

Des secours en cas de désastre au développement

par **Gunnar Hagman**

Les liens entre désastre et développement ont donné lieu, ces dernières années, à une réflexion approfondie au sein des organisations internationales. La famine qui a sévi en Afrique dans la première moitié des années 80 est à l'origine des premières discussions. La famine n'est plus apparue comme une conséquence inéluctable de la sécheresse. Bien au contraire, aux yeux de beaucoup, le désastre africain était le symptôme de graves échecs du développement. Si l'on s'était montré plus prévoyant dans les étapes antérieures du développement, si l'on s'était davantage attaché à rendre les populations moins vulnérables et si l'on s'était mieux préparé à faire face à la crise, il aurait été possible d'éviter les effets dévastateurs de la sécheresse. Par la suite, le constat s'est étendu à la plupart des désastres dont sont victimes les pays en développement. Et la conclusion fut que la préparation aux désastres et en particulier la réduction de la vulnérabilité devaient figurer parmi les premiers objectifs du développement.

Beaucoup d'organismes d'assistance internationaux reconnaissent également aujourd'hui que les actions de secours dans les situations de désastre sont précaires si celles-ci ne sont pas associées à des actions de développement à long terme. Certains estiment même que souvent un désastre crée des possibilités nouvelles pour le développement. En effet, les bouleversements physiques et sociaux qui résultent de ces situations traumatisantes créent souvent un climat propice à l'acceptation, voire au désir de changement au sein des collectivités sinistrées. Une idée importante allait ainsi s'imposer au cours des années 80: les interventions en cas de désastre devraient autant que possible être le prélude à une aide au développement.

Tel est le point de départ du nouveau livre que vient de publier l'Institut Henry-Dunant sous le titre *From Disaster Relief to Development*¹. Les auteurs sont des représentants d'un certain nombre de Sociétés nationales et des experts

¹ G. Hagman éd., A. Allwood, P. Cutler, E. Kassaye, L. Kesselly, G. A. Kourmaev et B. I. Tolstopiatov (1988): *From Disaster Relief to Development* (Des secours en cas de désastre au développement). HDI Studies on Development, N° 1, 1988, Institut Henry-Dunant, Genève.

extérieurs au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. L'Institut leur avait demandé de débattre, à partir de l'expérience acquise dans différents pays, les problèmes qu'ils considéraient comme cruciaux pour les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La conclusion majeure du livre est que les désastres peuvent apporter de nouvelles possibilités de développement tant aux victimes des sinistres qu'aux Sociétés nationales des pays sinistrés.

1. Qu'entendons-nous par «développement»?

Le sens du mot «développement», tel qu'il est employé dans ce contexte, demande peut-être à être éclairci. Récemment, la communauté internationale est convenue d'une définition utile, adoptée en décembre 1986 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la Déclaration du droit au développement:

Le développement est un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur contribution active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent ².

Lorsque, dans la suite de ce texte, le terme «développement» sera employé sans explication, il signifiera donc *le processus par lequel le bien-être des individus et des collectivités s'améliore constamment*. Notre discussion portera essentiellement sur le processus de développement dans les collectivités les plus défavorisées des pays pauvres, dans ce qu'il est convenu d'appeler le tiers monde. Le rôle qu'essaient de jouer la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge pour favoriser ce processus sera dénommé «intervention en faveur du développement», «aide au développement» ou «service pour le développement».

Il se peut que dans le passé il y ait eu une certaine confusion au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge du fait des acceptions particulières données au mot «développement». L'usage de la Croix-Rouge établit une distinction entre

1) le développement des structures
et

2) le développement des services.

L'un et l'autre aspects sont minutieusement analysés et discutés dans la *Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 80*, qui

² Assemblée générale des Nations Unies, *résolution 41/128* du 4 décembre 1986; cette résolution a été votée par 147 pays membres.

a été adoptée par l'Assemblée générale du Mouvement, à Manille, en 1981 ³.

