

# Urgence et développement local

## CE QUE PEUVENT LES RÉSEAUX...

par Denis Viénot \*

L'expérience de *Caritas Internationalis* fait ressortir ce que sont, de l'urgence à l'action de développement, au plaidoyer, les limites, les potentiels, le « cahier des charges » de l'action d'un réseau international d'aide.

### Enracinement local, projet mondial

On ne doit jamais l'oublier : lors d'un tremblement de terre, 80 % des vivants sont sauvés dans les quatre heures qui suivent la catastrophe. Cela s'est reproduit dans le Cachemire pakistanais en octobre 2005. Lors du tsunami, les sinistrés ont été secourus par la population du voisinage. La qualité des secours immédiats varie donc avant tout selon les capacités, l'expérience et la plus ou moins bonne organisation des services publics et des acteurs privés présents dans la zone sinistrée ou à proximité.

Ensuite, dans la phase d'aide d'urgence, les traditions locales, alimentaires ou sociales par exemple, devront être prises en compte pour assurer une efficacité de l'offre. La distribution d'aliments, de matériel de cuisine ou de couchage, de produits hygiéniques, la mise en place de services médicaux doivent être coordonnées par les autorités locales, voire souvent avec les chefs coutumiers. Les habitants, en effet, connaissent les codes et les traditions.

Pour la réhabilitation et la reconstruction, souvent, les ONG étrangères n'osent pas s'engager aux fins fonds des campagnes et des zones reculées. Les acteurs locaux, eux, n'ont pas les mêmes préventions. Premiers secours, aides d'urgence, reconstruction à long terme : la présence des gens du pays est la clé de la réussite. Dans ce contexte, l'activité des organisations locales est d'un intérêt prédominant.

Cette exigence trouve son application au niveau des quelques grands réseaux mondiaux privés d'aide qui existent aujourd'hui : celui de *Caritas Internationalis*, avec ses membres reliés à l'Église catholique, celui des Églises protestantes ou celui de la Croix Rouge, par exemple. Chaque fois, le même principe avec des variantes concrètes : un réseau mondial d'organisations nationales, plus ou moins indépendantes, et une coordination internationale, plus ou moins opérationnelle. La coordination directe à partir du Secrétariat international des Caritas est plus thématique qu'opérationnelle (1).

Le fonctionnement et l'efficacité d'un tel réseau se fondent sur

\* *Président de Caritas Internationalis*

(1) Le choix est de déléguer des tâches aux membres nationaux, indépendants, avec un mandat précis. Suite au tsunami, le Secours catholique (*Caritas France*) a ainsi un mandat pour la coordination au Sri Lanka, la Caritas allemande en Inde, l'américaine en Indonésie. Mais ce mécanisme dépasse l'urgence et la reconstruction : la Caritas anglaise a un mandat pour la question du Sida, *Caritas Europa* pour les migrations...



la communauté vivante qu'il forme, sur une mission et une vision communes (2). La participation des bénéficiaires, le travail avec des groupes à créer et animer, autant de principes évidents pour tous, que l'on retrouvera donc mis en oeuvre par Caritas presque partout, du micro crédit à la reconstruction de maisons suite au tsunami, à la relance d'activités économiques ou à la réalisation de nouveaux équipements collectifs.

## Des pratiques partenariales coordonnées

Au plan pratique, les opérations d'urgence imposent trois conditions *sine qua non* : d'abord des méthodes de travail connues et transparentes ; ensuite, des politiques de formation spécifiques, par exemple sur la gestion de ces opérations si particulières, sur les standards internationalement reconnus : eau, nourriture, abris temporaires, sécurité, gestion, comptabilité et audit, etc. ; enfin, des mécanismes de coordination, de répartition du travail, associant des prises de décisions claires, ainsi que la concertation, l'habitude d'agir ensemble, l'adaptation aux habitudes des uns et des autres. Ainsi en Inde, au Sri Lanka, en Indonésie, chaque fois de façon modulée à partir des forces et faiblesses des Caritas nationales et locales, un tandem a-t-il été mis en place entre chacune d'elles et un partenaire qui apporte un soutien adapté, principalement en gestion des programmes et en communication. Cette méthode est fréquemment utilisée lors des urgences majeures : au Darfour, la Caritas anglaise, en équipe avec l'organisation protestante norvégienne, fait le même travail auprès de Sudanaïd (la Caritas Soudan) et auprès d'organisations protestantes locales. Et pour bien fonctionner, les programmes et les méthodes de travail doivent intégrer les contraintes des uns et des autres, qui ne sont pas identiques (3).

