



Agence Française
de Développement
& Groupe URD

Savoirs communs n°2

**Humanitaires et développeurs :
comment agir ensemble
en sortie de crise et de conflit**

Savoirs communs

Dans le cadre de son deuxième Projet d'orientation stratégique, l'Agence Française de Développement s'engage dans un programme de coopération renforcée avec la société civile.

La série ***Savoirs communs*** a pour objectif de faire vivre une dynamique d'échanges et de capitalisation autour des pratiques respectives de l'AFD et des acteurs de la société civile dans une perspective d'apprentissage et d'enrichissement commun.

Conception et coordination : Joseph Zimet, Quiterie Pincent, Florence Guesnon
Réalisation graphique : Agence le troisième pôle
www.letroisiemepole.com
Janvier 2008

Actes du séminaire « Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit »

Ce séminaire a été organisé les 25 et 26 juin 2007
au Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) à Marseille
par l'Agence Française de Développement (AFD)
et le Groupe Urgence - Réhabilitation - Développement (URD).

Le CEFEB, qui a servi de cadre à ce séminaire, est un département de l'AFD. Il propose une formation diplômante (Master professionnel de maîtrise d'ouvrage publique et privée), des appuis aux opérations (séminaires, ateliers, visioconférences etc.), une capitalisation et du transfert de compétences (outils pédagogiques, animation de réseau, etc.). www.cefeb.org

Table des matières

Liste des sigles	4
Propos liminaire	5
Ouverture du séminaire	6
– Introduction de Jean-Bernard Véron, Conseiller à la Direction de la Stratégie de l'AFD	6
1. LE DÉVELOPPEMENT FACE AUX CRISES HUMANITAIRES	8
1. Mettre la gestion des crises au cœur des agendas de développement : intervention de François Grünewald, président du Groupe URD	10
– Les conflits gelés dans des situations de «quasi-Etats»	12
– Les conflits durables et les situations de paix incertaine	12
– Les conflits pour les ressources	13
– Le potentiel conflictuel des changements climatiques	13
2. Acteurs du développement, acteurs humanitaires : quelles différences ?	14
3. Quelle approche adopter face aux crises ?	16
4. Le système international d'aide à l'épreuve des crises	18
Conclusion	20
2. L'AFD DANS UN MONDE EN TURBULENCE	22
1. Présentation de la stratégie «Sortie de crise et Etats fragiles» de l'AFD	24
– Etat des lieux de la réflexion	24
– Un positionnement volontariste	25
– Quelques guides pour l'action	25
– Les implications en termes de méthode	26

2. Les modes opératoires de l'AFD à l'épreuve des nouveaux contextes	28
- Les enjeux des approches intégrées	28
- Les démarches préventives	28
- La dimension politique de l'aide	29
3. LE SYSTÈME FRANÇAIS DE GESTION DES CRISES : UN DISPOSITIF PERFECTIBLE	30
1. Présentation du dispositif français de gestion des crises	32
- Le rôle de la DAH - Intervention de Mme Louise Avon, Déléguée à l'action humanitaire au MAEE	32
- Le rôle de la DGCID - Intervention de M. Jean-Christophe Deberre, Directeur des politiques de développement, DGCID, MAEE	35
- Le rôle de l'AFD - Intervention de M. Jean-Michel Severino, Directeur général de l'AFD	37
2. Rendre le dispositif français plus performant	40
- Améliorer la capitalisation	40
- Renforcer la connaissance mutuelle des acteurs et de leurs mandats	40
- Face à l'insuffisance des ressources financières, explorer la piste européenne	41
Conclusion	42
4. COMMENT ET VERS OÙ REBONDIR ?	44
1. Un constat : l'insuffisance des dispositifs de gestion des crises	46
- Une complexité liée au nombre croissant d'acteurs	46
- La difficile gestion financière	47
2. Recommandations	48
- Approfondir l'analyse et la réflexion stratégique	48
- Développer des outils financiers mieux adaptés	49
Conclusion : la nécessité d'un dispositif fondé sur trois piliers	50
Participants	51

Liste des sigles

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide publique au développement
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
DAH	Délégation à l'action humanitaire
DDR	Désarmement-Démobilisation-Réinsertion
DFID	Department for international development (Royaume-Uni)
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DIPT	Délégation interministérielle post-Tsunami
FMI	Fonds monétaire international
GROUPE URD	Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
SGDN	Secrétariat général de la Défense nationale
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

Propos liminaire

Dans un monde trop souvent caractérisé par des conflits armés, des crises environnementales et des fragilités potentiellement déstabilisantes, il est indispensable de mieux conjuguer gestion de ces situations, assistance humanitaire et opérations de développement. Face à ce défi, ni les agences de développement, ni les acteurs humanitaires ni les décideurs politiques ne peuvent en effet intervenir indépendamment les uns des autres, sauf à amoindrir l'efficacité de chacun et à ne pas construire les indispensables synergies.

«Développeurs», «urgentistes» et «politiques» ont chacun des missions et des champs d'action spécifiques, des devoirs et des limites. Sans nier les différences de mandats et de cultures, la pluralité des agendas et d'éventuelles divergences de vue, il est indispensable de mieux articuler les interventions des uns et des autres et de promouvoir leurs complémentarités, ce qui suppose, en tout premier lieu, de mieux se connaître.

Le présent séminaire, co-organisé par l'Agence Française de Développement et le Groupe URD, les 25 et 26 juin 2007 au CEFEB à Marseille, vise à amorcer un débat collectif et à identifier des pistes de façon à renforcer la cohérence des interventions des différentes catégories d'acteurs, qu'ils soient publics ou non, face à ces situations.

