctrines civilo-militaires (CIMIC ou ACM : Activités Civilo-Militaires) sont séduisantes et la Russie ne s'est pas privée de les invoquer pour faire gérer par son armée les déplacés tchétchènes et refusant ainsi l'action du HCR et des ONG.

Une autre dérive identifiée dans la construction de cet humanitaire d'Etat réside dans le fait que l'on risque de voir se construire une doctrine d'intervention humanitaire au détriment du traitement politique des problèmes. En effet, en parallèle de l'implication toujours plus forte des Etats dans les activités d'urgence, on assiste à un désengagement de ces derniers pour les politiques de développement. Les crédits alloués à l'aide au développement ne cessent de diminuer. Il est en effet beaucoup plus médiatique, de manière faussement simple et utile, d'intervenir dans l'urgence plutôt que de faire de la prévention ou de la préparation aux crises.

Pourtant, on l'a vu, les vulnérabilités qui apparaissent dans l'urgence sont souvent des conséquences



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

d'un « mal-développement ». Les victimes des catastrophes naturelles sont les populations les plus pauvres, celles qui sont obligées de cultiver et de vivre dans les zones non-constructibles et les plus exposées. Vouloir agir dans l'urgence sans s'interroger sur les racines des vulnérabilités est une impasse. Il y a là un vrai combat politique, comme indiqué plus haut, que les ONG seules ne pourront mener et dans lequel les Etats, à travers de véritables politiques de coopération au développement, doivent s'investir.

Un troisième risque apparaît dans cette alliance « humanitaire-politique » : que l'humanitaire, devenant un instrument de politique étrangère, soit soumis à divers impératifs prioritaires qui le détourneraient irrémédiablement de sa finalité et aboutirait à l'émergence d'un humanitaire à deux vitesses. En effet, l'humanitaire d'Etat s'est développé ces dernières années presque exclusivement dans les Balkans. Les motifs de cette concentration sont divers : proximité géographique et culturelle touchant les opinions publiques des pays occidentaux, menace directe sur les équilibres démographiques à nos frontières, risques mafieux au cœur de l'Europe, enjeux économiques et compétition internationale pour la reconstruction, etc.... Si ces motifs ne sont pas condamnables en tant que tels, ils risquent de déboucher sur la création d'un « humanitaire à deux vitesses ». On investit et on agit massivement dans certaines zones, alors que dans le même temps, des populations entières sont oubliées parce que plus éloignées et se situant dans un « ailleurs » qui ne nous touche pas directement.

Enfin, de plus en plus et ce, sous la pression des lobby économiques, l'Humanitaire d'Etat affirme clairement qu'il doit pouvoir aider au placement des entreprises nationales sur les terrains de reconstruction en sortie de crise. Ceci se traduit notamment par des rôles délégués aux armées en opérations extérieures, à travers les Activités Civilo-Militaires, chargées de jouer un rôle d'intermédiaires entre les besoins du terrain et les entreprises nationales.

Les Etats attendent ce qu'on appelle le « retour sur investissement » et pour cela, passent par le biais de l'action humanitaire. A nouveau, ce n'est pas vraiment l'existence de cet intérêt économique qui pose un problème mais plutôt son impact, à long terme, sur le développement d'un rôle légitime des Etats au niveau de l'action humanitaire. Qu'en sera-t-il des terrains de crises « non-rentables » ? Ce facteur économique risque de concentrer l'action humanitaire des Etats dans les seuls pays dits « émergents ». Là encore, on risque d'aboutir à un « humanitaire à deux vitesses ».

Face aux dérives possibles de l'Humanitaire d'Etat et aux conséquences sur l'ensemble l'action humanitaire, nombre d'ONG plaident pour un retour au Droit. « Les Etats s'engagent à appliquer et faire appliquer les présentes conventions ». Cet article premier des quatre conventions de Genève rappelle les engagements des Etats au regard des victimes de tous les conflits. Le DIH confère des droits, des devoirs, des obligations aux divers acteurs de la Communauté Internationale vis à vis des situations de crise. Entre les raisons d'Etat et les nouveaux impératifs de la « conscience publique », le Droit permet de protéger l'humanitaire de l'arbitraire, il impose une conduite à tenir pour les différents acteurs impliqués.

La seconde piste nécessaire pour construire des relations sereines entre différents acteurs réside dans la définition et le respect des mandats de chacun. Déclencher des actions humanitaires sur la base de la seule disponibilité de moyens induit forcément des mélanges de genres contre-productifs pour tous les acteurs. Les militaires ont des compétences spécifiques dans certains domaines d'activités : les opérations de secours en cas de catastrophe, le déminage, le maintien de l'ordre et la reconstruction de l'Etat de droit. Ces activités s'appuient sur de réelles capacités techniques et des savoir-faire spécifiques et non pas sur une disponibilité de moyens. Leur légitimité dès lors s'en trouve renforcée et ceci pour le meilleur bénéfice des populations concernées. C'est en travaillant sur ces domaines de spécificité que la répartition des tâches sera facilitée entre les différents acteurs présents dans une zone.

CONCLUSION :

Le terme humanitaire souffre de son succès. Employé à tort et à travers pour qualifier toute action au bénéfice des populations dans des situations de crise, il mélange action politique, sécurisation d'une zone, action coercitive, relance économique, etc... Si chacune de ces actions est légitime, utile et complémentaire, elle ne sont pas toutes humanitaires. Les entreprises sont utiles et nécessaires en sortie de crise pour relancer les activités génératrices de revenus- mais ce n'est pas de l'humanitaire. Les militaires sont indispensables pour sécuriser une zone et rétablir un cadre de vie pour les



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

populations lors d'interventions extérieures- mais ce n'est pas de l'humanitaire. Que les Etats qui ont investit des moyens dans la gestion d'une crise veuillent bénéficier d'un certain « retour sur investissement » est légitime- mais ce n'est pas de l'humanitaire. N'est pas humanitaire non plus une crise dont les conséquences le sont : le génocide du Rwanda a été à tort qualifié de « crise humanitaire », dégageant par là les Etats de leurs responsabilités découlant de la Convention de 1948 contre le génocide...



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France
Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35
<http://www.urd.org>