Les deux termes désignent certes des aspects d'une importance capitale pour l'avenir des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mais ils ont tout deux tendance à concentrer toute l'attention sur l'organisation même.

La première acception, «développement des structures» que, bien souvent dans le passé, on appelait simplement le «développement», renvoie clairement à la force de l'institution et à son potentiel opérationnel (recrutement de nouveaux membres, ouverture de comités et de sous-comités, amélioration de la direction et de l'administration, etc.).

Toutefois, les «services» de la seconde acception risquent eux aussi de survaloriser la performance, le côté «livré clefs en mains» considéré du point de vue de l'organisation, plutôt que les besoins des collectivités ou des individus bénéficiaires.

Pour éviter toute confusion dans la suite du texte, ces deux acceptions ne seront jamais désignées par le seul terme de «développement». Lorsque ces problèmes seront abordés, des explications essaieront d'en clarifier le sens.

2. Le développement des peuples et des personnes

Lorsque nous nous interrogeons sur la façon dont des situations de désastre peuvent se transformer en possibilités de développement, nous devrions tout d'abord nous arrêter sur les besoins des individus et des collectivités les plus vulnérables. Il paraît raisonnable que ces besoins déterminent le genre de service que devrait rendre la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge. Et ces services pourraient, à leur tour, déterminer la structure de l'organisation appropriée et le genre de soutien externe qui convient. Il faut, naturellement, prendre en compte également le mandat particulier du Mouvement, les Principes fondamentaux, les compétences et les aptitudes.

Travaillant directement avec des gens pauvres, très vulnérables, dans les pays en développement, bien des organismes d'assistance, dont certaines Sociétés nationales à l'intérieur de notre Mouvement, en viennent aujourd'hui à penser le développement en termes de collectivité. A l'origine de cette approche, il y a la constatation que le développement approprié et durable ne peut pas se faire *pour* les gens. Le développement étant un processus par lequel la qualité de la vie s'améliore constamment, il faut que les membres de la collectivité y soient complètement impliqués et qu'on les encourage à assumer

³ *Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 80* adoptée par la seconde session de l'Assemblée générale de la Ligue et approuvée par la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Manille, 1981.

eux-mêmes l'essentiel des responsabilités. Cette exigence se fonde sur la conviction que la plupart des êtres humains sont capables de s'assumer; ils en ont le droit, encore faudrait-il que la possibilité leur en soit offerte. D'où la déclaration des Nations Unies sur le droit au développement.

Beaucoup estiment que cette philosophie reste valable même lors d'une intervention d'urgence auprès d'une collectivité pauvre et vulnérable. Dans ce cas et quelles qu'en soient les causes apparentes, un désastre peut être regardé comme une crise venant interrompre le processus de développement et dépassant les possibilités de réaction de la population exposée. Il s'agit plus souvent d'une crise de longue durée que d'un phénomène passager. Cela signifie que, pour avoir un sens, une intervention d'urgence doit se prolonger, prévoir l'amélioration de l'aptitude des gens à faire face à la situation et les remettre sur la voie de la prise en charge complète de leur développement. D'où la notion «des secours en cas de désastre au développement».

Les besoins des personnes sinistrées et des collectivités vulnérables peuvent se répartir en trois grandes catégories: *matériels, structurels et psychologiques* ⁴.

La plupart des organismes de secours, peut-être même des organisations de développement, se sont par le passé occupés de besoins matériels aussi tangibles que la nourriture, l'abri, les vêtements, les services médicaux, l'environnement naturel, etc. Les besoins qui relèvent de l'organisation, une approche collective et méthodique du désastre et des problèmes de développement, n'ont guère retenu l'attention. Et encore moins les besoins psychologiques et les motivations concernant les valeurs et les sentiments. Tous ces besoins existent cependant, mais peut-être est-il difficile de déterminer quelles sont les vraies priorités d'une collectivité si l'on n'est pas sur place et si on ne peut pas dialoguer avec les populations sinistrées. Un contact et un dialogue empreints de respect sont ainsi des facteurs clés pour une approche communautaire des désastres et du développement.

