

Avant, pendant et après l'urgence

L'expérience du CICR en perspective*

par François Grunewald

Le présent du passé, c'est la mémoire,
Le présent du présent, c'est l'action,
Le présent du futur, c'est l'imagination.

I. INTRODUCTION

1. Le temps et l'action

La communauté internationale a récemment pris conscience des effets négatifs que certaines aides d'urgence pouvaient avoir dans les pays affectés par des crises sur les phases ultérieures de reprise du développement. De là, un thème est devenu à la mode: le continuum «urgence-développement». Il s'agit de voir comment lier les actions à mettre en place lors de la phase de crise aiguë avec celle des étapes ultérieures.

La présente réflexion essaie d'aller plus loin; elle part du constat suivant: **la relation entre l'urgence et le développement commence bien avant que la crise n'éclate et continue bien après la fin de la phase aiguë de la catastrophe.**

* Article basé sur une étude présentée au Colloque «Urgence-Développement» organisé à l'Arche de la Fraternité, Paris, 17 novembre 1994.

L'analyse doit donc s'articuler autour de quatre axes principaux:

- Quelles activités préventives et/ou préparatoires doit-on développer en temps de paix?
- Action d'urgence: quand la déclencher, pourquoi, comment et comment s'en désengager?
- Quels sont les différents aspects de la réhabilitation en cours et en fin de conflit?
- Que faire, quand la paix enfin «explose» et que les canons se taisent (la dernière étape du lien «urgence-développement»)?

2. Une structure particulière: le CICR

La nature particulière du Comité international de la Croix-Rouge influe évidemment sur notre point de vue. Organisation à caractère non gouvernemental, elle détient pourtant ses mandats de par la volonté des 185 Etats parties aux Conventions de Genève, ainsi que de ceux ayant signé les Protocoles additionnels de 1977. De plus, le CICR fait partie d'une «galaxie» beaucoup plus vaste, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui se compose du CICR, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et de leur Fédération. Dans ce Mouvement, le CICR joue un rôle particulier dans les situations conflictuelles. Ce Mouvement international est doté d'une éthique claire et précise, basée sur des **Principes fondamentaux** dont les plus importants sont ceux d'Humanité, de Neutralité, d'Impartialité, d'Indépendance et d'Universalité. La protection des victimes de conflits armés, dont l'une des composantes est l'assistance, constitue depuis 150 ans la raison d'être du CICR.

3. Sociétés déstructurées par les conflits

Les guerres actuelles s'en prennent aux acquis du développement économique et social, souvent durement gagnés à la sueur des hommes. Quelques bombardements, un passage de tanks, quelques affrontements à l'arme à feu ou à l'arme blanche, et ne restent que douleurs, morts, ruines. Jusqu'au milieu des années 1980, les choses étaient relativement simples: il existait des soldats et des civils. Depuis, les règles semblent avoir disparu. Tout le monde donne et reçoit la mort. On assiste au retour des vieilles guerres d'avant l'histoire des Etats-Nations, celles où l'on tue l'autre justement parce qu'il est autre, celles où l'on cherche à détruire

plutôt qu'à gagner. Les fractures politico-ethniques, claniques et mafieuses prennent progressivement le dessus sur l'idéologie et la géopolitique. Les sociétés deviennent «malades de la guerre». Quelles actions peuvent être entreprises compte tenu de ces circonstances?

II. AVANT LE DÉSASTRE, QUELLE PRÉVENTION ET QUELLE PRÉPARATION?

1. Prévenir la crise: les dangers du «mal-développement»

La mauvaise santé des économies est, au Sud comme au Nord et à l'Est, un des facteurs principaux d'aggravation des risques d'embrassement. Ceci affecte tant leur aptitude à faire face aux enjeux de la prévention des catastrophes que leur capacité à réagir. Un peu partout, et à part quelques exceptions, la situation s'est aggravée. Les niveaux de vie se dégradent, entraînant des franges toujours plus larges de populations en dessous du seuil de pauvreté, la croissance démographique accentue la détérioration des conditions de production dans les campagnes, accélère une urbanisation souvent peu ou pas contrôlée, accroît la pression sur des écosystèmes de plus en plus fragilisés, exacerbe les conflits entre agriculteurs et nomades et augmente les risques d'affrontements ethnopolitiques.

Sous l'influence de la Banque mondiale, les programmes d'ajustement structurel entraînent un dégraissage, certes nécessaire, des administrations: cela ne va, hélas, pas de pair avec une amélioration du service public, bien au contraire. Les premières «victimes» de ces programmes sont les secteurs sociaux, les services de santé et d'éducation... et les activités de prévention et de préparation aux désastres! Alors que voient-ils? L'augmentation de la pauvreté renforce le développement de la criminalité et engendre insécurité, violence, haines. Ces dernières sont alors canalisées par les forces ultra-nationalistes, fanatiques, tribales, fondamentalistes. Le cercle vicieux de la révolte et de la répression s'enclenche. Aux micro-affrontements géostratégiques qui accompagnaient le macroconflit Est-Ouest succède la multitude des éclatements résultant du «mal-développement». Ne répondent trop souvent à cette crise planétaire majeure que les pensements des «médecins de l'urgence», le maïs de l'aide alimentaire et ces mélanges de plus en plus détonants du militaro-politico-humanitaire.

