

L'approche du CICR sur la question des services urbains dans les situations de conflit armé prolongé : Q & R avec Evaristo de Pinho Oliveira

Evaristo de Pinho Oliveira est le chef de l'unité Eau et Habitat du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il a commencé à travailler pour le CICR en 1995 en tant qu'ingénieur « eau et habitat » en 1995.

Au cours des dix années suivantes, il a effectué des missions en Bosnie-Herzégovine, en Angola, en Irak, au Soudan ainsi qu'au Timor oriental et il a fourni un appui dans le domaine de l'eau et de l'habitat aux délégations régionales du CICR en Asie.

Il a ensuite rejoint le siège du CICR à Genève, où il a occupé plusieurs postes d'appui aux opérations sur le terrain en Asie, au Moyen-Orient et en Europe de l'Est. Il est coauteur du rapport *Urban services in protracted armed conflict: A call for a better approach to assisting affected people*, publié par le CICR en 2016. Avant d'entrer au CICR, il a travaillé au Québec comme ingénieur et comme professeur assistant à l'Université McGill.

Mots clés : urbain, zones densément peuplées, conflit armé, assistance, infrastructure, services essentiels, droit international humanitaire, prévention, intervention humanitaire, lien entre urgence et développement, conflit prolongé.



Dans ce Q&R, Evaristo de Pinho Oliveira expose les mesures nécessaires pour faciliter un changement de cap dans les approches humanitaires et de développement traditionnelles, afin de pouvoir préserver efficacement le fonctionnement des services publics lors de conflits armés prolongés en milieu urbain.

La pratique acquise face aux difficultés de maintenir, sur la durée, la continuité des services publics (par exemple l'eau, l'assainissement, l'électricité et l'évacuation des déchets solides) nous a enseigné que les causes profondes de ces difficultés ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent. Même leurs symptômes sont difficiles à traiter par une réponse d'urgence à court terme. Relever de tels défis est d'autant plus difficile que la complexité inhérente aux zones urbaines est accentuée par l'enchaînement constant de conflits armés et de sanctions internationales ou d'autres restrictions sur les importations. L'expérience du CICR et les recherches menées par l'organisation montrent qu'il est nécessaire d'inaugurer une ère humanitaire nouvelle, qui demande rien de moins qu'un changement de paradigme dans notre manière de penser, afin de concevoir et de mettre en œuvre des réponses qui soient plus efficaces pour venir en aide aux personnes affectées.

En 2015, dans le cadre d'une réflexion générale, encore en cours, sur ce sujet, le CICR a publié un rapport intitulé *Urban services during protracted armed conflict: A call for a better approach to assisting affected people*, un document qui recommande d'adopter une meilleure approche de la question des services urbains lors de conflits armés prolongés¹. Evaristo de Pinho Oliveira partage ces réflexions dans cet entretien avec la *Revue*.

Activités Eau et Habitat du CICR

L'unité Eau et Habitat du CICR fournit une assistance à des millions de personnes dont les vies ont été perturbées dans des zones de conflit armé ou d'autres situations de violence en rétablissant les services vitaux essentiels.

Au sein de la division de l'Assistance, qui traite des questions liées à la santé, à la sécurité économique, aux services médico-légaux (forensic) et à la contamination par les armes, l'unité Eau et Habitat s'attaque à l'impact direct, indirect et cumulé sur les infrastructures essentielles, pour prévenir les risques environnementaux sur la santé. Des stratégies durables sont intégrées aux réponses d'urgence. Les délégués travaillant sur le terrain pour l'équipe Eau et Habitat évaluent les besoins liés à l'impact sanitaire environnemental de la population concernée, y compris des personnes déplacées, des détenus et des civils, tout en concevant et en planifiant des stratégies pour répondre à ces besoins. En outre, ils supervisent et dirigent l'ensemble de ces activités, en demeurant en contact avec les autorités locales et la société civile, afin de garantir que les services essentiels soient réhabilités et maintenus en état.

Les activités conduites dans des zones urbaines et rurales affectées par des conflits armés et d'autres situations de violence, ainsi que dans des lieux de détention, comprennent l'approvisionnement en eau potable saine, l'assainissement et la santé environnementale, la construction et la remise en état des infrastructures essentielles, ainsi que des moyens permettant des économies d'énergie.

1 CICR, *Urban Services in Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, rapport, 2015, disponible sur : <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4249.pdf>.

Pouvez-vous décrire le « défi urbain » auquel sont confrontées les organisations humanitaires dans les conflits armés ? Pourquoi est-ce important de chercher maintenant à résoudre cette question ?

À l'heure actuelle, on estime à 50 millions le nombre de personnes dans le monde qui sont affectées par des conflits armés en zone urbaine, avec des répercussions allant bien au-delà des signes visibles de destruction². Pour la plupart, ces personnes sont plus dépendantes des services essentiels que leurs compatriotes vivant en zones rurales, ce qui les rend plus vulnérables aux dérèglements de ces services. Étant donné que les conflits armés se déroulent de plus en plus dans des zones urbaines où des millions de personnes sont exposées à la détérioration des services essentiels, ou à l'impossibilité d'accéder à ces services, ce problème mérite qu'on lui consacre une attention beaucoup plus grande. Le fait que de multiples conflits armés se déroulent aujourd'hui en parallèle, conjugué à un mouvement général d'exode rural, ont engendré des besoins humanitaires sans précédent dans les zones urbaines. L'évolution des conflits armés en zone urbaine, lesquels se caractérisent par des combats asymétriques, conjuguée à l'urbanisation – la croissance rapide des villes – a accru le niveau de risque inhérent à tout événement, déstabilisant dès son origine, qu'il s'agisse d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle. Manifestement, les zones urbaines sont des lieux où il est compliqué pour les organisations humanitaires de travailler, tant sur le plan logistique que sur le plan politique, en raison de l'ampleur et de la durée des problèmes, mais aussi en raison de relations interpersonnelles souvent délicates. Ceci contribue encore à altérer les approches humanitaires traditionnelles.