3. Quel pourrait être le rôle du Mouvement?

Notre propos n'est pas de revenir sur le bien-fondé de l'engagement de notre Mouvement au service du développement, mais bien plutôt d'étudier comment la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge peuvent se mettre au service de développement et, en particulier, comment il faudrait modifier les interventions en cas de désastre pour qu'elles influent sur le développement des

⁴ Mary B. Anderson (1985): «A reconceptualization of the linkages between disasters and development», *Disasters/Harvard Supplement*, Londres. La notion décrite par Anderson est à la base du projet de Harvard pour les secours internationaux et le développement, projet qui regroupe les études de quelque 30 organisations non gouvernementales, nationales et internationales.

collectivités sinistrées et sur les services et les structures des Sociétés nationales qui sont à l'œuvre.

Les vues divergent dès que l'on aborde le rôle que pourraient jouer les Sociétés nationales et le Mouvement. Peter Cutler, par exemple ⁵, s'étend longuement sur les problèmes des désastres ruraux et sur les besoins en développement, mais il se demande si le Mouvement, ou au moins la Ligue, ne devrait pas concentrer ses activités là où sa longue expérience constitue un certain avantage, notamment la préparation aux désastres, les soins médicaux et la promotion de la santé publique. Il ne croit pas que les Sociétés nationales aient une compétence professionnelle suffisante pour intervenir dans le développement rural.

Elizabeth Kassaye se place à un point de vue différent. Elle ⁶ considère la situation telle qu'elle se présente dans un pays du tiers monde en situation de désastre plus ou moins permanent, ici l'Éthiopie. Témoin de la rapide expansion des services ruraux de sa Société, Kassaye est convaincue que l'heure est venue de reconsidérer et de diversifier l'attitude du Mouvement face aux désastres. Elle croit que, dans un pays essentiellement rural comme le sien, les interventions doivent être à long terme, elles doivent renforcer les défenses des collectivités vulnérables contre les désastres, — ce qui devrait aider les victimes potentielles à éviter le retour de ces désastres — bref, elles devraient œuvrer pour le développement.

Kassaye se démarque de certains autres auteurs: elle place au premier plan les besoins des victimes et non la compétence actuelle de l'organisation. Elle se fonde sur la conviction que la compétence peut s'acquérir une fois que l'organisation a compris quels sont les besoins prioritaires et quel rôle l'organisation est appelée à jouer.

Il est indéniable cependant que, selon une opinion largement partagée, les Sociétés nationales et la Ligue font déjà œuvre utile grâce aux services qu'elles rendent et à la compétence qu'elles possèdent, particulièrement en ce qui concerne la préparation aux désastres et les soins de santé primaires. Ce sont donc avant tout ces secteurs qu'il conviendrait de développer.

Il semble par exemple ne faire aucun doute dans l'esprit de Linnie Kesselly ⁷ que les soins de santé primaires constituent la voie à suivre pour les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Mais elle se heurte à ce qui est devenu une pierre d'achoppement pour de nombreux collaborateurs du développement: elle décrit brièvement les divergences philosophiques des *généralistes*, «qui encouragent ce que la collectivité perçoit comme une priorité»

⁵ Cf. *From Disaster Relief to Development*, *op. cit.* chap. III.

⁶ *Id.* chap. V.

⁷ *Id.* chap. VI.

et les *sélectionnistes*, «qui dans un projet préfèrent se concentrer sur une certaine spécialité» (c'est-à-dire la priorité retenue par l'organe d'intervention).

Kesselly ne pense pas, semble-t-il, qu'il y ait nécessairement conflit entre le point de vue généraliste et le point de vue sélectionniste, même si, pour reprendre ses termes, «il serait bon d'avertir les sélectionnistes que les soins de santé primaires constituent un groupe d'activités qu'il faut soit traiter globalement soit échelonner dans le temps, mais qu'on ne peut ni isoler ni détailler».