Dans ce contexte, les activités de développement, la mise en place de réseaux de soutien aux exclus économiques, la création de banques du sang, de campagnes de lutte anti-SIDA, l'animation de mouvements de jeunes, etc..., par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans de nombreux pays tentent de soutenir certains services vitaux et de contribuer à renforcer les dynamiques socio-économiques positives.

2. Certaines stratégies de développement augmentent la vulnérabilité

Certains phénomènes entraînent inéluctablement une diminution de la disponibilité en ressources (renouvelables ou non) par être humain. Ainsi, par exemple, la croissance démographique. Ces dynamiques créent des déséquilibres et accroissent les risques de conflit. Certaines politiques de développement, hélas, vont dans le même sens. En augmentant la vulnérabilité des sociétés, elles les rendent inaptes à faire face aux crises. Dans de nombreux conflits et crises, le CICR a constaté les effets souvent dramatiques de telles politiques. Quelques exemples sont présentés ci-dessous pour illustrer ce propos.

- ***Des stratégies de développement qui augmentent la vulnérabilité alimentaire des agriculteurs***

1980, Haute Casamance (Sénégal), la sécheresse a encore frappé. Les greniers des agriculteurs Mandingues, qui avaient réduit leurs surfaces vivrières et tout misé sur la production de coton diffusé par la société cotonnière, étaient presque vides. Dans cette même zone, la minorité Toucouleur, sédentarisée depuis peu, avait été bien moins perméable aux sirènes de la vulgarisation. Un peu de coton certes, mais priorité au mil et au sorgho! Résultat: les greniers étaient encore à moitié pleins! La crise actuelle de la Basse Casamance, si elle débordait vers Tambacounda, y trouverait des populations majoritaires hautement vulnérables d'un point de vue alimentaire et une ethnie minoritaire encore à l'abri du besoin. Quelles pourraient être les conséquences d'un tel déséquilibre?

- ***Des actions de développement coercitives à résultat catastrophique***

Nampula (Mozambique), au début des années 1992/1993. Avec l'Accord de Paix, les réformes économiques permettent un libéralisme de plus en plus accentué. Les puissantes sociétés commerciales reprennent les

méthodes employées durant la période coloniale: emblavement forcé de surfaces importantes en cultures de rente (encore le coton), prévention de l'abattage des anacardiens (noix de cajou), limitation quasi obligatoire des surfaces en cultures vivrières (céréales ou légumineuses). Dans ce contexte, la seule culture qui reste possible est le manioc avec son cycle productif long (8-12 mois), sa capacité de croître à l'ombre des arbres fruitiers et ses mauvaises caractéristiques nutritionnelles. Dans un tel système, cette politique a entraîné et continue d'entraîner malnutrition, kwashiorkor et décapitalisation d'économies rurales déjà fortement affectées par plus d'une décennie de guerre civile. Comment une telle situation va-t-elle influencer sur la stabilité du pays à l'aube de l'après-guerre civile?

- ***Des politiques de développement désastreuses du point de vue écologique***

Le cas des autoroutes transamazonniennes et des concessions agricoles qui les bordent est bien connu. L'un des poumons de la planète est livré aux bulldozers des grands propriétaires fonciers, puis à leurs troupeaux bovins, tandis que ses habitants autochtones, les indiens, sont abattus par les milices privées. Un jour, ces derniers ou leurs descendants, s'il en reste, pourraient eux aussi prendre la machette et la Kalashnikov, version moderne des sarbacanes et des fléchettes au curare traditionnelles...

- ***Des options de développement qui amènent l'économie d'un pays à un degré d'extrême dépendance***

Les grands périmètres cotonniers de certains pays de l'ex-URSS posent à ceux qui les ont visités deux questions. L'une est liée au coût sur le plan écologique de telles unités de production (assèchement de la Mer d'Aral, traitements par avion avec des produits souvent très toxiques, etc...). L'autre porte sur la viabilité de tels systèmes une fois sortis de l'économie centralisée et planifiée qui caractérisait l'URSS. Production dans une zone, transformation dans une autre, ressources alimentaires provenant d'une troisième. Que se passe-t-il suite à l'éclatement de l'URSS? Les conséquences en termes de relations économiques entre les fragments de l'empire (au mieux un «froid politique», au pire une «ligne de confrontation») sont catastrophiques. Tachkent, zone productrice de coton, se trouve coupée de débouchés pour ses fibres et de ses filières d'approvisionnement pour son alimentation?

3. Profiter de la paix pour modifier les comportements

Dans ces contextes à hauts risques, il s'agit de créer des réflexes humanitaires afin que ces derniers fonctionnent lorsque la crise arrive. Le CICR, soutenu par les autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, essaie de rappeler aux divers acteurs (corps militaires constitués ou groupes de guérilleros) leurs devoirs et leurs responsabilités, tels qu'ils sont précisés dans le droit international humanitaire (Conventions de Genève de 1949, Protocoles additionnels de 1977). Toute une légion d'experts munis de textes et de matériel didactique sont mobilisés à travers les quatre continents en crise et instruisent chaque année des milliers d'hommes en armes. Cette activité, que l'on appelle **«Diffusion»** (*«Dissemination»* en anglais), est fondamentale, car c'est le seul outil dont nous disposons pour essayer de prévenir l'irréparable. Il faut en effet tout tenter pour empêcher que, en temps de guerre, ne se commettent des actes qui ruineraient tout effort de réconciliation, des horreurs qui rendraient vaine toute tentative de négociation. La réussite d'un éventuel «retour à la paix» peut parfois dépendre de ce que la mémoire retiendra des heures de guerre.