Étant donné que les zones urbaines concentrent des habitants dont la dépendance à l'égard des services essentiels est généralement plus importante, elles ont tendance à être plus vulnérables pour une multitude de raisons, notamment la haute technologie d'une grande infrastructure, la possible fragilité de sa gouvernance et sa logistique complexe, pour n'en citer que quelques-unes. La difficulté d'intervenir sur des services essentiels dans des zones urbaines dépend de l'ampleur du défi et de la durée de l'opération nécessaire pour rétablir ou maintenir la prestation de service. Si rien n'est fait, de tels impacts peuvent se superposer jusqu'à atteindre un point où les programmes humanitaires traditionnels deviennent moins efficaces qu'il n'est exigé pour maintenir ou, tout au moins, stabiliser un service donné.

Cependant, beaucoup peut être fait au niveau des modalités selon lesquelles les activités d'assistance humanitaire sont conçues et mises en œuvre afin de développer une meilleure approche pour assister les personnes affectées dans des zones urbaines. Parallèlement aux changements qui sont nécessaires dans notre approche opérationnelle, il nous faut également tenir compte du fait que nous avons été témoins d'un respect insuffisant du droit international humanitaire (DIH) dans bon nombre de conflits contemporains, dans lesquels les infrastructures essentielles d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'électricité (qui sont toutes des biens de caractère civil) n'ont pas été épargnées par la destruction massive dans les

2 Pour une analyse plus approfondie, voir les articles d'Isabel Robinson, dans la version en anglais de ce numéro de la *Revue* et de Mark Zeitoun et Michael Talhami dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

zones urbaines³. Ceci dit, quand bien même le DIH serait parfaitement respecté, des dommages peuvent tout de même être causés aux infrastructures lors de conflits armés, même s'il est probable qu'ils seraient dans ce cas moins importants. Dès lors que les biens civils risquent d'être endommagés par la conduite des hostilités, il en résultera qu'une grande partie de la population sera exposée à une impossibilité d'accès aux services essentiels. Il s'agit là et avant tout, d'une question de santé publique, mais qui menace également les moyens de subsistance et qui peut être source du déplacement des personnes.

Récemment, la communauté internationale a accordé une plus grande attention aux dommages importants causés aux infrastructures, y compris aux services essentiels, par la conduite des hostilités en zone urbaine. Que dit le droit international humanitaire à ce sujet⁴ ?

Chacun des trois éléments de tout service essentiel – le personnel, le matériel et les consommables – est couvert par la protection générale contre les attaques directes accordée par le DIH aux personnes et aux biens civils. En dépit de cette protection juridique, plusieurs questions fondamentales sont soulevées, dues en partie au manque de respect du DIH dans certaines situations, mais aussi en raison du type d'armes utilisées en zone urbaine. Le DIH prévoit une protection spécifique des biens susceptibles d'être visés par des attaques, mais n'aborde pas expressément la question de l'interdépendance, d'une complexité croissante, et donc la vulnérabilité, des services essentiels dans les zones urbaines. Cette interdépendance peut et devrait être prise en compte dans la mise en œuvre des règles de proportionnalité et de précaution dans l'attaque.

Faire fonctionner et maintenir en état des services urbains lors de conflits armés prolongés nécessite de considérer les mesures permettant de limiter les effets des armes explosives. Le CICR s'efforce de sensibiliser toutes les parties à un conflit, dans le cadre d'un dialogue confidentiel bilatéral, à la nécessité d'un plus grand respect du DIH. Le CICR a toujours cherché, par ailleurs, à limiter les conséquences humanitaires, notamment en soulignant que l'utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact devrait être évitée dans les zones fortement peuplées, en raison de la probabilité élevée de leurs effets indiscriminés.

Qu'est-ce qui est spécifique aux services essentiels en zone urbaine ? En quoi sont-ils plus vulnérables et quels sont les risques supplémentaires posés par les violences prolongées ?

Maintenir les services urbains en état de fonctionnement lors de conflits armés prolongés est une tâche ardue. L'ampleur du défi tient à la fois à l'incertitude quant

- 3 Note de la rédaction : pour un exemple du manque général de respect, par certains belligérants, du statut protégé des installations d'eau en tant que service essentiel, voir CICR, *Bled Dry: How War in the Middle East is Bringing the Region to the Brink of a Water Catastrophe*, rapport, 2015, disponible sur : <https://www.icrc.org/en/document/bled-dry-how-war-middle-east-bringing-region-brink-water-catastrophe>.
- 4 Voir, pour plus d'informations sur les règles de DIH applicables, le Q&R sur les armes explosives en zones peuplées, également publié dans ce numéro de la *Sélection française de la Revue*.

à la durée et à la nature des violences et à la complexité des réseaux des infrastructures dans les zones urbaines. Des combats se déroulant très loin des villes peuvent pourtant avoir des conséquences dramatiques sur des citoyens si, par exemple, un générateur électrique, une route d'approvisionnement ou une station de traitement des eaux sont attaqués ou endommagés par l'attaque d'une autre cible, privant ainsi la ville de ses sources d'électricité, de ravitaillement ou d'approvisionnement en eau. De tels dommages peuvent conduire à des déplacements de la population au sein des zones urbaines, augmentant ainsi davantage la pression sur les services.