Jean-Bernard Véron
Agence Française de Développement

François Grünewald
Groupe URD

Ouverture du séminaire

Introduction de Jean-Bernard Véron¹, Conseiller à la Direction de la Stratégie de l'Agence Française de Développement

Ce séminaire a pour thème la coopération entre acteurs humanitaires et de développement dans les situations de crise et de sortie de conflit. Il est né d'une réflexion sur la turbulence croissante d'un monde de plus en plus complexe et du besoin de rapprochement des différents acteurs de la solidarité internationale. En effet, face à ces situations, les professionnels de l'urgence et du développement ne peuvent plus se cantonner à leurs champs d'intervention traditionnels.

Ce séminaire réunit un panel d'acteurs concernés par cette problématique : l'AFD, les ONG d'urgence et de développement et les administrations françaises impliquées, au premier plan desquelles le ministère des Affaires étrangères et européennes et, en son sein, la Délégation à l'action humanitaire (DAH), la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG), ainsi que le ministère de la Défense.

Ce séminaire vise un triple objectif :

- améliorer la connaissance que ces acteurs ont les uns des autres dans le double but d'amorcer une réflexion partagée sur ces situations de crise et de sortie de conflit et de mieux coordonner les interventions de chacun ;
- présenter la stratégie «sortie de crise et Etats fragiles» dont l'AFD vient de se doter ;
- débattre du dispositif français de gestion des crises.

1 Jean-Bernard Véron est également animateur du réseau «post-conflit» au sein de cette institution dédié aux crises et situations de fragilité et y a été maintes fois confronté dans des contextes variés (Haïti, Afghanistan, République centrafricaine, Guinée, Somalie, Rwanda, Cambodge, Tchad, République démocratique du Congo...).

1

Le développement face aux crises humanitaires







1.1

Mettre la gestion des crises au cœur des agendas de développement : intervention de François Grünewald², président du Groupe URD

Le risque d'entretenir, par l'aide humanitaire, la perpétuation de foyers de guerre ou l'apparition de phénomènes de dépendance constitue un des enjeux majeurs autour du lien urgence-développement.

Le Groupe URD a été créé en 1993 autour des enjeux mêmes qui ont suscité l'organisation de ce séminaire : le lien entre l'urgence et le développement. Fondé avec l'objectif d'être un espace de dialogue, il est aujourd'hui un institut associatif indépendant de recherche, d'évaluation, de production méthodologique et de formation sur l'action humanitaire et la gestion des crises.

La problématique «URD» n'est donc pas nouvelle, mais elle a pris une actualité particulière, tant les contextes d'instabilité se multiplient.

Pourquoi et comment lier l'urgence, la réhabilitation et le développement, à la fois en tant qu'enjeu stratégique et articulation opérationnelle entre différentes catégories d'acteurs ?

On a longtemps privilégié la théorie linéaire du continuum, en distinguant un «avant crise», un «pendant la crise», une «sortie de crise», puis une «phase de développement». Ce concept, issu des catastrophes naturelles, fut transposé aux situations de conflit qui se multiplièrent dans les années qui suivirent la fin de la Guerre Froide.

Ce schéma ne se retrouve en fait que dans de rares situations. La ligne du continuum est souvent fictive. A l'inverse, dans de nombreux contextes, zones de crise et régions calmes coexistent. Cet enchaînement de l'aide d'urgence et de l'aide au développement, cette dichotomie spatiale et temporelle, est donc plus théorique que réelle. Nous sommes plutôt confrontés à des situations de crises durables où coexistent des temporalités différentes.

² François Grünewald est agronome de formation. Il a commencé par travailler en Afrique avant de passer une dizaine d'années en Asie, principalement au Cambodge et au Laos, en tant qu'assistant du représentant spécial des Nations Unies pour les affaires cambodgiennes, avant de contribuer à la mise en place de l'unité de sécurité alimentaire du Comité international de la Croix-Rouge puis de ce qui est devenu son unité d'évaluation. Il est ensuite devenu le président du Groupe URD en 1997.

Il réalise de nombreuses évaluations sur les terrains de crise et post crise en Asie, Caucase, Moyen Orient, Afrique et Amérique Latine. Pour de plus amples informations, voir www.urd.org



© Groupe URD

Camp de déplacés
au Darfour

Des interrogations demeurent quant à l'évolution d'un certain nombre de crises caractérisées par des alternances de situations de paix et de reprise des affrontements. Par conséquent, il est aujourd'hui indispensable de prendre en compte ces scénarios instables, certes moins optimistes que le continuum mais, malheureusement, plus fréquents, afin de s'y adapter au mieux. Enfin, il faut analyser la manière dont le dispositif français, composé de nombreux acteurs publics, privés et non gouvernementaux, présentant chacun leurs spécificités, gère ces situations complexes.

La Somalie pourrait être un cas d'école du concept qui prime aujourd'hui, celui du «continuum», véritable casse-tête pour les bailleurs. Ce concept s'applique aux pays dans lesquels sont réunies à la fois des situations de paix, de conflit et de grande instabilité, sans pers-

pective claire de solution. La crise somalienne est malheureusement un exemple caractéristique des situations auxquelles nous sommes de plus en plus souvent confrontés.

Le risque d'entretenir, par l'aide humanitaire, la perpétuation de foyers de guerre ou l'apparition de phénomènes de dépendance constitue un des enjeux majeurs autour du lien urgence-développement. Ainsi, sur le terrain, de nombreux projets humanitaires que l'on qualifiera de «classiques» rendent difficile leur propre clôture. Certains programmes nutritionnels ou d'aide alimentaire peuvent rendre les populations dépendantes. Parfois, dans les camps de réfugiés, les quantités d'eau distribuées sont telles que cela dissuade les populations bénéficiaires de retourner dans leurs villages où l'eau est rare. En outre, la crise suscite des arrivées d'argent qui peuvent être sans commune mesure avec les

moyens de l'Etat. De là, il résulte qu'après le départ des urgentistes étrangers, les acteurs locaux, publics ou non, ne disposent pas toujours des capacités suffisantes pour prendre le relais de programmes coûteux à fortes contraintes logistiques.