Pour quels résultats? Devant la situation au Rwanda, au Libéria ou dans l'ex-Yougoslavie, on peut se poser la question. Pourtant, chaque fois, au sein de l'horreur, quelques petites étincelles d'humanité nous ont montré que les efforts faits n'avaient pas tous été vains... Délégués et ambulances qui traversent des lignes de front, blessés qui ne sont plus achevés, prisonniers visités et enregistrés, mauvais traitements dans les prisons qui cessent, assistance alimentaire qui arrive au cœur d'une zone conflictuelle. ... Petits gestes... **«Lumière dans les ténèbres»**.

4. Former à faire face aux crises

Un des débats actuellement les plus nourris dans le «monde du développement» est celui de la «participation populaire au processus de développement», processus allant de la phase d'identification des besoins aux phases d'évaluation d'impact en passant évidemment par la réalisation des programmes. Dans le cadre de l'action d'urgence, les avancées méthodologiques ont été beaucoup plus lentes. Combien de fois des équipes sont-elles ainsi tombées du ciel en blouse blanche, avec le stéthoscope autour du cou, devant des populations ébahies et ont essayé de travailler sans s'appuyer sur les ressources humaines et sociales existantes! Vouloir inverser ce processus, c'est d'abord décider de former

les femmes et les hommes de cette société civile à faire face aux situations de catastrophe. Le CICR a développé, en liaison avec un certain nombre de Sociétés nationales et leur Fédération, toute une stratégie de formation de secouristes, de gestionnaires d'action d'urgence. Mais beaucoup reste à faire.

D'autres acteurs importants travaillent aussi dans ce domaine de la «prévention/prévision» des catastrophes. Les activités d'institutions internationales, comme le Centre asiatique de prévention des catastrophes, le Bureau de coordination des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO), puis le département des Affaires humanitaires (DHA), dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour la prévention des catastrophes naturelles, doivent être développées. Les ONG, tant celles du Nord que celles du Sud, ont un rôle important et crucial dans cette course contre la montre qui se joue entre l'humanité et sa planète en pleine crise.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge doit en tout cas continuer à porter ses efforts vers la «minimisation des dégâts» que représente la formation de femmes et d'hommes à la prévention et à la gestion des catastrophes, que ces dernières soient naturelles (rôle de la Fédération) ou liées à un conflit (champ d'intervention du CICR).

5. Pour une politique de l'information opérationnelle sur les situations en crise ou «à crise potentielle»

Un des éléments-clés de la prévention des désastres et de la qualité des interventions (préparation des hommes et des moyens nécessaires pour faire face aux crises) est l'information disponible sur les systèmes «à risques». **Que d'erreurs ont en effet été commises tout simplement parce qu'«on ne savait pas».**

Cartes générales et thématiques, rapports, états des stocks et données ethno-sociologiques doivent pouvoir être très vite disponibles pour les équipes d'intervention. La constitution de ces banques de données pendant les actions de développement améliorerait considérablement le travail lorsqu'une aide d'urgence, devant être ensuite liée à un programme de réhabilitation, doit être lancée. Il n'existe quasiment plus de situations auxquelles rien n'a été écrit. Mais où trouver l'information lorsqu'il faut partir très vite sur un terrain nouveau, vers une autre culture et un climat différent?... Un travail préparatoire important reste encore à faire pour

faciliter l'accès à ces informations, travail heureusement facilité par l'évolution des technologies de communication et d'information (banques de données, réseaux INTERNET, etc.).

6. Repérer la crise suffisamment tôt: les systèmes d'alarme précoce (SAP)

Ceux qui ont eu la chance de mettre en place et de suivre de près le fonctionnement de systèmes d'alarme précoce se rappellent l'intérêt évident de ces outils mais aussi leurs limites. Il existe actuellement plusieurs systèmes qui fonctionnent à différentes échelles spatiales. Le système global de la FAO couvre le monde entier. Le FEWS (*Famine Early Warning System*) de la *United States Agency for International Development* (USAID) travaille à l'échelle régionale. D'autres fonctionnent sur des échelles nationales et même parfois locales. Certains utilisent essentiellement des données fournies par satellites, d'autres uniquement des données climatologiques et agronomiques. Les plus efficaces sont sans doute ceux qui combinent les différentes disciplines, y compris celles des sciences sociales, notamment les analyses de courbe des prix et des phénomènes économiques tels que les ventes anormales de cheptel ou les activités déraisonnées. Certains systèmes d'alerte précoce sont thématiques, notamment tous les systèmes de lutte anti-acridien.¹ Bien utilisés, les grands systèmes FAO ou FEWS, ou les réseaux anti-criquets, sont extrêmement utiles pour suivre les grandes tendances et faire passer certains indicateurs à l'orange et/ou au rouge. Néanmoins, ces systèmes sont rarement opérationnels au niveau microlocal. La conception de ces systèmes locaux d'alerte précoce se heurte souvent à l'absence de références locales. Seules des études spécifiques peuvent permettre de disposer de ce référentiel indispensable à la mise en place de systèmes d'alarme précoce performants. Encore faut-il avoir les moyens de les conduire, la méthodologie pour les réaliser de façon adéquate et la capacité de les utiliser. Quelques ONG ont essayé... leurs efforts restent encore à évaluer.