Les services peuvent faire l'objet de diverses contraintes si le fonctionnement de l'un ou l'autre des trois éléments d'un service risque d'être compromis : le personnel (en particulier le personnel chargé de l'exploitation et de la maintenance), le matériel (par exemple les infrastructures, les équipements) ou les consommables (comme le carburant, le chlore, les médicaments) (voir schéma 1). Aucun des éléments ne suffit en soi ; il ne sert à rien d'avoir des pièces de rechange si les seuls membres du personnel capables de les installer ont fui les combats, ou n'ont pas un accès sûr pour pouvoir entreprendre les réparations. Comme certains de ces éléments se trouvent hors de la ville, nous proposons une définition pratique et fonctionnelle du terme « urbain », à savoir : la zone dans laquelle résident des personnes civiles vulnérables aux dérèglements des services essentiels et le réseau d'éléments nécessaires à ces services. En l'absence d'une définition largement reconnue de l'expression « zone urbaine », le CICR a choisi de la définir comme « la zone dans laquelle résident des personnes civiles vulnérables aux dérèglements des services essentiels et couvrant également tous les éléments matériels nécessaires à ces services [traduction CICR]⁵ ».

Les services urbains sont interdépendants. Par exemple, l'endommagement d'un transformateur électrique peut immédiatement priver un quartier entier ou un hôpital, d'alimentation en eau, ce qui, à son tour, aura de graves répercussions sur la santé publique. L'ensemble des compétences et des capacités de planification qui sont nécessaires pour faire face de la meilleure façon possible à une telle interdépendance dépasse souvent les possibilités des activités humanitaires. Ceci doit changer si les acteurs humanitaires veulent être capables de fournir une assistance plus efficace, dans l'objectif de pallier les conséquences sur la santé publique, sur les moyens de subsistance et / ou sur le déplacement.

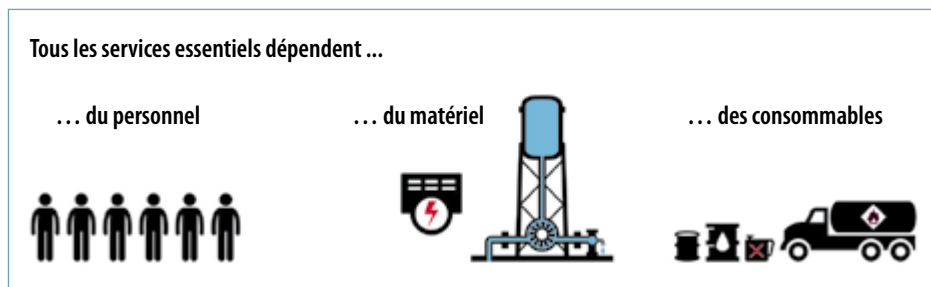


Schéma 1. Les trois éléments essentiels des services urbains sont le personnel, le matériel et les consommables.

5 Voir CICR, *op. cit.* note 1.

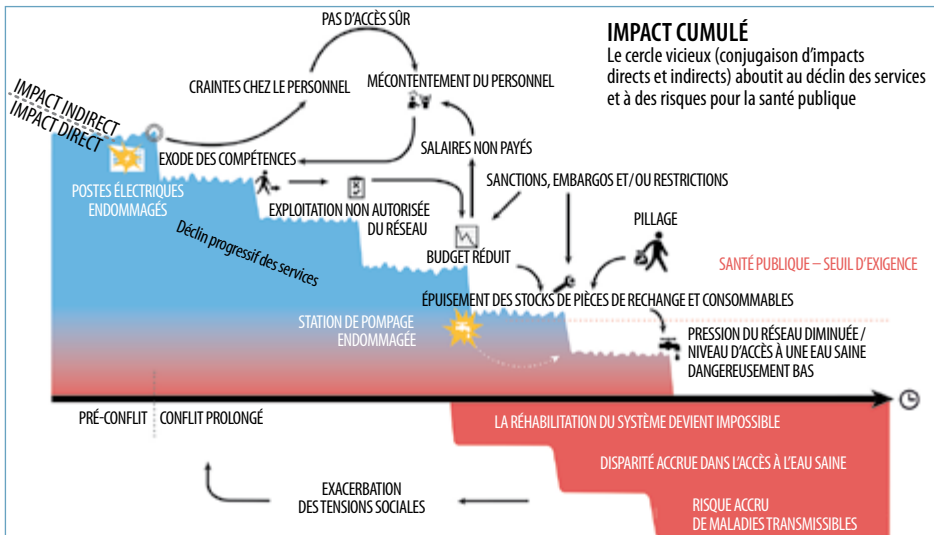


Schéma 2. Montrant l'impact cumulé sur les infrastructures de la conduite des hostilités, en particulier sur des périodes prolongées. Ceci peut engendrer un cercle vicieux d'impacts directs et indirects aboutissant à une détérioration des services.

Les conflits armés peuvent avoir un impact sur l'un ou sur l'ensemble des éléments d'un service, soit directement – par exemple un réservoir percé par un obus de char, ou des pénuries causées par des sanctions économiques – soit indirectement, par exemple l'insécurité peut empêcher le personnel d'avoir un accès sûr, empêchant ainsi la maintenance nécessaire pour garder un système d'alimentation électrique opérationnel sur le long terme (voir schéma 2). Les impacts directs et indirects se superposent sur la durée, ce qui a pour résultat qu'il est plus difficile d'y remédier. À mesure que les effets s'aggravent, il en va de même pour la vie des habitants.