Les programmes dits de «post-crise» comportent des composantes «classiques» qui se mettent en place, non sans difficultés. Parmi elles, on peut citer l'accompagnement de mouvements de populations dans le cadre du retour de réfugiés et/ou de déplacés, les opérations de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (DDR) ainsi que l'appui à la reconstruction de l'Etat. Si, dans la délivrance de services aux populations, les ONG disposent de réels avantages comparatifs, pour d'autres types d'intervention, qui relèvent de la construction de l'Etat, elles ne sont pas des acteurs majeurs : il s'agit du domaine des coopérations publiques.

Quatre cas peuvent illustrer la problématique de ce séminaire sur les liens entre urgence et développement dans les Etats fragiles et les situations de sortie de crise :

LES CONFLITS GELÉS DANS DES SITUATIONS DE «QUASI-ÉTATS»

Le concept de «quasi-Etat» s'applique aux entités géographiques qui présentent toutes les caractéristiques d'un Etat mais n'ont

pas de reconnaissance internationale. Parfois nés de besoins géostratégiques spécifiques, comme par exemple le tracé des oléoducs au sud Caucase (Abkhazie, Karabach), ces quasi-Etats souffrent d'une présence internationale limitée, d'un manque d'investissements voire de dynamiques de décroissance et de décapitalisation. Six espaces peuvent être aujourd'hui considérés comme des quasi-Etats : le Kosovo, les Territoires palestiniens, l'Abkhazie, le Nagorno-Karabach, la Transnistrie et le Somaliland. Dans de telles situations, les modalités d'intervention des bailleurs publics s'avèrent inadaptées. Seules quelques rares ONG y sont présentes, ainsi qu'un nombre très réduit d'agences des Nations Unies et d'institutions de la Croix Rouge, mais elles n'ont accès qu'à des budgets d'urgence alors qu'elles doivent faire face à des besoins de développement.

LES CONFLITS DURABLES ET LES SITUATIONS DE PAIX INCERTAINE

L'Afghanistan – pays en crise et en conflit armé actif, malgré la relative stabilité de certaines régions où sont menés des programmes de développement – illustre parfaitement le concept de conflit durable, mais aussi celui du «contiguum». Aujourd'hui, l'Etat afghan, qui a perdu le contrôle de près du tiers du territoire, est très largement dépendant de l'extérieur pour le finance-

ment de ses services. Les ONG et l'aide internationale sont critiquées, mais ces acteurs font leur maximum dans des conditions que l'insécurité rend souvent difficiles.

L'aide est dans ce cas un élément positif, dans la mesure où elle vise à améliorer les conditions de vie des populations et à rendre l'Etat plus fonctionnel. Parallèlement, les conséquences de l'aide peuvent s'avérer négatives : les attentes des populations augmentent et un ressentiment envers l'aide internationale se développe lorsque les populations constatent que la situation évolue lentement et de façon très inégale entre les villes et les campagnes, entre Kaboul et le reste du pays. Dans ces conflits durables complexes, les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, humanitaires et développeurs, doivent réfléchir ensemble aux voies et moyens permettant d'améliorer leur impact sur les populations.

LES CONFLITS POUR LES RESSOURCES

Les cas de conflits pour les ressources se multiplient en Asie, en Afrique et en Amérique Latine, dans des pays où les phénomènes de désertification et de dégradation de l'accès aux ressources en eau accentuent les tensions. Tel est le cas de pays comme la Mauritanie, le Niger, le Tchad ou le Darfour où la compétition pour les ressources naturelles a un net impact conflictuel. Ces tensions croissantes, qui auparavant se géraient par des



© Groupe URD

Afghanistan :
Le difficile accès à l'eau

mécanismes traditionnels, interpellent directement les acteurs du développement au même titre que les acteurs de l'humanitaire.

LE POTENTIEL CONFLICTUEL DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

L'impact de ces phénomènes concerne souvent des régions à fortes densités de population, situées entre des deltas surpeuplés et à terme en partie condamnés, et des massifs montagneux qui perdent progressivement leurs couvertures glaciaires. Il s'agit de zones potentiellement explosives, dans lesquelles les populations courent le risque de se retrouver prises au piège entre l'eau qui descend des montagnes et celle qui monte des océans, comme dans le delta du Gange par exemple. A côté de ces conflictualités liées aux enjeux économiques, de gestion des ressources ou d'occupation du territoire, existent des tensions entre cultures, idéologies ou religions qui se trouvent exacerbées par les concepts de « guerre totale contre le terrorisme » et de « choc des civilisations ».



1.2

Acteurs du développement, acteurs humanitaires : quelles différences ?

Les domaines de l'humanitaire et du développement présentent par essence des différences qui peuvent être autant d'obstacles à un travail conjoint. Les différences sont de plusieurs ordres :

- La finalité de l'action, les mandats et les objectifs sont distincts. L'enjeu principal des actions humanitaires est la survie des populations, tandis que les politiques de développement visent à traiter les causes profondes des inégalités de développement qui sont elles-mêmes source de conflits.
- Ces acteurs travaillent selon des rythmes différents, le court terme pour les humanitaires et le long terme pour les acteurs de développement.
- Une autre distinction relève des modalités d'intervention, qui s'échelonnent sur un large spectre allant d'une quasi-substitution à des processus d'accompagnement. Le lien avec les partenaires au sens large, qu'il s'agisse des sociétés civiles, Etats, Croix Rouge locales,

etc. n'est pas comparable. Dans le cadre des programmes de développement, les acteurs prennent le temps d'identifier et de construire des partenariats, l'objet final étant le renforcement des compétences et capacités locales, une appropriation par le biais d'approches participatives et, à terme, l'autonomisation. Dès lors qu'une crise éclate, une rupture de ce partenariat sous sa forme organisée survient, même si certains contextes permettent qu'ils perdurent autrement.