La mise en place et le fonctionnement de ces systèmes d'alerte précoce nationaux ou locaux coûtent en effet assez cher. L'«amor-

¹ Il s'agit là des réseaux qui repèrent, analysent les comportements des différentes espèces de criquets, sauterelles, locustes, et qui mettent en place des programmes de lutte contre ces insectes.

tissement» de tels investissements n'est pas immédiat. Il faut en effet attendre une catastrophe pour laquelle le SAP aura lancé suffisamment tôt l'alerte et qu'une intervention efficace ait pu prévenir toute dégradation pour se rendre compte de l'efficacité de l'outil... C'est là un domaine auquel planificateurs du développement et donateurs devraient porter plus d'intérêt.

Le CICR possède, en plus d'un accès régulier aux grands systèmes d'alerte précoce cités ci-dessus, son propre SAP. Celui-ci est basé sur un réseau de délégations régionales dont l'une des raisons d'être est d'ausculter de façon permanente la «planète des crises à venir». La superposition régulière de la carte des zones fragiles des points de vue alimentaire et économique avec celle des régions à hauts risques (géo-politiques, tensions intercommunautaires) constitue un des exercices à la base du système d'alerte précoce du CICR.

7. Agir vite: stratégies de constitution de stocks d'urgence

Les systèmes de détection des crises n'ont d'intérêt que si à **«alarme précoce»** répond **«action rapide»**.

Plusieurs mécanismes d'assistance alimentaire peuvent fonctionner, depuis l'importation d'aide via les grands programmes du PAM, de l'Union européenne ou d'USAID jusqu'aux systèmes de transferts de stocks anticataclismiques qui auraient pu être constitués dans le cadre de structures régionales (Club du Sahel, Coordination des pays d'Afrique australe, etc.) et/ou sur la base de fonds de contrepartie (l'aide alimentaire peut être partiellement vendue dans le cadre d'opérations de stabilisation des prix, les bénéfices servant à reconstituer les stocks ou à financer des actions destinées à renforcer la sécurité alimentaire).

Les stratégies régionales de constitution de stocks d'urgence se heurtent à de nombreux problèmes techniques (denrées périssables, conditions de stockages inadéquates). De plus, les coûts de stockage sont importants, les difficultés de l'Union Européenne avec ses surplus sont là pour nous le rappeler.

La disponibilité des aides alimentaires demeure hélas fortement liée à des contingences politiques. On ne compte pas les catastrophes pour lesquelles l'alarme a été donnée à temps, mais qui n'ont vu arriver la réponse que très tard, quand les opinions publiques ont commencé à se

mobiliser devant l'atrocité des images présentées sur les écrans: l'Éthiopie en 1983/1984; la Somalie en 1992, etc. Parfois la réponse n'est tout simplement pas arrivée du tout, le droit à l'aide humanitaire d'urgence dans certains conflits oubliés étant entravé par des considérations politiques ou... par le désintérêt!

III. AU CŒUR DE L'HORREUR, QUELLES ACTIONS?

1. Le spectre de la faim

Dans des zones de plus en plus larges, les acquis du développement économique régressent du fait de tensions ou de conflits. Les infrastructures sont détruites par la guerre, les services sont anéantis, les marchés ne sont plus approvisionnés. Plus grave encore, les récoltes sont parfois brûlées ou pillées par des hommes en armes ou des foules déplacées par un conflit. Les terres peuvent même ne pas avoir été retournées et semées du fait d'un trop haut niveau d'insécurité ou de la recrudescence d'activités militaires sur le terroir à la période normale des travaux agricoles. Les stocks de semences ont été détruits, ou consommés en dernière ressource pour ne pas mourir de faim. Les troupeaux sont abattus, meurent d'épidémie ou ne peuvent plus rejoindre leurs zones de pâturage traditionnelles.

Les systèmes de sécurité alimentaires traditionnels ne fonctionnent plus. Le moindre aléa climatique, et c'est la fin. Et dans les cas extrêmes, cela aboutit à la famine, aux colonnes de paysans qui se déplacent vers les villes, les camps de réfugiés et les postes de distribution alimentaire.

La réponse classique, et souvent indispensable, aux problèmes de nutrition est l'aide alimentaire, doublée d'une assistance médicale. Le CICR a mobilisé, au cours des quinze dernières années, des millions de tonnes d'aide alimentaire et les a distribuées à des millions de victimes de conflit: ce furent les grandes opérations à la frontière khméro-thaï en 1979/1981, celles de l'Éthiopie en 1985/1986, de l'Angola et du Soudan en 1986/1991 puis en 1993/1994, de la Somalie en 1991/1993, du Mozambique en 1992/1993, du Rwanda de 1992 à 1994, sans oublier l'ex-Yougoslavie, le Libéria, le Caucase, etc.

Mais l'aide alimentaire a ses limites et n'est pas sans certains risques, que le CICR a souvent observés sur le terrain. Parmi les effets pervers les plus connus, on notera:

- L'apparition du syndrome de dépendance vis-à-vis de l'aide dès que les distributions alimentaires deviennent importantes et durent longtemps.
- L'intégration par les populations de l'aide alimentaire, et des aides gratuites en général, au sein de leurs stratégies de survie. Ceci entraîne souvent la diminution des stocks anticataclismiques de nourriture et de semences, les paysans finissant par s'habituer à ce que l'aide pallie les aléas du climat et autres facteurs de crise.
- L'influence négative sur les dynamiques de reprise des productions agricoles qu'induit, par la chute des prix des commodités alimentaires, l'arrivée massive des vivres gratuits.