Dans les pires cas, on assiste à un cercle vicieux, où l'effet cumulé est tel qu'il rend alors impossible toute intervention. C'est lors de conflits prolongés que cette hypothèse est la plus probable. En se mêlant et en se conjuguant, ces impacts peuvent, au final, conduire à multiplier les atteintes à la qualité des services et à une flambée des maladies contagieuses. Ces détériorations peuvent, à leur tour, exacerber les tensions sociales déjà présentes et contribuer ainsi à alimenter le conflit même qui l'a initialement générée.

Compte tenu de ce cumul d'impacts directs et indirects, que convient-il d'envisager pour que les services essentiels puissent être maintenus ou, tout du moins, stabilisés ?

Clairement, le secteur humanitaire est davantage axé sur la réponse aux impacts directs (souvent sur les infrastructures), sans répondre de manière adéquate aux problèmes résultant des impacts indirects sur le personnel et les consommables dont dépendent les infrastructures. Toutefois, il conviendrait de prendre en compte d'autres biens essentiels qui sont également exposés aux impacts directs lors d'un

conflit armé, comme les bureaux des prestataires de services et les salles d'opérations, les entrepôts et les parcs à bois, les véhicules et les engins lourds. Plus important encore, le personnel public des services (et les prestataires de services privés) peuvent également subir des impacts directs. Développer la réponse pour traiter efficacement les impacts directs ne suffit pas en soi. En tant qu'acteurs humanitaires engagés dans des activités sur les services urbains, notre réponse doit intégrer de plus en plus les effets indirects dans les situations de conflits prolongés. Les effets indirects résultent généralement de processus socio-économiques et de sécurité, qui réduisent ou même empêchent de mener à bien des opérations de routine pour assurer le bon fonctionnement et la maintenance des infrastructures essentielles. Dans des crises prolongées, ceci est souvent dû à une multitude de facteurs. Si un certain nombre de ces facteurs surgissent en même temps, ceci peut réduire la possibilité de stabiliser un service ou des services, voire de pouvoir effectuer la maintenance préventive et/ou prendre les mesures adéquates de préparation aux situations d'urgence.

Sur des périodes prolongées, les impacts directs et indirects se cumulent pour ébranler les systèmes ou les infrastructures, ce qui n'est pas simple à résoudre par des réponses humanitaires traditionnelles et qui nécessite donc, parallèlement aux actions d'urgence, classiques et réactives, une capacité d'anticipation par une préparation et une planification préalables. Éviter d'entrer dans un cercle vicieux où le déclin du service devient inévitable, dépasse souvent les limites de l'assistance humanitaire, en raison des contraintes en termes de prévision, de financement et de capacités logistiques et techniques internes. Pour autant, les activités humanitaires s'adaptent déjà, dans les circonstances actuelles, dans l'objectif de mieux répondre aux besoins dans les zones urbaines. Par exemple, le soutien aux prestataires de services est passé d'une simple réponse d'urgence d'approvisionnement en eau (acheminement d'eau par camions citernes, réservoirs souples, rampes de distribution, etc.) à la réhabilitation des infrastructures essentielles ainsi qu'à la fourniture de pièces de rechange et de consommables nécessaires pour permettre la maintenance ou la stabilisation d'un service ou de services. Ce type d'appui est lourd sur le plan logistique, mais absolument capital au maintien des services. Par exemple, en 2015, le CICR a continué à travailler en étroite coopération avec les compagnies des eaux et le Croissant-Rouge arabe syrien, non seulement pour réparer les infrastructures de distribution d'eau endommagées, mais également pour maintenir en état le système plus large d'approvisionnement en eau, au profit de 16 millions de personnes en Syrie. Ce type d'action nécessite une chaîne logistique continue, afin de garantir que les pièces de rechange et les consommables soient fournis de manière régulière aux compagnies des eaux pour contribuer à compenser les effets d'une interruption de l'approvisionnement en eau. Pour illustrer l'ampleur de telles opérations, le CICR a fourni, sur l'année 2015, 592 tonnes de matériel de désinfection, 5 000 litres d'acide chlorhydrique et 12 600 tonnes de sable de filtration, rien que pour les stations de traitement des eaux⁶.

6 CICR, « Our Work in Syria: Facts and Figures 2015 », disponible sur : <https://www.icrc.org/en/download/file/18634/syria-war-icrc-action-2015.pdf>.

Quels sont les principaux obstacles à la capacité de passer d'une réponse traditionnelle à une réponse plus efficace et préventive ?

Si un service est trop dégradé, les réponses traditionnelles ne pourront empêcher que celui-ci tombe dans un état auquel il sera alors trop difficile ou trop coûteux de remédier. La réponse humanitaire traditionnelle se concentre trop souvent sur les besoins immédiats pour pouvoir intégrer des considérations à moyen ou long terme. Comme il a été mentionné ci-dessus, selon le modèle actuel, empêcher un tel engrenage va souvent au-delà des limites de l'assistance humanitaire, dès lors que la réponse traditionnelle ne fournit pas les moyens nécessaires pour surmonter les difficultés que présente une situation urbaine déjà complexe. Les modes opératoires actuels privilégient très largement :

1. Des réponses qui sont limitées aux impacts directs, plutôt que de s'intéresser aussi aux impacts indirects, ce qui permettrait pourtant de diminuer le risque d'effets cumulés ; et
2. Une réponse d'urgence en réaction à un événement plutôt que de l'anticiper par des mesures préventives, ce qui contribuerait à réduire les risques et, au bout du compte, à améliorer la résilience.