En conclusion, plus le champ d'activité d'un organe spécialisé est limité, plus sa compétence technique est pointue et plus le risque est grand que soient négligés les besoins généraux de la collectivité. Plus le champ est large, au contraire, plus les chances sont grandes d'apporter un soutien approprié à la collectivité. Cette conclusion met en évidence ce que l'on a appelé la *programmation de l'aide au développement*. Un programme de développement comprend des activités intégrées plutôt que sectorielles. Un programme de développement rural, tel celui qu'a introduit un groupe de Sociétés à Wollo en Ethiopie, pourrait comprendre simultanément, pendant dix ans ou plus, des activités portant sur la santé, l'approvisionnement en eau, l'agriculture, l'infrastructure du milieu naturel, l'assistance sociale, l'éducation et le développement de l'administration. L'engagement dans de tels programmes à un niveau pleinement professionnel serait très différent des engagements à court terme dans des projets sectoriels tels que les préféreraient les donateurs du passé.

Les Sociétés nationales qui s'engagent dans le développement rural peuvent-elles prétendre à un réel professionnalisme? Comment le Secrétariat de la Ligue, le CICR ou les Sociétés participantes du Nord pourraient-ils fournir du savoir-faire spécialisé dans un si grand nombre de secteurs techniques? Dans le cas de la Croix-Rouge éthiopienne, l'expansion technique de cette Société dans le développement rural ne serait-elle pas simplement une exception, due à l'extraordinaire soutien des donateurs? Ce genre de question est utilisé de temps en temps comme argument contre l'engagement du Mouvement en faveur du développement.

Il est intéressant de noter que Linnie Kesselly prévoit un rôle totalement différent pour les Sociétés nationales. Elle n'attache pas beaucoup d'importance au fait que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ont besoin d'une compétence technique quasi universelle, comme ce serait le cas s'ils devaient se charger de toutes les activités de développement à la place des collectivités. Au contraire, on retrouve dans la pensée de Kesselly une tendance actuelle des ONG engagées dans l'aide au développement. On dit souvent aujourd'hui qu'au lieu de prendre la responsabilité de l'exécution, les organismes d'intervention devraient plutôt servir de catalyseur, créer un environnement propice au développement, à l'intérieur comme à l'extérieur de la collectivité.

Les contraintes qui empêchent de progresser se trouvent non seulement à l'intérieur de la collectivité mais aussi dans le cadre plus large des politiques, des comportements, des pratiques et des habitudes interrelationnelles par lesquels des gouvernements, des Sociétés donatrices, des experts, des professionnels et d'autres groupes peuvent influencer sur la vie d'une collectivité. Dans les pires des cas, ces contraintes peuvent constituer rien de moins que des violations des droits de l'homme.

Un autre type de professionnalisme peut s'avérer nécessaire si les Sociétés nationales s'assignent pour tâche de «catalyser» le développement et si elles commencent à vouloir rendre l'environnement plus «propice». Pour Kesselly, la compétence serait l'aptitude à agir à trois niveaux:

- a) promotion des actions d'auto-assistance au niveau de la collectivité
- b) établissement de relations avec d'autres sources d'apport et
- c) interprétation des besoins de la population à transmettre au gouvernement.

Le triple rôle est de *catalyser*, *coordonner* et *transmettre*.

Dans une certaine mesure, c'est peut-être déjà le rôle que la Croix-Rouge salvadorienne et le CICR assument auprès des populations qui sont victimes du conflit qui sévit à El Salvador. Adela de Allwood ⁸, décrit comment, après des années de secours, de protection et de diffusion de l'information, les deux organisations ont réorienté leur aide vers la réhabilitation et le développement de quelque 125.000 bénéficiaires à El Salvador. Des semences, des engrais et des pesticides ont été distribués aux victimes du conflit, et le premier objectif pour 1987 fut d'aider à stabiliser les conditions de vie de 500 familles rurales afin qu'elles puissent subvenir à leurs propres besoins.