Il faut mettre en place des actions qui permettront aux victimes de rester en vie aujourd'hui et de survivre demain. A cette fin, le CICR a développé un outil particulier pour évaluer les besoins et les méthodes les plus appropriées: **l'équipe pluridisciplinaire comportant des infirmières, des nutritionnistes, des agronomes, des ingénieurs sanitaires, des logisticiens et des délégués polyvalents**. Le rôle spécifique de ces derniers est d'analyser les problématiques de protection de certaines catégories de victimes auxquelles le CICR fait particulièrement attention: prisonniers de guerre, détenus de sécurité, etc.

L'approche des nutritionnistes et des agronomes du CICR repose sur une hypothèse de base simple: la sous-alimentation repose sur l'impossibilité d'accéder à la nourriture. Si on attend que la sous-nutrition soit repérable par les classiques indicateurs anthropométriques (poids/taille, poids/âge, etc.) on arrive généralement trop tard. A un certain stade, et notamment lorsque l'action démarre tardivement, il ne reste alors de solution que l'intervention alimentaire massive avec sa gamme de distributions générales, de centres d'alimentation complémentaire et ses centres thérapeutiques de réhabilitation nutritionnelle. Pour utiles et nécessaires qu'ils soient, les programmes d'aide alimentaire ne sont que des réponses insatisfaisantes aux situations de crise alimentaire.

2. La réhabilitation d'urgence en temps de guerre: un peu d'espoir

Les plans d'action qui résultent des missions multidisciplinaires d'agronomes et de nutritionnistes consisteront donc, au sein de l'urgence et parallèlement à l'aide alimentaire, à poser les premières pierres de la réhabilitation. Dans certains programmes, l'aide alimentaire devient

même, en permettant à des agriculteurs de rester dans leurs terroirs, un élément d'une politique de redynamisation du tissu agricole.

Il s'agira pour le CICR d'essayer de repérer le plus tôt possible les problèmes alimentaires potentiels, et ceci au cœur même du conflit. Il faudra alors essayer d'intervenir sur les causes d'une famine prévisible. La stratégie d'intervention repose souvent sur l'apport complémentaire et coordonné d'aide alimentaire (*stay alive today*) et d'appuis à la réhabilitation des dynamiques de production (*survive tomorrow*). Les expériences de la Somalie, du Soudan, du Mozambique, de l'Angola, du Rwanda, du Libéria, de la Yougoslavie nous ont montré l'efficacité considérable de cette approche.

La même réflexion est aussi valable dans d'autres domaines. La remise en état des établissements d'adduction d'eau des communautés urbaines encerclées, le forage de puits dans des zones où les ressources en eau ont été anéanties par le passage des tanks et l'appui à des systèmes de santé publique coupés de leurs approvisionnements en médicaments par une ligne de front permettent, alors que les canons tonnent parfois encore, de redonner un peu d'espoir aux populations. Sans cela, ces dernières n'ont d'autre alternative que la fuite ou la mort.

IV. FAIRE REVERDIR LES RUINES: OBJECTIFS ET MÉTHODES DE LA RÉHABILITATION

1. Philosophie de la réhabilitation d'urgence

L'approche conjointe «aide alimentaire-réhabilitation agricole d'urgence» peut avoir un effet préventif ou tout au moins de limitation des dégradations en cours. Les finalités de la réhabilitation agricole d'urgence sont donc les suivantes:

- **Prévenir ou limiter des dégradations** (c'est le principe *care and maintenance*, appliqué non pas aux individus mais à la capacité productrice des sociétés rurales).
- **Accélérer le retour à une capacité productrice** après une période de décapitalisation accélérée d'économies rurales prises de plein fouet par la guerre.

- **Favoriser la restauration des systèmes de sécurité alimentaire**, notamment en facilitant la reconstitution des stocks alimentaires et semenciers anticataclismiques.
- **Restituer aux producteurs leur dignité** qui a pu être mise à mal au cours des heures d'attente, souvent humiliantes, sur les sites de distribution alimentaire.

De plus en plus, du fait de l'allongement de la durée des guerres, la logique «urgence liée à un conflit» est ou doit être remplacée par une autre: le soutien aux stratégies de survie des populations au sein de guerres prolongées: les décennies d'affrontements en Angola, au Soudan et les années de destruction et de gel économique en ex-Yougoslavie demandent une autre réponse que l'aide alimentaire ou même la distribution de semences. Comment, par exemple, remplacer les ressources alimentaires qu'apportait l'élevage dans une société agro-pastorale qui a perdu tout son cheptel? De nouvelles méthodes doivent être imaginées, expérimentées, en vraie grandeur.