De plus, le manque de respect pour la protection juridique accordée par le DIH aux biens civils se poursuit et, ce faisant, l'assistance continue d'être axée sur la réhabilitation, voire le remplacement des infrastructures essentielles qui ont été endommagées, parfois à maintes reprises.

Compte tenu de ces obstacles, comment l'approche et, par là même, la réponse, peuvent-elles être améliorées ?

Si l'on veut un véritable changement, l'approche humanitaire opérationnelle dans les zones urbaines confrontées à des conflits prolongés, doit aborder un certain nombre de questions importantes, notamment l'étendue des dommages dans l'espace et dans le temps ; les interdépendances multiples entre les services essentiels ; les effets cumulés des impacts directs et indirects ; les difficultés résultant de l'absence de respect des règles du DIH ; la nécessité de repenser l'ensemble de la chaîne secours d'urgence-réhabilitation-développement ; et le financement qui ne correspond pas à la durée ou à l'ampleur des besoins. Afin, en particulier, de trouver des mécanismes de financement plus souples, il convient de modifier sensiblement notre approche de la programmation pluriannuelle qui, à notre avis, doit être fondée non seulement sur une adaptation des durées de planification actuelles, mais également sur la nécessité d'intensifier la coopération avec des acteurs locaux et la population locale, mais aussi d'accroître nos capacités et compétences techniques.

Il est certes plus facile de prôner de tels changements que de les mettre en œuvre, étant donné qu'ils impliquent un changement de paradigme radical sur l'ensemble du secteur. Le modèle classique selon lequel les opérations de secours sont envisagées de façon séparée, en des étapes successives, (secours d'urgence, réhabilitation et développement) est particulièrement limité dans des situations de conflits armés prolongés se déroulant en zone urbaine. Ce modèle freine la planification en

limitant notre réflexion à des interventions techniques autonomes de type opérations de secours et interdit toute intégration d'une programmation et d'une expertise des secours lesquelles permettent d'améliorer la préparation et la réponse aux situations d'urgence (par exemple, des mesures de réduction des risques liés aux catastrophes) ou des activités précédemment considérées comme relevant du « développement », comme la réhabilitation d'infrastructures et la fourniture de pièces de rechange et de consommables aux prestataires de services. De nombreuses organisations humanitaires ne comptent même pas d'ingénieurs parmi leur personnel et, même lorsque c'est le cas, ceux-ci offrent généralement une réponse d'urgence plus classique dans des camps de réfugiés ou de déplacés internes. Ces organisations humanitaires ne sont pas aussi à l'aise pour s'impliquer dans des interventions sur les services en zone urbaine, qu'il s'agisse d'un pays confronté à un conflit, comme en Syrie ou de pays voisins confrontés à un afflux de réfugiés, comme au Liban et en Jordanie. Dans de nombreux conflits armés prolongés, ces interventions techniques sont considérées par certains comme les premières étapes pour pallier la séparation artificielle entre urgence et développement, bien qu'elles ne suffisent pas forcément à répondre aux besoins les plus pressants.

Nous encourageons donc à explorer davantage ces appels au changement sous diverses facettes, par des discussions avec, notamment, les autres organisations humanitaires, les bailleurs de fonds, les organismes de développement et les universitaires, ainsi que la société civile et les autres parties prenantes. Nous appuyons également les efforts visant à identifier les obstacles qui ont entravé depuis trop longtemps une planification qui soit plus efficace. Il va de soi que le chemin pour une meilleure approche demande une discussion plus approfondie, tant au sein qu'au-delà du secteur humanitaire. Nous pourrions commencer en nous efforçant d'associer secours, réhabilitation et l'aide provisoire au développement, mais il est nécessaire de pousser plus loin la réflexion et de traduire les idées en pratique.

Les prochaines étapes pour les organismes de mise en œuvre nationaux et internationaux sont claires. Premièrement, une planification et une programmation pluriannuelles sont nécessaires pour faire face à la gravité et à la complexité du défi. Deuxièmement, les modalités de production de rapports devraient être modifiées afin de permettre de recueillir des éléments mettant en évidence non seulement les impacts directs mais également les impacts indirects et cumulés. Troisièmement, les évaluations pratiquées par les agences devraient systématiquement inclure l'analyse de la manière dont leurs programmes soutiennent les initiatives locales, ce qui, comme l'explique en détail le rapport de 2015 sur les services urbains lors de conflits armés prolongés⁷, peut se révéler très précieux pour certains, mais dangereux pour d'autres. Enfin, en tant qu'humanitaires, nous devons améliorer nos capacités techniques et logistiques afin d'être mieux à même d'adapter nos interventions pour répondre de manière plus efficace à l'ampleur des besoins des services urbains. Pour ce qui concerne le développement des savoir-faire et des compétences nécessaires pour faire face aux défis infrastructurels urbains, l'approvisionnement en énergie et le traitement des eaux usées demeurent les deux priorités en matière de renforcement

7 CICR, *op. cit.* note 1, pp. 25, 34 et 38.

des capacités. Ceci dépend des circonstances. Ainsi, en Syrie par exemple, la situation exigeait que le CICR embauche des ingénieurs spécialisés en électricité, alors qu'à Gaza, le CICR avait recruté aussi bien des ingénieurs spécialisés en électricité qu'en traitement des eaux (voir [encadrés 1 et 2](#)).