- Le rapport à l'Etat est également différent, qu'il s'agisse de l'Etat du Nord qui finance une action ou l'Etat du Sud dans lequel cette action se déroule.
- Les moyens, qu'ils soient financiers ou humains, sont eux aussi bien distincts, ainsi que les procédures et les modes d'intervention.
- De fait, ces facteurs induisent des différences de culture et d'idéologie qui ne sont pas toujours conscientes.

Centre de soins à Batagram (Pakistan)
après le tremblement de terre de 2005



© Croix-Rouge française



1.3 Quelle approche adopter face aux crises ?

Un nombre croissant d'ONG françaises a aujourd'hui tendance à s'orienter vers des réponses de type multiple en menant à la fois des programmes d'urgence et des programmes de développement.

L'aide humanitaire a connu trois périodes phares : la Guerre Froide, durant laquelle les humanitaires étaient seuls sur les terrains de conflit ; la phase ouverte par la chute du mur de Berlin, caractérisée notamment par le lancement des grandes opérations de maintien de la paix sous égide des Nations Unies ; enfin, la période postérieure au 11 septembre 2001 qui, avec l'avènement de la « guerre totale contre le terrorisme », a profondément modifié la donne sur certains terrains.

Aujourd'hui, la nature des crises oblige à adopter une approche globale. Ceci a conduit dans les années 1990 au développement du concept de « mission intégrée », incluant non seulement humanitaires et politiques mais également militaires et acteurs du développement. Les missions intégrées sont un concept élaboré par le gouvernement américain, concept que celui-ci souhaite étendre à l'OTAN et à l'Union européenne.

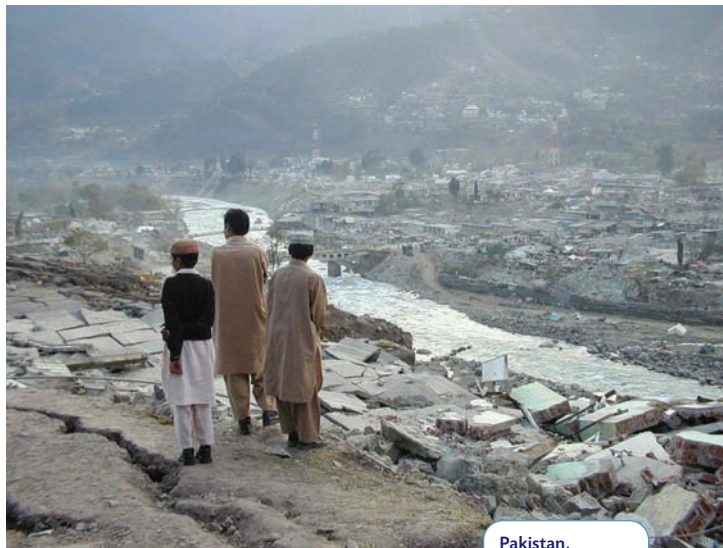
Or, les missions intégrées répondent à une logique de rationalité globale de l'intervention et de coordination des acteurs qui pose la question de l'impartialité, de la neutralité

et de l'indépendance des humanitaires. La confusion des rôles peut en effet porter préjudice aux acteurs sur le terrain, qui risquent d'être victimes de l'échec du processus politique. Cette confusion peut également mettre en danger l'espace humanitaire au sens où l'entendent les ONG françaises. Si les humanitaires sont vus comme partie prenante d'un processus politique qui piétine, se pose alors le problème de leur libre accès aux populations et, plus largement, de la présence des ONG dans les pays en guerre. De ce point de vue, les cas du Darfour et de l'Afghanistan sont significatifs, et inquiétants.

Il est important de clarifier le positionnement du ministère de la Défense français face aux missions intégrées « à l'américaine ». Pour les armées françaises, le concept de « guerre totale contre le terrorisme » n'existe pas. On parle de lutte contre le terrorisme et de gestion globale des crises. On entend par « global » le fait d'essayer d'agir sur toutes les dimensions de la crise, qu'elles relèvent de la sécurité, de l'assistance aux populations ou du développement.

Alors que la plupart des interventions se déroulaient, autrefois, dans des zones où les questions de sécurité n'étaient pas problématiques, il n'en est plus systématiquement de même aujourd'hui et la gestion de la sécurité du personnel dans les contextes de crise et de sortie de crise est devenue un enjeu majeur. Ce dont il résulte qu'une ONG d'urgence humanitaire est capable de mettre en œuvre des programmes de reconstruction dans des zones de forte insécurité où les ONG de développement ne vont pas, ne sont jamais allées ou ne vont plus.

Beaucoup de pays connaissent des situations d'instabilité plus ou moins pérennes. Les acteurs intervenant dans ces contextes sont dès lors confrontés à la nécessité d'adapter leurs pratiques, sauf à ne pas y être présents. En conséquence, un nombre croissant d'ONG françaises a aujourd'hui tendance à s'orienter vers des réponses de type multiple en menant à la fois des programmes d'urgence et des programmes de développement. Dans la mesure où les conflits sont de plus en plus complexes, les ONG doivent



Pakistan,
au lendemain
du tremblement
de terre de 2005

© Ph. Mazard / Handicap International

en effet pouvoir répondre à différents types de besoins à un moment donné sur une même zone de façon à s'adapter en permanence aux attentes des populations. Certaines ONG, qui étaient initialement des associations de développement, se sont construit une culture de l'urgence en acquérant les savoir-faire associés. Parallèlement, nous assistons à des rapprochements, notamment autour du concept d'approche participative, pratiqué depuis plusieurs années dans le développement et repris depuis peu dans l'urgence.