4. Dans quelle mesure peut-on faire appel à des volontaires?

Lorsqu'en octobre 1986, un séisme dévasta San Salvador, la capitale d'El Salvador, des centaines de volontaires de la Croix-Rouge se présentèrent immédiatement pour porter secours aux victimes du désastre. De Allwood rapporte qu'un très grand nombre de volontaires, surtout des jeunes, venus même de l'intérieur du pays, ont participé à l'opération et ont passé plusieurs mois à travailler avec la Société. Selon la Croix-Rouge salvadorienne, plus de 9000 volontaires ont participé à ses interventions de secours à la suite du tremblement de terre, totalisant 4,7 millions d'heures de travail.

La preuve a été faite partout dans le monde que les volontaires peuvent être d'une fantastique utilité dans les opérations d'urgence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et dans d'autres activités temporaires ⁹. Dans ce genre

⁸ *Id.* chap. IV.

⁹ See Meurant, J., *Red Cross Voluntary Service in Today's Society*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1984.

de situation, ils acceptent souvent de s'identifier avec l'organisation et donnent une haute et claire idée de l'emblème et de la Société nationale. Beaucoup pensent qu'il serait normal de maintenir cet esprit de volontariat, ils voudraient qu'il soit mis à contribution pour de plus vastes opérations d'aide au développement.

On ne voit pas bien cependant quel peut être le rôle exact des volontaires dans une Société nationale qui transforme ses interventions d'urgence en aide au développement à long terme. Si l'aide au développement devait dépendre du volontariat, la continuité serait-elle assurée, et pendant combien de temps? Il n'est même pas certain que, avec le temps, ce serait un avantage d'avoir des volontaires fortement identifiés avec la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge pour œuvrer au développement au niveau de la collectivité. Cela risquerait de donner l'impression que le développement est réalisé sous l'égide de l'organisation *pour* la collectivité et non pas d'abord *par* la collectivité elle-même.

Ces problèmes ont été discutés dans une série d'ateliers portant sur le développement communautaire, organisés par la Ligue des Sociétés nationales d'Afrique australe et orientale ¹⁰. Plusieurs raisons ont amené les participants à émettre des réserves sur les programmes de développement de plus longue durée reposant trop exclusivement sur des volontaires de la Croix-Rouge. L'accent a été mis sur le fait qu'un volontaire qui intervient dans les prises de décision et dans leur mise en application doit être un membre de la collectivité, reconnu, choisi et entretenu par elle. Afin de ne pas perdre le sentiment d'appartenance à son groupe, cette personne pourrait être appelée volontaire communautaire ou travailleur communautaire, mais non volontaire de la Croix-Rouge. L'expérience montre que les travailleurs communautaires qui s'identifient trop aux volontaires de la Croix-Rouge ont tendance à s'éloigner de leur propre collectivité et à se considérer avant tout comme des employés de la Croix-Rouge.

Il semble qu'une Société nationale désireuse d'apporter son soutien à un programme communautaire de développement devrait disposer d'un personnel fixe ayant la formation professionnelle requise pour promouvoir des actions d'auto-assistance au niveau de la collectivité. Il apparaît également qu'il faut poursuivre les études pour voir comment les Sociétés nationales pourraient allier volontariat et professionnalisme, surtout lorsque sera adoptée la notion «Des secours en cas de désastre au développement».

¹⁰ Cf. League of Red Cross and Red Crescent Societies, *Community Based Programmes, Report on the workshop held in Harare, 22-26 July, 1985*, p. 3, Genève.

5. Importance du développement de l'organisation

La nécessité — et l'opportunité — de renforcer la capacité de la Société nationale hôte à l'occasion d'une opération de grande envergure sont de première importance. Tolstopiatov et Kourmaev ¹¹ constatent que les vastes opérations internationales de secours qui ont eu lieu récemment auprès des populations victimes de la sécheresse en Afrique ont également aidé à renforcer le potentiel opérationnel de certaines Sociétés nationales. Ils citent en exemple l'influence positive qu'ont eue les opérations de secours sur les Sociétés de Croix-Rouge du Burkina Faso et du Mali.