Les bailleurs de fonds devraient s'assurer que les modalités de financement correspondent à l'ampleur et à la durée du défi. Bien que ceci puisse paraître plus coûteux de prime abord, les interventions s'avéreront nettement plus onéreuses et prendront beaucoup plus de temps si les organismes d'aide et les prestataires de services locaux ne sont pas capables d'empêcher ou d'atténuer les conséquences des effets cumulés. Ceci est particulièrement important dès lors qu'une exposition prolongée à des services urbains détériorés pose un risque sérieux pour la santé publique (voir [schéma 3](#)).

Le CICR considère que cette approche est fondamentale pour préserver des « îlots de développement [traduction CICR] » face à la régression du développement provoquée par les conflits prolongés et pour permettre ainsi de réaliser des économies financières (en évitant des coûts bien plus importants qui, faute de quoi, surgiraient une fois le conflit terminé). Le CICR intègre aussi, très clairement, les conséquences de la réduction de l'espace humanitaire, lequel résulte du manque de respect du DIH que l'on observe dans bon nombre des conflits armés contemporains. D'un point de vue opérationnel, ceci signifie que nous avons dû renforcer nos capacités de gestion à distance, sans pour autant compromettre les principes humanitaires. La situation en Syrie est un bon exemple, montrant que des approches innovantes, plutôt qu'une technologie élémentaire, ont permis d'accroître l'étendue de l'assistance humanitaire (voir [encadré 1](#)).

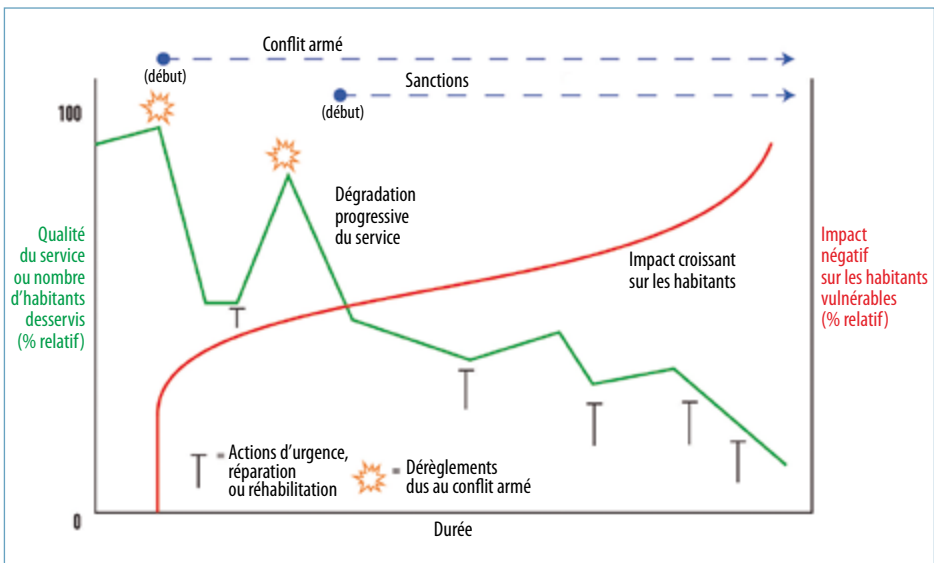


Schéma 3. Montrant la dégradation de la qualité des services essentiels provoquée par des conflits armés prolongés et/ou des sanctions et l'impact négatif qui en résulte pour les habitants des zones urbaines.

Tout en reconnaissant que cela prendra du temps, comment pouvons-nous, en tant qu'humanitaires, être mieux préparés pour répondre aux situations d'urgence de longue durée dans les zones urbaines ?

Les meilleures réponses sont celles qui sont le mieux préparées. Parallèlement aux « rafistolages » pour réparer au plus vite les dommages, une planification humanitaire efficace doit élaborer des mécanismes de préparation aux urgences pour les zones urbaines, renforcés et plus intégrés. Renforcer la coopération avec les acteurs locaux, par exemple avec les compagnies locales des eaux et les aider à adapter leurs politiques et procédures opérationnelles à une situation d'urgence, est essentiel. Ces actions permettent de faire des simulations et d'identifier des priorités, qui intègrent le personnel, le matériel et les consommables, essentiels à tout service. Des programmes d'appui peuvent ensuite être conçus et inclure des composantes d'ingénierie (réparation et réhabilitation *a posteriori*) et organisationnelle (planification à long terme, plans de contingence) qui, au bout du compte, contribuent à réduire les risques. En outre, ces actions contribuent à renforcer la résilience des systèmes de services urbains pour leur permettre de mieux résister aux situations d'urgence, ce qui nécessite le passage d'un programme de réponse immédiat à une planification anticipée et, ce faisant, d'avoir une perspective à plus long terme. Adopter cette approche dans des situations d'urgence, permet non seulement de réduire la vulnérabilité de la prestation de services et donc de la population desservie, mais aussi de renforcer la préparation aux situations d'urgence. En définitive, ceci contribue à diminuer l'impact cumulé des conflits prolongés sur la fourniture de services urbains et se révèle bénéfique avant, pendant et longtemps après une crise.

La préparation aux situations d'urgence est un processus continu dans les conflits prolongés, mais, comme tout plan, il doit être approuvé par toutes les parties prenantes, dès le départ. Les moyens financiers et en ressources humaines nécessaires doivent être adéquats tant à la réponse qu'aux plans de préparation. Ceci met à rude épreuve à la fois les capacités et les moyens de toutes les organisations de secours qui ont du mal à mener à bien soit l'un, soit l'autre, de manière efficace. Pour ce qui est de l'aspect « organisationnel », des institutions qui planifient sur le plus long terme ont l'habitude d'établir des plans de contingence qui exigent que des mécanismes et des procédures de coordination et de communication soient préalablement mis en place et d'associer l'ensemble des acteurs concernés. Il peut s'agir de dispositifs techniques, administratifs, financiers, logistiques, etc.