1.4 Le système international d'aide à l'épreuve des crises

L'ensemble du système international est confronté à la non-linéarité de certaines crises et de nombreuses difficultés en découlent. Celles-ci résultent principalement des différences de cultures ainsi que de la nécessité d'appréhender la complexité des situations rencontrées et la volatilité de leurs dynamiques d'évolution. De plus, ce système peut être lui-même à l'origine de dysfonctionnements générateurs de déséquilibres et de fragilités. Les exemples abondent, notamment dans le domaine de l'ajustement structurel des décennies 1980 et 1990. Il est donc indispensable de se poser des questions sur les politiques que l'on soutient, finance ou suscite.

La capacité de chaque acteur à comprendre de façon fine les contextes et à pouvoir démontrer une réelle intelligence des situations apparaît comme un élément essentiel de la qualité des interventions. Ceci est d'autant plus important que, dans certains contextes comme le Niger ou Haïti, il est difficile d'établir une séparation claire entre une situation d'urgence et une problématique de

développement. Tel est également le cas de crises complexes comme celle du Darfour, qui illustrent bien la diversité des analyses sur les caractéristiques du conflit, analyses dont découleront les réponses et leurs modalités opérationnelles. Si demain une solution politique est mise en place au Darfour, personne n'est aujourd'hui vraiment en mesure de savoir ce qu'il conviendra d'y faire ni comment.

S'agissant du dispositif français de gestion de crises, il est très atomisé et soulève de nombreuses interrogations. Cette dispersion est un problème majeur. Les modalités d'intervention sont très segmentées. Or, les situations auxquelles nous sommes confrontés rendent nécessaires une vision globale et un pilotage stratégique. Les ressources financières, notamment de la Délégation à l'action humanitaire (DAH), sont modiques. Une des spécificités de la coopération française est un certain «éparpillement» dans l'allocation des moyens. En termes de volume de l'aide, la France a le même poids que la Grande-Bretagne. Mais contrairement à cette dernière,



Indonésie,
après le Tsunami :
reconstruire les outils
de production

© Groupe URD

qui se concentre sur un nombre restreint de pays, la France a choisi d'être présente dans de nombreuses géographies. Les moyens financiers disponibles par pays sont donc, mécaniquement, moins élevés. Par conséquent, les ONG françaises sont régulièrement amenées à s'adresser à des bailleurs étrangers avec qui il est en outre souvent plus simple de travailler.

L'aide publique au développement (APD) française est importante, comparée à celle d'autres pays du Nord, mais les ONG n'en mettent en œuvre que 1% environ, contre 5% en moyenne dans l'Union européenne. Les ONG ont fait part de leur espoir que l'engagement présidentiel de doubler d'ici 2009 la part des crédits de l'APD transitant par les ONG soit respecté.

Le dispositif français de gestion des crises présente de vraies faiblesses relatives à la coordination interministérielle. Cependant, l'expérience de la Mission Fauroux pour les Balkans ou de la Délégation interministérielle post-Tsunami (DIPT) montre que les gains de synergie et de qualité dans les opérations sont nombreux lorsqu'un dispositif adéquat est mis en place.

La Délégation interministérielle post-Tsunami a bien fonctionné. Ce dispositif ad hoc mis en place à l'initiative du Premier Ministre pour éviter que chaque administration prenne des initiatives de façon isolée fut sans doute l'un des meilleurs mécanismes possibles dans ce type de situation. Il est regrettable qu'un tel outil de coordination interministérielle n'ait pas été pérennisé.

Conclusion

Intervention de Jean-Bernard Véron

- Humanitaires et développeurs se distinguent par des différences de rythmes, de cultures et d'objectifs. S'il est primordial de rapprocher les différents acteurs, cela n'implique nullement qu'ils doivent devenir similaires ou se substituer les uns aux autres.
- Il faut être vigilant face au « consumérisme » vis-à-vis de l'aide. Plus l'aide est importante dans un pays, que ce soit sous une forme humanitaire ou de développement, plus l'attente des populations est élevée. La relation entre l'aide et les populations peut donc être perverse, en ce sens qu'il peut y avoir manipulation de l'aide, situation fréquemment constatée aussi bien de la part des développeurs que des humanitaires.
- La « zone grise », état mouvant difficile à définir, où coexistent besoins de court terme et de long terme, accompagnement de partenaires et substitution, est un champ particulièrement adapté aux actions coordonnées des uns et des autres.

Intervention de François Grünewald

- La relation à l'Etat est un facteur central. Elle présente des aspects positifs sur le long terme, dans le cadre de la construction de capacités locales et de renforcement de la gouvernance. Elle comporte également des risques, notamment lorsque l'Etat est lui-même une des parties au conflit ou un facteur de risque (atteintes aux droits de l'homme, etc.).
- Le lien avec les partenaires locaux, qui est essentiel si l'on veut que les populations s'approprient les projets, est rarement présent dans la culture des acteurs de l'urgence, qui privilégient le « faire » plutôt que le « faire faire » (sauf dans les contextes d'extrême danger où des systèmes de délégation et de contrôle à distance se mettent en place).
- Les mécanismes de financement existants en France sont peu adaptés au soutien des actions dans la « zone grise », contrairement à d'autres instruments tels que le dispositif LRRD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*) de l'Union européenne ou certains outils de la Banque Mondiale (*Post Conflict Fund, LICUS Fund*).



Indonésie : formation de kinésithérapeutes

Indonésie après le Tsunami : soins



QUELQUES DÉFINITIONS

L'**aide d'urgence** correspond à ce qu'il faut faire rapidement pour sauver des vies ; c'est un concept lié au temps.

L'**action humanitaire** comprend toutes les formes d'interventions d'assistance et de protection au bénéfice des populations, et est intrinsèquement liée à l'existence d'un conflit ou d'une crise. C'est un concept contextuel.

Les **secours** représentent la composante «physique» de l'assistance : aide alimentaire, médicale, sous forme d'abris, etc. C'est un concept qui a trait au contenu matériel des interventions.