Des observations identiques sont présentées par Cutler, qui décrit l'impulsion qu'a reçue la Croix-Rouge du Kenya après la réussite des opérations de secours contre la famine en 1979-1981. Et de conclure: «Ainsi, les désastres peuvent susciter des changements positifs qui sont autant d'améliorations». Il note un changement très semblable au sein du Croissant-Rouge soudanais après les opérations intensives de secours contre la famine menées avec le soutien de la Ligue vers le milieu des années 80.

De même, les interventions dans les cas de désastre, et la bonne image de marque qu'elles ont donnée, ont servi le développement de la Société nationale d'El Salvador qui, comme l'Ethiopie, est ravagée par un conflit. Adela de Allwood rappelle qu'en 1979 la violence avait rendu nécessaire les services d'urgence aux blessés, aux personnes déplacées et aux réfugiés. «L'aide internationale, ainsi suscitée, a donné à la Croix-Rouge l'occasion d'accélérer son expansion. Les comités se sont multipliés rapidement et au début des années 80, on en comptait 56».

L'assistance d'urgence — nationale aussi bien qu'internationale — a eu, cela est certain, un effet considérable sur le développement global de la Société nationale d'Ethiopie. Elizabeth Kassaye dit que, suite à la grande opération contre la famine des années 80, tant les structures que le fonctionnement ont connu une croissance importante au niveau des comités. Les comités de la Croix-Rouge, qui étaient auparavant connus uniquement pour leurs services ambulanciers, profitèrent de l'opération contre la famine pour lancer de grandes campagnes de recrutement. La Société qui comptait moins de 100 000 membres avant 1985, en comptait 300 000 à la fin de 1985 pour atteindre 750 000 en 1987.

La Croix-Rouge d'Ethiopie, l'un des pays les plus pauvres du monde, a prouvé que l'autonomie financière n'est pas une pure utopie. Selon Elizabeth Kassaye, les comités régionaux de la Croix-Rouge éthiopienne sont présentement en mesure de couvrir eux-mêmes leurs frais fixes. «Ils versent maintenant

¹¹ Cf. *From Disaster Relief to Development*, op. cit., chap. II.

des subsides au siège central qui, deux ans plus tôt encore, les subventionnait ¹²».

Il peut cependant s'avérer très difficile de construire une organisation viable, autosuffisante et efficace dans un pays en développement. Il est en outre particulièrement difficile d'obtenir un soutien adéquat quand il s'agit du développement structurel de l'organisation.

Tolstopiatov et Kourmaev disent que les Sociétés donatrices acceptent rarement d'apporter leur soutien aux structures de la Société locale. De son côté, Cutler note que les Sociétés hôtes reçoivent l'aide des Sociétés donatrices sous forme de projets — par définition limités dans le temps et dans la portée. C'est, pour lui, un sujet de grave préoccupation. Trop dépendantes des projets à court terme, surtout à la suite de catastrophes spectaculaires, les Sociétés hôtes peuvent connaître une phase d'expansion rapide, mais éphémère. L'absence d'une base solide permettant d'assurer une croissance durable — une bonne structure administrative avec une saine assise financière — compromet la capacité d'intervention, dit Cutler, dès que cesse le concours des donateurs.

Il demande un accroissement de *l'aide à des programmes*, dans une perspective beaucoup plus large et plus longue, et visant à l'autosuffisance des Sociétés nationales bénéficiaires. Il recommande que soit renforcé le rôle du secrétariat de la Ligue et des Sociétés nationales hôtes dans l'élaboration des programmes de développement, ou, comme le soulignait la Stratégie pour les années 80, *des plans de développement globaux*. Ces mesures devraient encourager les Sociétés donatrices à apporter leur concours, étant entendu que leur assistance devrait être conçue pour répondre aux besoins du développement global des populations autant que de la Société nationale et que, dans les deux cas, elle devrait rechercher l'autosuffisance.