L'aspect « technique » de la planification d'urgence, à savoir le travail concret de réhabilitation et de réparation des infrastructures et des équipements, ou la fourniture de pièces de rechange et de consommables, suppose un pré-positionnement ainsi que des centres de distribution logistique qui permettent de réduire le temps de réaction et de garantir l'accès à un endroit donné à partir de points d'entrée multiples. Par exemple, tout plan de préparation aux situations d'urgence devrait s'attacher à identifier d'autres moyens d'approvisionnement en eau ou en électricité ainsi que d'autres moyens de transport pour la fourniture de l'aide humanitaire, ce qui comprend les pièces de rechange et les consommables. Pour être optimale, la mise en place de mesures de préparation aux situations d'urgence passe, idéalement, par

des formations et des exercices d'entraînement en partenariat avec les institutions locales, lorsqu'elles existent, et devrait permettre de renforcer l'efficacité de la réponse dans les situations d'urgence spécifiques, telles qu'elles auront été anticipées.

Comment le CICR en particulier se prépare-t-il à mieux répondre aux besoins dans un conflit armé se déroulant en zone urbaine ?

Compte tenu des compétences et des capacités de planification nécessaires pour stabiliser et maintenir en état satisfaisant des services essentiels, le CICR doit investir dans le développement des compétences techniques et de planification de son personnel. En l'état actuel du secteur humanitaire, le renforcement des capacités est largement axé sur l'approvisionnement communal en eau, alors que les compétences dans le domaine des services des eaux usées (collecte et traitement) et d'approvisionnement en électricité n'ont pas encore été pleinement développées. La pluridisciplinarité des compétences nécessaires sur le terrain (notamment des ingénieurs spécialisés dans l'approvisionnement en eau, les eaux usées, l'électricité, la mécanique, l'environnement, mais aussi des architectes, des hydrologues, des hydrogéologues, etc.) doit encore être traduite dans la liste des personnels humanitaires prêts à être déployés.

Les besoins humanitaires sans précédent que nous observons aujourd'hui sont nés des nombreux conflits armés se déroulant sur de longues périodes, sollicitant à l'excès les capacités de réponse du secteur humanitaire. Il est donc du devoir du CICR de développer les compétences nécessaires pour apporter une réponse efficace en zone urbaine, mais il est également nécessaire de communiquer plus efficacement et de coordonner notre réponse avec celle des autres acteurs locaux et internationaux afin de mieux répondre aux besoins tout en veillant à éviter les chevauchements entre les différentes opérations et, le cas échéant, d'établir des partenariats avec les acteurs du développement. Dans ce cadre, le CICR devra s'engager plus fermement pour mobiliser d'autres organisations locales et internationales (là et quand cela est possible) afin de parvenir à une complémentarité dans la délivrance de l'aide humanitaire.

Ces perspectives doivent permettre, à terme, d'établir des programmes qui anticipent le cercle vicieux des effets cumulés sur les services urbains essentiels lors de conflits armés prolongés, permettant ainsi aux acteurs humanitaires et de développement locaux et internationaux de maintenir ou, tout au moins, de stabiliser les services urbains lors de conflits armés prolongés. Les oppositions classiques entre zone rurale et zone urbaine, ou entre urgence et développement, doivent être abandonnées. Nous devons au contraire nous diriger vers une programmation intégrée pluriannuelle, qui s'appuie sur des modèles de financement mieux ajustés aux circonstances et d'une protection accrue des biens civils par un plus grand respect du DIH. Si nous voulons être utiles aux millions de personnes affectées par des conflits armés urbains prolongés, empruntons ce chemin dès maintenant. Le CICR est résolu à développer encore ses propres compétences afin d'être en mesure de répondre au défi urbain tout en adaptant son approche afin de mieux répondre aux besoins en zone urbaine, tout en faisant tout son possible pour promouvoir un plus grand respect du DIH.

Encadré 1 : Étude de cas

Syrie : renforcement de la gestion à distance

Depuis le début du conflit en Syrie, les systèmes d'alimentation en eau potable ont subi des dégradations en raison des combats ainsi qu'une détérioration progressive des systèmes de distribution d'eau en raison d'insuffisances dans le fonctionnement et la maintenance. Les fournisseurs de service qui cherchent à rétablir ou simplement à stabiliser l'approvisionnement en eau se trouvent confrontés à d'énormes défis pour être en mesure d'effectuer des réparations et des travaux de réhabilitation, d'avoir accès aux pièces de rechange et aux consommables, de conserver le personnel qualifié possédant la connaissance de ces systèmes, ou encore pour garantir un accès sûr aux sites. Par conséquent, l'accès à l'eau potable, dans un pays où l'on estime que sept millions de personnes ont été déplacées, pour la plupart vers des zones urbaines, s'est restreint et est d'un niveau très préoccupant dans certaines zones. Le CICR s'est attelé très tôt à répondre à ce besoin vital.

Comme la Syrie est un pays qui a toujours disposé d'une main d'œuvre très qualifiée, notamment des ingénieurs, le CICR a cherché à s'appuyer sur les capacités locales pour aider à répondre aux besoins de la manière la plus durable possible. L'organisation a notamment dispensé des formations sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène dans les situations d'urgence, aux bénévoles du Croissant-Rouge arabe syrien (ci-après, le « CRAS ») et leur a apporté son soutien dans le processus de recrutement d'ingénieurs syriens, qui travaillent dans tout le pays soit sur la ligne de front, soit en appui, en deuxième ligne. Ainsi, le CRAS a pu développer ses propres capacités de réponse pour l'assistance dans le domaine de l'eau et de l'habitat, dans les situations d'urgence et le CICR continue de fournir des moyens pour maintenir et développer la nouvelle équipe et ses programmes.