Le concept de «**zone grise**» est tout à la fois géopolitique (période intermédiaire entre la signature d'un accord de paix et la paix effective), géographique (on parle ainsi de portions de territoire contrôlées le jour par certains et par d'autres la nuit) et administratif et financier (période entre la fin des financements d'urgence, rapides et ciblés, et le début des financements pour le développement, avec leurs analyses approfondies, leurs études de faisabilité, leurs procédures et montages complexes, etc.). Les interventions en zone grise sont dès lors souvent financièrement mal couvertes.

2

L'AFD

dans un monde en turbulence

Opérateur pivot de l'APD française, l'AFD cherche à améliorer sa capacité de prise en compte des situations de fragilité, de crise et de sortie de crise avec un objectif fort de prévention. Dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie transversale «sortie de crise et Etats fragiles», l'Agence souhaite améliorer son dialogue opérationnel avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des crises ou dans leur prévention afin de conforter les synergies.



EVENT
A FEVER



Camp de réfugiés libériens
en Sierra Leone



2.1

Présentation de la stratégie « Sortie de crise et Etats fragiles » de l'AFD

Sur la soixantaine de pays dans lesquels intervient l'AFD, près de la moitié est concernée par ces situations de forte fragilité/instabilité, de conflit ou de sortie de conflit.

Intervention de Jean-Bernard Véron

ETAT DES LIEUX DE LA RÉFLEXION

L'AFD a élaboré une stratégie transversale sur la problématique des Etats fragiles et des sorties de crises. Cette stratégie, tout récemment approuvée par son conseil d'administration, a vocation à s'intégrer à ce qui existe déjà et à ce qui pourrait être entrepris, tant par les autres outils publics français d'intervention que par les acteurs privés (ONG et entreprises).

Aide et conflit sont intrinsèquement liés. Une composante de l'aide, en l'occurrence l'assistance humanitaire d'urgence, est par définition liée aux conflits ou aux catastrophes naturelles, tandis que les autres composantes relèvent de l'aide au développement, par le biais de la reconstruction en sortie de conflits.

L'aide et le conflit peuvent également avoir un lien pervers dès lors que l'aide aggrave la situation par inadvertance, méconnaissance du contexte ou du fait d'une analyse préalable déficiente. Conflit et développement sont

antinomiques dans la mesure où le conflit freine le développement, bloque la croissance économique et détruit ce que l'aide a mis en place.

L'aide peut être utilisée dans une optique de prévention, pour agir sur les causes de fragilité. Cet objectif doit être privilégié dans la mesure où les interventions en sortie de crises sont extrêmement coûteuses et complexes et n'offrent pas de garantie de réussite.

L'approche des bailleurs a peu à peu évolué. Ces dernières années, une nouvelle finalité de l'aide est apparue, qui s'ajoute aux finalités « classiques » de l'appui au développement économique : contribuer à la sécurité internationale en favorisant le développement économique. Ce nouveau paradigme est particulièrement défendu par le DFID, qui intègre désormais dans ses interventions le fait que le sous-développement est potentiellement porteur de conflit, dans la mesure où il génère des tensions, des inégalités et des fractures dans les sociétés. A rebours, le développement permettrait donc de traiter ces facteurs porteurs de conflit.



Kinshasa : consultations par Médecins du Monde

© Jacky Naegelen/Reuters

UN POSITIONNEMENT VOLONTARISTE

Le positionnement de l'AFD est récent et se veut aussi volontariste que possible. Plusieurs raisons l'ont amenée à s'intéresser aux questions de fragilités et de conflit. La première est d'ordre factuel. Sur la soixantaine de pays dans lesquels intervient l'AFD, près de la moitié est concernée par ces situations de forte fragilité/instabilité, de conflit ou de sortie de conflit. Dans ces géographies, les modalités d'intervention doivent être différentes de celles déployées dans des géographies plus pacifiques ou plus stables. Parallèlement, il existe également une raison d'ordre normatif qui est l'adhésion de la France aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.

QUELQUES GUIDES POUR L'ACTION

L'AFD cherche à s'adapter à ces contextes difficiles. Pour cela, il lui est nécessaire d'avoir

une compréhension précise des situations afin de mener des actions cohérentes ou, tout au moins, de ne pas nuire.

Chaque pays fragile ou en sortie de conflit est un cas particulier qui appelle des réponses spécifiques, fondées sur la compréhension en profondeur du contexte. Cela implique donc son analyse préalable, ainsi que celle des forces et groupes sociaux en présence.

Eu égard au coût très élevé des interventions en sortie de conflit et à la relative modestie des moyens financiers disponibles, il faut tempérer nos ambitions pour n'intervenir que si l'on dispose d'une expertise forte sur le secteur, le type de projet et le pays concerné et/ou si celui-ci est un pays de concentration de l'aide française.

De ce fait, l'AFD met l'accent sur une approche préventive et le traitement des fragilités en amont.

Un deuxième guide pour l'action concerne ce que l'on pourrait appeler des «opérations duales», qui délivrent un bien de développement et visent à traiter simultanément une cause de fragilité, de tension, donc, potentiellement, de futur conflit. Cette dualité sera au cœur de la stratégie d'intervention de l'AFD. Ce concept nécessite d'importantes analyses politiques, sociales et anthropologiques permettant de contextualiser les interventions.

Enfin, si l'on revient aux «zones grises», il existe incontestablement des besoins différents – certains relevant de l'humanitaire et d'autres du développement, qui sont parfois interdépendants et doivent être couverts simultanément – mais aussi des contradictions entre les stratégies d'appui à court terme et celles d'accompagnement sur le long terme visant à aider les partenaires nationaux à prendre en charge un projet de développement et à en assurer la pérennité. Il est donc important de dépasser la dichotomie classique entre ces deux pas de temps et de traiter simultanément ces besoins complexes et ces temporalités différentes. D'un point de vue opérationnel, cela implique pour l'AFD le renforcement de ses liens avec les acteurs de l'urgence.