6. Conclusion

La réponse à un désastre est une spécialité de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, on le sait depuis longtemps, mais pendant au moins un siècle, le Mouvement y voyait une activité de courte durée sans lien organique avec le développement. Personne ou presque ne considérait la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge comme une agence de développement. Quand on parlait de «développement» à la Croix-Rouge, on pensait généralement au développement de l'organisation.

¹² Elizabeth Kassaye, «The Experience of the Ethiopian Red Cross», *Document de travail IHD*, N° 12, 1987, Institut Henry-Dunant, Genève.

Ce n'est que depuis dix ans qu'est apparue une nouvelle approche des désastres et de leurs causes; peu à peu, le Mouvement en est venu à penser que pour les désastres les plus graves, ceux qui se produisent dans les pays en développement, il n'est pas de réponse satisfaisante qui ne soit liée au développement. De toute évidence, seul le développement — cette constante amélioration du bien-être des populations vulnérables — peut améliorer les conditions de vie fondamentales et produire des effets durables sur l'immense majorité des victimes des désastres à travers le monde. Dans la plupart des cas de désastre, une intervention d'urgence n'a de sens que si elle s'inscrit dans le cadre d'une aide au développement à long terme.

Ce n'est pas nécessairement un paradoxe d'affirmer tout à la fois que l'intervention en cas de catastrophe devrait rester une spécialité de la Croix-Rouge et que, pour tenir compte des besoins et des idées contemporaines, il faut accepter de procéder à des ajustements.

Si l'intervention en cas de catastrophe devait rester la première des priorités, le Mouvement devrait continuer de s'intéresser au sort des populations les plus démunies et les plus vulnérables et par voie de conséquence, les interventions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge devraient prendre en compte, en matière de développement, les besoins particuliers des populations exposées. Ces besoins peuvent ne pas être purement matériels, et se situer au niveau des structures ou de la motivation psychologique. Même s'ils sont importants, ils restent difficiles à définir si l'on n'est pas sur place pour avoir un dialogue ouvert et empreint de respect avec la population. On a tout lieu de penser que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont, mieux que personne, en mesure de répondre à ces conditions, puisqu'elles font partie du système international d'assistance qu'a mis en place le Mouvement.

Nous avons vu que les opérations d'urgence peuvent servir de prélude à une aide au développement et il a été démontré qu'elles peuvent finalement donner une impulsion nouvelle au développement. Nous avons vu en outre que les programmes intégrés de développement à long terme conviennent mieux que les projets sectoriels à court terme. Il a été dit enfin qu'au sein du Mouvement les programmes de développement doivent prendre en compte le développement des structures aussi bien que l'évolution des services. Il semble inutile de revenir sur ces points, qui sont maintenant incontestables, même s'ils ne se vérifient pas toujours dans les faits.

Il reste cependant deux points importants qui appellent une analyse plus poussée. Une conception intégrée des catastrophes et du développement signifie-t-elle nécessairement l'introduction de nombreuses techniques et donc d'autant de compétences techniques particulières, ce qui, semble-t-il, dépasserait les possibilités de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge? En fait, il se peut qu'on insiste trop, actuellement, sur les besoins matériels et sur les applications

techniques. Peut-être vaudrait-il mieux que le Mouvement et ses Sociétés nationales jouent un rôle de catalyseur auprès des collectivités vulnérables et qu'ils concentrent leurs efforts sur le développement communautaire et sur l'«environnement propice» dont il a été question plus haut. Cette nouvelle voie d'exploration est probablement aussi la plus intéressante.

L'autre point, sur lequel il serait bon de s'interroger, concerne l'utilité des volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les services communautaires à long terme. On a peut-être trop tablé sur les services à attendre de ces volontaires dans les interventions en faveur du développement, par assimilation avec les activités d'urgence et autres services temporaires où ils se sont révélés très fiables. Selon toute apparence, il est particulièrement important de s'en tenir à un juste milieu et de définir clairement les rôles respectifs des volontaires et des professionnels au moment où des Sociétés nationales décident d'adopter la notion «Des secours en cas de désastre au développement».

Gunnar Hagman
Directeur d'Etudes
Institut Henry-Dunant