2. Concept-clé: le soutien aux stratégies de survie

La plupart des sociétés se sont construites dans des contextes aléatoires à tous les points de vue: risques climatiques, sécurité alimentaire fragile, relations incertaines avec d'autres communautés, etc. D'étonnants mécanismes de limitation des risques et de gestion des crises ont dû être développés. Les sociétés et groupes humains qui ne l'ont pas fait ont disparu... Il s'agit pour le CICR de soutenir ces mécanismes au cœur du conflit ou à la fin de la crise. Les quelques exemples suivants illustrent ce propos:

Soudan

Dans l'austère bassin de la dépression du Nil blanc au Soudan, les stratégies de survie des Dinka et des Nuer sont basées sur cinq piliers traditionnels: élevage, agriculture, cueillette, pêche, échanges, auxquels il faudrait ajouter maintenant l'aide alimentaire. Ces mesures palliatives dans un milieu hostile requièrent une gestion très extensive de surfaces importantes peu peuplées. Les grands rassemblements de population sur les lieux de distribution alimentaire coupent parfois durablement les populations de leur terroir-ressource et entraînent un accroissement des vulnérabilités. En 1988 déjà, le CICR avait choisi de soutenir les capacités de production des sud-soudanais, notamment par le lancement d'un grand programme vétérinaire. Cette stratégie, reprise en 1993, a démontré toute sa valeur.

Somalie

Dans les systèmes agro-écologiques très diversifiés de ce pays, allant du pastoralisme nomade pur aux contextes essentiellement agraires en passant par la gamme élargie des diverses modalités agro-pastorales et halieutiques d'exploitation du milieu, la guerre a affecté les ressources alimentaires de façon spécifique. Dès le début du conflit, le CICR a analysé cette problématique en tenant compte de cette diversité: en zone d'élevage, protection des troupeaux survivants contre les grandes endémies et mesures sanitaires pour augmenter leur productivité. Dans le sud, plus humide, distribution de semences et d'outils. Enfin, le long des côtes et des cours d'eau, soutien aux communautés de pêcheurs par la fourniture de fils et d'hameçons.

Mozambique

On a découvert la richesse du savoir traditionnel dans le domaine des plantes alimentaires sauvages présentes dans l'écosystème. Clés de la survie des populations lors des périodes difficiles, ces ressources naturelles ne sont pas inépuisables. Elles doivent aussi pouvoir se régénérer. L'aide alimentaire et agricole permet à ces produits forestiers de ne pas être épuisés par une ponction trop importante. Elles sont ainsi préservées pendant la saison d'accès facile aux zones concernées et restent ainsi disponibles pour la saison des pluies ou en cas de reprise du conflit, lorsque l'acheminement de l'aide redevient problématique.

Europe de l'Est

Si l'expérience du CICR pour le soutien à ces stratégies de survie en zone tropicale est maintenant considérable, il reste beaucoup à découvrir à propos des situations conflictuelles dans les pays «développés». Cependant, depuis deux ans, le CICR a acquis, en ex-Yougoslavie et dans les pays de l'ex-URSS, un embryon d'expérience dans ces contextes, où les modes de vie et les conditions de production sont souvent proches des nôtres. Des programmes de soutien à l'agriculture, mais aussi à la stimulation d'unités de production, ont été mis en place. Dans ce cadre spécifique, l'expérience montre qu'il est vital pour l'institution de continuer à être perçue comme neutre par toutes les Parties.

En guise de conclusion

La clé du succès des programmes de réhabilitation agricole d'urgence nous est dictée par leur nature propre. Mis en place dans les conditions précaires de l'urgence, ils pourront rarement bénéficier des structures

d'encadrement et de vulgarisation classiques des actions agricoles. Il faut donc dès le début que ces programmes s'appuient sur les savoirs endogènes et les pratiques traditionnelles. S'imposent alors des stratégies assez diversifiées, qui tiennent compte de la diversité microlocale. Pour suivre de près ces stratégies paysannes traditionnelles, à la fois dans leur diversité géographique et dans leur capacité de s'adapter, il faut savoir les analyser. C'est là un domaine méthodologique où spécialistes de l'urgence et experts du développement doivent se rencontrer et échanger leurs expériences.

V. RECONSTRUIRE SUR LES CENDRES: LE DÉVELOPPEMENT POSTCATACLISMIQUE

1. Crises passées et vulnérabilités à venir

On connaît déjà bien le lien entre pauvreté, guerre et vulnérabilité. Tous les individus ne sont pas égaux devant la catastrophe et les crises accentuent encore les disparités. Les risques sont grands de voir ressurgir les démons de l'inégalité croissante et de la dialectique «enrichissement rapide de quelques profiteurs / misère galopante pour la majorité». On voit aussi s'accélérer l'exploitation minière des ressources naturelles souvent déjà bien dégradées par le conflit et ses conséquences (populations déplacées ayant totalement déforesté le sud-ouest du Rwanda et la zone de Goma au Zaïre, par exemple).

Les lendemains de crises sont des périodes d'invention sociale remarquable, de redistribution des cartes selon des schémas qui auparavant étaient en dehors de la sphère du possible. Mais ces moments privilégiés peuvent aussi n'entraîner que gabegie, criminalité, gâchis, réapparition d'injustices criantes... toutes conditions favorables à la reprise de la crise. La vigilance, mais aussi la générosité de ceux qui voudront aider ces peuples blessés, et ces zones dévastées, à se remettre sur pied devront être sans faille.

Pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, cette période est aussi celle d'un enjeu capital: celui de la construction d'un esprit et d'une capacité d'action humanitaire au sein d'une communauté aux plaies encore à vif. Oublier la haine en se rappelant les actes positifs des volontaires de la Croix-Rouge au sein du conflit; reconstruire un monde dans lequel le mot «entraide» a un sens en pensant à ceux qui couraient sous les balles chercher les blessés, quel que soit leur camp; ressouder des villages et faire fonctionner à nouveau les solidarités autour de projets tels que ceux mis en œuvre par le CICR durant les heures noires.

2. Pour les spécialistes de l'urgence, prévoir et préparer la relève

Un certain nombre de grandes agences, comme OXFAM, ont à la fois des départements spécialisés dans l'urgence, et d'autres impliqués dans des actions à long terme. Pour peu que la fin de la crise aiguë et son attraction médiatique ne tarissent pas les fonds disponibles, de telles institutions peuvent sans problème passer de la phase urgence aux étapes de réhabilitation et de développement.

Le mandat du CICR est limité puisqu'il s'applique essentiellement en période conflictuelle. Par chance, de nombreux conflits trouvent une fin «heureuse»: la paix, ce qui entraîne normalement le retrait des «urgenciers». Il s'agit alors de trouver des partenaires qui reprendront les activités de réhabilitation d'urgence et les orienteront vers des actions de développement avec leurs méthodes et leurs objectifs spécifiques. Plusieurs cas de figures existent:

- *Cas préféré par le CICR*: la Société nationale du pays concerné décide de reprendre les activités (seule ou avec le soutien de la Fédération). Des programmes médicaux, sociaux, de diffusion du DIH, de recherche des familles séparées par le conflit, etc., lancés au cœur de la guerre, ont pu ainsi être adaptés aux exigences du développement et pérennisés.
- *Cas de figure rare*: les structures nationales (ministères) décident de reprendre et de faire fonctionner elles-mêmes les programmes. Puisque la paix existe, ces ministères et leurs antennes provinciales ont théoriquement la possibilité de couvrir tout le territoire (ce qui n'était pas toujours possible pendant le conflit et avait amené le CICR à jouer son rôle d'intermédiaire neutre et indépendant).
- *Cas plus fréquent*: une ONG, ou plus rarement une agence des Nations Unies, est intéressée à reprendre le programme ou une zone spécifique.

Le remplacement du CICR par une autre agence s'avère souvent difficile. La reprise de telles activités demande en effet que s'établisse une confiance entre le nouvel intervenant et les populations. Et ce n'est pas parce que le CICR a pu donner les matériaux pour les premiers mois d'activités de l'ONG intéressée que les choses se passent nécessairement bien. L'expérience nous a donc amené au concept de **l'incubation**, processus au cours duquel la Société nationale ou l'ONG intéressée travaille pendant un certain temps sous l'ombrelle du CICR afin de bien se familiariser avec le contexte et de rencontrer les interlocuteurs. Ce concept a

été expérimenté avec succès en Somalie et au Mozambique; il s'agit pour le CICR de continuer dans cette direction.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge sont fréquemment les seules structures quasi non gouvernementales de la société civile, en l'absence de réel tissu associatif, souvent inexistant, au mieux balbutiant. Leur rôle dans les périodes postconflituelles n'en est que plus fondamental. Devant les enjeux, mais aussi la capacité d'absorption souvent limitée de ces Sociétés nationales opérantes, on comprend mieux l'importance d'une politique de développement de ces institutions. Cela peut et doit en bonne part se faire «à froid», en dehors de contextes conflictuels. Et c'est là que le rôle de la Fédération prend toute son importance. Des stratégies de développement de Sociétés nationales «à chaud», au sein de conflits, sont encore à développer. Le CICR, avec l'aide des autres composants du Mouvement, doit continuer les efforts entrepris dans cette direction.

VI. FACE À NOUS, DEMAIN: LA PLANÈTE DE TOUS LES DANGERS

1. A la recherche d'une vue d'ensemble stratégique

Le regard quotidien sur le journal ou l'écoute du journal télévisé est souvent assez déprimant. Il apparaît de plus en plus évident que, sur la «planète des crises», il existe un espace-temps continu, qui commence bien avant que la crise n'éclate, et qui se prolonge bien après que celle-ci se soit achevée. On commence à en bien connaître les éléments déterminants, les facteurs apaisants ou aggravants. Les catalyseurs de paix et les fauteurs de guerre, ainsi que les difficultés de construire la première sur les ruines et les haines laissées par la seconde sont aussi bien connus.

Les outils de diagnostic élaborés par les acteurs du développement, les réflexions sur les vulnérabilités différentielles issues des actions d'urgence ainsi que l'arme pacifique que représente le droit international humanitaire peuvent et doivent s'épauler.