Ces diverses réflexions, appuyées sur l'expérience de terrain de l'AFD, montrent qu'il

convient de porter une grande attention à certains champs d'action particulièrement pertinents en termes d'approche préventive :

- encourager la création de revenus et d'emplois, notamment pour les combattants démobilisés, afin de réduire la frange de population marginalisée et, ainsi, de contribuer à la production de «dividendes de la paix» voire de participer à la re-légitimation d'un Etat ;
- s'impliquer dans le traitement des économies de guerre, qui vont bien au-delà des économies de prédation finançant la guerre ;
- sécuriser l'accès aux ressources naturelles, en particulier celles nécessaires aux activités rurales ;
- couvrir les besoins de base, notamment la santé et l'éducation ;
- accompagner le développement du secteur privé ;
- consolider le tissu social.

LES IMPLICATIONS EN TERMES DE MÉTHODE

L'AFD a réalisé en 2006, avec le Groupe URD, un travail d'évaluation rétrospective de ses interventions dans ce type de contextes. L'objectif était de tirer des enseignements et des recommandations pour améliorer les pratiques de l'Agence.

Parallèlement, il est souhaitable de lancer une série d'études à vocation opérationnelle afin de mieux intégrer ces problématiques dans les stratégies d'intervention.

Trois thèmes pourraient être retenus :

- les économies de guerre et les économies informelles (Afghanistan) ;
- les zones grises (transition entre étape humanitaire et reprise de l'aide au développement au sud Soudan, rétablissement du système de santé en Haïti, entre reconstruction d'un système de santé publique et contractualisation) ;
- le rôle du secteur privé (exploitation des ressources minières dans le nord-est de la République Démocratique du Congo).

En outre, divers ajustements des procédures s'imposent, comme par exemple l'assouplissement des règles d'attribution des marchés et des procédures de réaffectation des fonds.

En complément de ces ajustements, l'Agence souhaite se doter d'outils souples du type «*Post Conflict Fund*» de la Banque mondiale. Ce type d'outils lui permettrait de financer la mise en place d'assistance technique en appui aux partenaires pour les aider à définir leurs besoins. Elle souhaite également renforcer ses compétences dans les domaines de l'his-

toire, de la géographie, de la sociologie et de l'économie politique. Enfin, elle a identifié la nécessité de systématiser l'évaluation rétrospective, qui pourrait s'accompagner de la mise en place d'outils d'évaluation en continu ou semi-continu permettant de s'adapter plus rapidement aux évolutions des situations.

Intervention de François Grünewald

L'évaluation des interventions en sortie de crise ou «Etats fragiles» de l'AFD, pilotée par la Direction de la Stratégie de l'AFD, réalisée en partenariat avec le Groupe URD³ et placée sous le contrôle d'un comité de pilotage interministériel, a mis en lumière deux points importants.

D'une part, les mécanismes de planification et de programmation de la reconstruction se font très en amont dans le cadre de processus où les banques régionales de développement, la Banque mondiale et le FMI, jouent un rôle important. Il est donc fondamental que l'AFD soit présente le plus en amont possible dans ces processus.

D'autre part, la cohérence entre de multiples acteurs est primordiale, sur le modèle de la DIPT qui a bien fonctionné pour l'aide «post Tsunami».

3 En 1998, l'AFD avait déjà demandé au Groupe URD de réaliser pour ses cadres une journée de sensibilisation sur cette problématique. Ces enjeux ne donc sont pas nouveaux puisque à l'époque, déjà, une partie non négligeable des pays d'intervention de l'AFD se trouvait dans des situations de fragilités.



2.2 Les modes opératoires de l'AFD à l'épreuve des nouveaux contextes

4 Créé en 1996, DIPECHO est un programme de la Commission Européenne de préparation aux catastrophes auquel ECHO a alloué 120 millions d'euros depuis son lancement. Au fil des années, le programme a été étendu et couvre maintenant 6 régions exposées aux catastrophes naturelles : les Caraïbes, l'Amérique centrale, l'Amérique du Sud, l'Asie centrale, l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-est. Les projets financés par le programme incluent des mesures de préparation simples et peu coûteuses souvent mises en place par les communautés elles-mêmes. Ils mettent l'accent sur la formation, le renforcement des capacités, la sensibilisation, les systèmes locaux d'alerte précoce et des outils de planification et de prévision. Comme toute l'aide humanitaire financée par ECHO, les projets DIPECHO sont mis en œuvre par des organisations d'aide humanitaire européennes et des agences des Nations unies, travaillant en étroite collaboration avec des ONG locales et les autorités.

Source : http://ec.europa.eu/echo/field/dipecho/index_fr.htm

LES ENJEUX DES APPROCHES INTÉGRÉES

Un point de débat particulièrement important, voire brûlant, en France touche à l'acceptation ou non des ONG de participer à des missions intégrées pilotées par des acteurs politiques et/ou militaires. Les Etats-Unis, ainsi que les Nations Unies, privilégient l'approche intégrée. Mais, pour les ONG, ceci n'est pas sans risque, notamment du fait qu'elles représentent un maillon faible pour des acteurs de la violence. Or, pour les militaires, la phase de stabilisation à laquelle contribuent les ONG est bien entendu essentielle, car un succès militaire ne peut pas être considéré comme une victoire s'il n'y a pas de consolidation par la suite. Mais les risques courus par les humanitaires du fait de cette collaboration ne sont pas négligeables, qu'il s'agisse de menaces sécuritaires ou de risques de manipulation par l'un ou l'autre camp.

Par ailleurs, l'approche française peut-elle infléchir le dispositif international de gestion

des crises dans la mesure où les moyens mis en œuvre ne sont guère significatifs ?