Lors du tsunami, cette collaboration de long terme s'est chaque fois mise en place par pays après lancement immédiat, suite à la catastrophe, d'une équipe d'évaluation des besoins et de préparation des programmes : dans les pays touchés comme suite aux événements du Rwanda, au cyclone du Bangladesh ou à celui d'Amérique centrale Mitch, les programmes s'étaleront certainement sur plus de cinq ou six ans et intégreront des activités aujourd'hui ignorées, encore impossibles à imaginer (4).

## Quatre questions nées du tsunami

Le tsunami a posé, pose, et posera des questions nouvelles qui sont loin d'être résolues, tant pour le travail dans les principaux pays concernés que pour les opérations en cours et à venir ailleurs dans le monde.

■ D'abord la gestion des différences culturelles. Il faut confronter les habitudes locales : le « chef » africain, le responsable sri lan-

(2) Qui, dans le cas des Caritas, (162 membres nationaux) s'articulent aux valeurs évangéliques et à l'enseignement social de l'Église catholique. « Caritas combat la pauvreté, l'exclusion, l'intolérance et la discrimination. Plus important encore, elle habilite les gens à participer pleinement à toutes les questions qui touchent leur vie et elle plaide en leur faveur dans les forums nationaux et internationaux. » <http://www.caritas.org/>

(3) Une radio espagnole n'interviendra pas en allemand. Le Gouvernement hollandais a des formulaires de rapports financiers différents de ceux des États-Unis. Un évêque désirera un programme de visite de terrain plus « pastoral » qu'un ministre...

(4) Ainsi les centaines d'abris anticycloniques du Bangladesh, qui ont déjà fonctionné efficacement à maintes reprises sur la côte du Golfe du Bengale et ont donc sauvé bien des personnes, ne sont nés dans l'esprit de leurs promoteurs locaux que lorsque ceux-ci ont réalisé que ces équipements seraient en fait d'abord des écoles, des dispensaires ou des salles communautaires, haut perchés, servant de refuge deux ou trois jours par an. Conçus donc à double usage, leur coût élevé devenait acceptable.

# L'OBSTINATION À RECONSTRUIRE LES COMMUNAUTÉS HUMAINES

Aujourd'hui, la réponse de l'humanitaire face à une action d'urgence est à repenser au plan du sens qu'elle se donne, bien autant qu'au plan pratique.

Les composantes du réseau Caritas ont agi sur l'ensemble des territoires atteints par le tsunami (1). Cet appui aux victimes grâce à la présence d'un partenaire Caritas local a permis une réponse rapide, efficace et coordonnée. Mais la complexité de la situation impose d'opter aussi pour une action dans la durée, allant de l'urgence au développement en passant par la nécessaire réhabilitation-reconstruction. Il est évident que ce processus de reconstruction des personnes et des communautés, plus encore que des maisons, prend du temps, beaucoup de temps, bien que le partenaire local ait plus que trente années d'expérience. Caritas prévoit à tout le moins de soutenir et animer des programmes sur les six années 2005-2010.

Avoir à l'esprit la nécessité de cette inscription dans une durée longue est un élément essentiel pour la qualité des actions menées. Dans un premier temps, cette prise de conscience évite de confondre vitesse et précipitation, elle permet d'associer les communautés locales dans les décisions. Ensuite, et on le constate surtout dans des contextes de guerre et de violence (Balkans, Rwanda...), les programmes de réconciliation, de prévention des conflits et de promotion de la paix ne peuvent se mettre en place que progressivement. Au fur et à mesure des années, ils s'enrichissent de l'expérience des premières étapes et s'ouvrent à de nouveaux groupes. Les formations de « constructeurs de paix » prennent du temps et produisent pleinement leurs fruits au bout de plusieurs années (2).

À la différence de bien d'autres intervenants en situation de catastrophe, le réseau Caritas est une structure elle-

même internationale ; et il est simultanément engagé dans le développement – et, le cas échéant, la reconstruction – de l'homme et de son environnement en de multiples points du monde. Cette dimension internationale de l'action complexifie les programmes, mais aussi vient les éclairer. L'expérience du cyclone Mitch en Amérique Centrale et de ses suites, ainsi que des programmes dans les Balkans est ici précieuse. Les grandes opérations internationales nécessitent un subtil mélange entre le souci de coordination et de centralisation des décisions et le nécessaire respect des spécificités locales en termes de partenariat et d'actions possibles.