Par le travail qu'il effectue avec le CRAS, le CICR fournit désormais un appui à chacune des principales compagnies municipales des eaux dans le pays. Renforcer les capacités du CRAS a permis au CICR de surmonter les difficultés inhérentes à la gestion à distance dans certaines zones où son propre accès est restreint et a contribué par ailleurs au renforcement des capacités du CRAS à répondre, dans l'avenir, de la façon la plus adéquate aux communautés locales. Enfin, le soutien apporté aux compagnies des eaux et au CRAS est un investissement à long terme, étant donné que les personnes et les structures seront deux éléments fondamentaux lors du processus de reconstruction du pays après le conflit et au-delà.

Depuis 2011, période à laquelle le CRAS ne disposait pas d'un département eau et assainissement, le CICR a contribué à la mise en place d'une équipe d'environ 270 ingénieurs et de spécialistes bénévoles du CRAS. Des formations spécifiques furent lancées en 2013 et un programme de formation en 12 modules est maintenant organisé chaque année pour l'équipe eau et assainissement du CRAS. Celui-ci présente la réponse et les principes essentiels, les sujets techniques et les bonnes pratiques de gestion. Outre ce programme de formation, une équipe du CICR composée de 35 ingénieurs, travaille en constante et étroite collaboration avec les

bénévoles eau et assainissement du CRAS. Si le CICR ne bénéficie pas d'un accès sûr à toutes les zones sur le territoire syrien, les bénévoles eau et assainissement du CRAS sont désormais présents dans l'ensemble des 14 gouvernorats et dans la majorité des sections du CRAS. Des programmes de formation similaires sont en cours de préparation pour le personnel technique des prestataires de services, afin de faire face à la perte de capacités.

Encadré 2 : Étude de cas

Gaza : partenariats avec des prestataires de services

Le CICR a commencé à apporter un appui au secteur de l'approvisionnement en eau à Gaza en 2006, en fournissant un soutien technique, opérationnel et financier à la Compagnie des eaux des municipalités côtières (ci-après, la « CMWU »). La bande de Gaza était en proie à des pannes de courant régulières, en partie dues aux dommages causés, en juin 2006, à l'unique centrale électrique de Gaza. Une lagune d'eaux usées, ou bassin d'effluent, s'est effondrée à Beit Lahia en mars 2007, causant la mort de quatre personnes dans une communauté vulnérable située en aval. En raison du petit nombre d'acteurs humanitaires présents, les activités du CICR y étaient particulièrement importantes.

Le CICR a donné la priorité à la réhabilitation et à la modernisation des infrastructures essentielles, ainsi qu'au besoin urgent d'assurer le traitement des eaux usées afin de protéger les eaux souterraines, dont dépendent les habitants de Gaza pour leur alimentation en eau, d'une éventuelle contamination bactériologique. Ceci a notamment consisté à construire des stations de traitement des eaux usées provisoires à Rafah, Khan Younès et Wadi Gaza. L'appui à la CMWU fut ensuite étendu pour renforcer la préparation aux situations d'urgence de la municipalité, ce qui s'est révélé essentiel dans la réponse apportée lors des hostilités de 2008/2009 et de 2012.

Depuis 2013, les principaux bailleurs de fonds pour le secteur de l'eau à Gaza ont recommencé à investir dans les grandes infrastructures. Mais la CMWU et les directions municipales de gestion des eaux ne réussissent pas encore à garantir un fonctionnement et une maintenance suffisants (y compris la fourniture de pièces de rechange et de consommables), ou à assumer les coûts d'investissement des travaux d'infrastructure plus légers qui doivent être effectués. La difficulté de la situation opérationnelle, due à l'occupation, aux restrictions à l'entrée des matériaux et aux divisions politiques internes, ont affaibli financièrement les prestataires de services pour l'eau, les eaux usées et l'électricité. Aujourd'hui, le CICR soutient la CMWU par la réhabilitation d'infrastructures et en fournissant des pièces de rechange et des consommables pour permettre un fonctionnement et une maintenance plus fiables. Le CICR a également couvert une partie des frais d'exploitation.

Lors du conflit de 2014, le CICR – dans son rôle d’intermédiaire neutre – a été l’unique acteur à coordonner les services d’eau, d’eaux usées et d’électricité entre les parties au conflit, qui avaient besoin d’un accès sûr pour réaliser les réparations et les opérations minimales de fonctionnement et de maintenance sur les infrastructures essentielles. Le CICR a également appuyé une réponse d’urgence à court terme à propos d’un acheminement d’eau par camions citernes et des générateurs pour fournir un approvisionnement en électricité de secours, tout en réhabilitant en même temps les infrastructures endommagées.

Ce soutien a permis de stabiliser la fourniture des services essentiels pour la population de Gaza et des services spécifiques, comme les hôpitaux. Après le conflit de 2014, le CICR a participé à la réhabilitation des infrastructures. Comme d’autres acteurs humanitaires sont de nouveau présents, le CICR a recentré ses efforts sur le renforcement de la préparation aux situations d’urgence et de la capacité de réponse des prestataires de services, jouant ainsi un rôle complémentaire à celui des investissements des bailleurs de fonds.