Pour résumer, et en mettant en parallèle les méthodes de travail des institutions telles que l'ONU ou les ONG et celles du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, on pourrait présenter le continuum «urgence-développement» de la façon schématique suivante:

LE CONTINUUM «URGENCE-DÉVELOPPEMENT»

	Phase	Activités dans le cadre général (ONU, par exemple)	Activités des composantes du Mouvement
1	Développement	<p>Programmes de développement économique et social.</p> <p>Activités de prévention des désastres.</p> <p>Activités de préparation aux désastres (analyse des facteurs de vulnérabilité des systèmes, préparation de bases de données, établissement de stocks de secours).</p> <p>Mise en place de systèmes d'alarme précoce.</p>	<p>Programmes de soutien aux groupes vulnérables, formation de secouristes, soutien aux banques du sang, programmes «jeunesse», etc.</p> <p>Mise en place du réseau de Délégations régionales du CICR.</p> <p>Diffusion du DIH (dite «diffusion à froid»).</p> <p>Repérage des bases de données et préparation d'informations synthétiques.</p> <p>Développement de la capacité des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.</p> <p>Préparation à l'urgence des Sociétés nationales (formation, mise en place d'infrastructures logistiques, etc.).</p> <p>Analyse des facteurs de risques; suivi des situations par le réseau des délégations régionales.</p>
2	Alarme précoce	Certains paramètres passent au rouge.	Alerte donnée : envoi d'une mission d'évaluation.
3	Urgence	<p>Evaluation de la situation.</p> <p>Mise en place de la Cellule de Coordination (DHA).</p> <p>Mobilisation des ressources, rédaction de l'appel consolidé.</p>	<p>Mise en route des programmes d'urgences, des actions prévenant une dégradation supplémentaire et de réhabilitation d'urgence.</p> <p>Diffusion du DIH (dite «diffusion à chaud»).</p> <p>Mobilisation des ressources.</p>
4	Réhabilitation	<p>Mobilisation des ressources.</p> <p>Mise en place des activités de réhabilitation.</p>	<p>Continuation des actions de réhabilitation.</p> <p>Recherche de partenaires pour reprendre les programmes et les faire évoluer vers des «activités de développement».</p>
5	Développement	Redémarrage de projets de développement et des activités de reconstruction.	Reprise des programmes soit par une SN avec un soutien de la Fédération, soit par une ONG et passage à la problématique du développement.

2. Les grands défis

Le CICR dispose d'un ensemble de compétences, d'informations et de relais impressionnants, dont le potentiel n'est sans doute pas encore pleinement utilisé. Un grand nombre de sujets présentés ci-dessus doivent encore être approfondis, tant au niveau conceptuel que sur le plan opérationnel. On notera, à ce stade, quelques éléments importants sur lesquels réflexions et actions doivent avancer de front.

a) Le facteur temps

Les agriculteurs le disent souvent: il faut se faire un allié du temps, du temps qu'il fait, qui prédétermine le temps de faire, mais aussi du temps qui passe. Une partie importante de la problématique «urgence et développement» tient à la relation au temps. «Faire vite et faire bien» ou «faire vite ou faire bien» sont une de ces équations temporelles. «Faire à temps», et donc «être prévenu et préparé» en est une autre. Dernière interrogation par rapport au temps: la durabilité (les anglophones disent *sustainability*), des actions entamées lors de la phase d'urgence lorsque celle-ci s'achève.

b) Utilisation des ressources humaines locales

On commence maintenant à beaucoup mieux appréhender le fait que même dans l'urgence, rien ne pourrait réellement fonctionner sans l'accord ni la participation des populations concernées. Faire intervenir les pompiers de l'urgence sans s'appuyer sur les ressources humaines locales mène souvent au mieux à d'importants gâchis, au pire à de grossières erreurs. C'est souvent là que l'approche «urgence» s'éloigne le plus de celle du développement. Et c'est dans l'amélioration de la gestion des ressources humaines, de l'utilisation des savoirs traditionnels et des compétences locales qu'on trouvera un des liens importants entre urgence et développement.

La force du CICR, dans les situations conflictuelles, réside dans la clarté de son mandat et dans son réseau de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

c) Investissement dans la connaissance des systèmes

Mieux connaître, c'est mieux prévoir, mieux prévenir et agir de manière plus efficace. Un travail considérable reste à faire afin de col-

lecter, traiter, synthétiser les informations nécessaires relatives aux points chauds (passés, présents et à venir) du globe. Ainsi, par exemple, toutes les problématiques humanitaires urbaines des mégapoles du sud restent pour nous «terra incognita».

d) Le quartette présence/diffusion/protection/assistance

Si le lien «assistance-protection» est maintenant bien connu, la formule complète de l'approche possible est à la fois moins bien perçue, tant dans son ensemble: «**présence / diffusion / protection / assistance**», que dans sa mise en application dans le temps : **avant, pendant et après les crises**.

C'est sans doute là un des enjeux des prochaines années, pour le CICR en particulier, et pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en général.

François Grunewald, de nationalité française, est ingénieur agronome, diplômé de l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon. Après avoir participé pendant deux ans à des projets de développement en Afrique sahélienne, il a travaillé dix ans en Asie, assurant à la fois des missions longues en Thaïlande, au Cambodge, au Laos et des missions plus courtes en Inde, au Viet Nam, au Népal, en Birmanie et en Chine. Après cette période comme «agronome terrain» pour le compte d'ONG (7 ans), de l'ONU (3 ans) et d'institutions de recherche agronomique (2 ans), il a rejoint le CICR en 1992, comme agronome de la division générale des Secours. Dans ce cadre, il a assuré de nombreuses missions d'évaluation des besoins, de mise en place de programmes de réhabilitation agricole et d'étude d'impact en Somalie, au Soudan, au Mozambique, en Angola, en ex-Yougoslavie, au Rwanda et en Afghanistan. Il est l'auteur de nombreux articles sur l'Asie, l'environnement, diverses questions d'agronomie tropicale, les systèmes d'alarme précoce en agriculture, etc., dans la presse spécialisée.