Dans le cas de la reconstruction suite au tsunami, elle ne pourra pas se faire dans un délai déterminé par une pression médiatique ou même guidé essentiellement par une logique de compte-rendu aux donateurs. Le grand défi est la reconstruction de l'homme, inséré dans une communauté (3). Cette reconstruction demande un temps de deuil, un temps de guérison, un temps pour reprendre goût à la vie, ou encore le temps pour les victimes de prendre conscience qu'elles sont encore de ce monde et qu'elles doivent continuer à vivre. C'est là le véritable objectif auquel Caritas s'attelle en s'associant avec ces victimes pour les faire renaître de leur désespoir, pour qu'elles puissent, selon l'expression d'une des victimes, « passer de la poussière à la dignité ».

**Aloysius John, Daniel Verger**

*Secours Catholique - Caritas France*

(1) Pour plus de précisions, cf. l'article de D. Viénot, p. 72

(2) Comme on peut le constater aujourd'hui dans la région de Cyangugu au Rwanda.

(3) Cf. l'article de R. Colin, « Le temps et les communautés, entre la vie et l'argent », *Economie & Humanisme* n° 360, mars 2002.



kais qui se sentent outragés par des exigences de transparence mal formulées par une personne ignorante de leur culture diront trop vite que les Européens privilégient l'efficacité au détriment de l'âme ; le responsable d'un organisme du « Nord » qui ne sait pas que, dans tel pays, les chrétiens sont les plus pauvres des plus basses castes, et qu'il n'est pas scandaleux que la Caritas leur prêle une attention un peu privilégiée, parlera trop vite de népotisme. Cette question des différences culturelles se gère peu à peu par une meilleure connaissance des uns et des autres.

■ Autre sujet : l'intégration des actions de « plaider » dans les opérations d'urgence et surtout de réhabilitation. Au Sri Lanka particulièrement, la question de la terre, de la disponibilité de terres pour reconstruire, se pose avec acuité. En Inde et en Indonésie, aussi. Le réseau Caritas veut soutenir les efforts de Sedec, la Caritas du Sri Lanka, auprès de son gouvernement en ce domaine. Il faut donc ouvrir des coopérations internes nouvelles au sein des organisations humanitaires entre les « urgentistes » et les « politiques » (5).

■ Grâce au tsunami, deux autres thématiques surgissent clairement. D'abord, la nécessaire intégration, dans les programmes d'urgence et de reconstruction, de la dimension « Paix et Réconciliation ». Les aides apportées doivent se situer dans une dynamique de soutien à ces processus, en Indonésie et au Sri Lanka, mais aussi au Darfour, au Kosovo, en Tchétchène, en Colombie ; le tsunami met en place des situations nouvelles à intégrer aux programmes à long terme (6).

■ La protection spécifique des femmes et des enfants est un sujet qui a particulièrement pris de l'importance à l'occasion du tsunami. La montée du trafic humain doit conduire à des volets d'action particuliers dans les programmes post-catastrophes. Ainsi, au Pakistan, la question des femmes seules, dont les maris sont décédés suite au tremblement de terre d'octobre 2005, est-elle inquiétante. Des vols d'enfants ont eu lieu. Le Gouvernement a interdit les adoptions pour six mois afin d'éviter les trafics et a pris des mesures de protection pour les femmes seules, menacées d'être vite captées par les réseaux de prostitution.

Les conséquences du tsunami vont, pour longtemps, peser sur des millions de victimes. Pour les gouvernements des pays sinistrés et des pays donateurs, pour les Nations Unies, souvent efficaces dans la coordination car « au-dessus des parties » (7), pour les ONG engagées dans des programmes d'ampleur heureusement inhabituelle, le tsunami est l'occasion d'évaluer et de réviser des politiques en pensant à l'avenir.

**Denis Viénot**

(5) C'est de plus en plus le cas. En Colombie, la Caritas met en avant l'assistance, la promotion, la formation aux droits de l'homme et le plaider (au sein de la campagne de trois ans de Caritas Internationalis pour une paix juste et négociée). En République démocratique du Congo, la Caritas mène une campagne pour la tenue d'élections, tout en assumant les opérations d'urgence surtout alimentaires.

(6) La question de la coopération opérationnelle avec les militaires est un des aspects de cette thématique : si, pour la Caritas Pologne, l'armée est le sauveur de la patrie, tel n'est pas le cas dans bien d'autres pays, d'Amérique latine, par exemple.

(7) Lire également p. 52 les propos de M. Lorioi sur le rôle analogue reconnu à l'Union européenne en Indonésie.