LES DÉMARCHES PRÉVENTIVES

L'importance des approches préventives a été soulignée. De ce point de vue, les « opérations duales » semblent pertinentes et recoupent les préoccupations des ONG. Dans les Etats fragiles, un important travail doit être mené en termes de veille. Les limites des stratégies de prévention des crises ont cependant été rappelées, l'enjeu central étant de tout mettre en œuvre pour développer l'aptitude des populations à répondre à une crise elles-mêmes. Le volet « préparation de la réponse à une crise » est donc très important.

La prévention des catastrophes naturelles et/ou le traitement de leurs conséquences sont également des thèmes relevant de la gestion des crises. Il est aujourd'hui urgent de mettre en place de nouveaux outils financiers pour ce faire. Les ONG s'adressent de préférence à DIPECHO⁴ (programme euro-



Kaboul,
ville marquée par
les conflits successifs

© J.-P. Porcher pour Handicap International

péen de préparation aux catastrophes naturelles), mais ce système ne couvre pas toutes les zones et dispose de moyens limités.

L'AFD s'intéresse depuis peu aux problématiques des catastrophes naturelles et du changement climatique. A ce titre, elle participe au financement d'un système d'assurance pour les pays de la zone Caraïbes qui permettra à l'Etat du pays sinistré de disposer sans délais de moyens pour continuer à fonctionner. Ce mécanisme est en grande partie orienté vers le risque sismique et cyclonique et repose sur une cotisation versée par les pays et complétée par les bailleurs de fonds. Si une catastrophe survient, il offre un droit de tirage automatique sur un Fonds composé d'un compartiment «urgence» et d'un compartiment «reconstruction», qui maille ensemble l'un et l'autre.

LA DIMENSION POLITIQUE DE L'AIDE

Dans le système français de décision et d'allocation de l'aide, les choix sont en partie politiques⁵. Il faut l'assumer et intégrer cette donnée. Les acteurs non gouvernementaux sont dans un rapport différent mais ne peuvent échapper à la dimension politique. Ainsi, même pour une ONG, la présence en Afghanistan et en Irak a une dimension politique.

Il est essentiel d'aborder cette question de la dimension politique de l'aide avec réalisme. L'ensemble des acteurs doivent être conscients des impacts politiques de leurs interventions. Faire de la gouvernance, donner des moyens et former les autorités locales, régionales, ou nationales équivaut à faire de la politique. Tout cela doit être intégré dans les réflexions et les analyses des acteurs de l'aide, qu'ils soient humanitaires ou non.

5 Cela par opposition au DFID britannique, pour qui il y a un intérêt à déconnecter les questions liées à des enjeux politiques qui sont gérés par le Foreign Office, et celles liées aux questions de solidarité et de lutte contre la pauvreté, qui sont de la responsabilité du DFID. Rappelons que ce dernier a rang de ministère et siège de plein droit au Cabinet, où sont faits les arbitrages.

3

Le système français de gestion des crises : un dispositif perfectible

Aujourd'hui, les initiatives visant à améliorer les dispositifs de gestion des crises et celles visant à mieux lier action humanitaire et interventions de développement se multiplient (Principes de Paris de l'OCDE, Good Humanitarian Donorship Initiative, réformes diverses des Nations Unies, mise en place de nouveaux dispositifs européens, etc.). Dans ce contexte, les acteurs publics français tentent d'améliorer les performances d'un système qui a fait preuve de ses capacités, mais aussi de ses faiblesses et de son retard par rapport à ceux d'autres pays du Nord ou d'institutions multilatérales.







3.1 Présentation du dispositif français de gestion des crises

Le dispositif français de gestion des crises, éclaté et fragmenté entre de nombreux acteurs publics, présente quelques lacunes et imperfections. La coordination gouvernementale pourrait être améliorée et surtout pérennisée. Enfin, c'est un dispositif qui, jusqu'à maintenant, n'a pas été doté d'une capacité financière autonome suffisante permettant aux acteurs de réagir rapidement et significativement lors d'une crise ou en sortie de crise.

LE RÔLE DE LA DAH

Intervention de Mme Louise Avon, Déléguée à l'action humanitaire au MAEE

Les services français impliqués dans la gestion des crises sont multiples et leur mise en place plus ou moins aléatoire selon la nature des crises, les contextes ou encore les instructions politiques. A ce jour, chacun de ces dispositifs fonctionne de façon assez autonome, sans qu'il existe nécessairement une grande cohérence globale.

Différents types de crises existent et peuvent être distingués par la manière dont ils sont traités par l'Etat.

Les *crises politico-diplomatiques* sont gérées par le MAEE, qui coordonne la réaction française, ainsi que l'analyse de la crise, en étroite concertation avec les acteurs européens et internationaux.

Le ministère de la Défense entre en jeu pour la gestion des *crises politico-militaires ou politico-sécuritaires*, en lien avec ses propres connexions internationales, particulièrement l'OTAN, l'ONU (Département des opérations militaires) et, le cas échéant, le ministère de l'Intérieur, ainsi que les Finances et le Secrétariat général de la Défense Nationale.

Les *crises consulaires*, dont l'objectif premier est de s'intéresser à la situation des Français à l'étranger, sont, d'un point de vue opérationnel, pilotées par la Direction des Français de l'étranger au sein du MAEE, tandis que le volet politique est directement contrôlé par le Cabinet. Ces crises sont souvent gérées



République
démocratique
du Congo

© Jacky Naegelen/Reuters

via une concertation interministérielle, avec la Sécurité civile, le service diplomatique du pays concerné et parfois les DOM-TOM, selon la localisation de la crise.

Enfin, les *crises humanitaires* sont pilotées par la DAH. Sa mission, interministérielle, est de coordonner l'ensemble des moyens de l'Etat pour intervenir. Contrairement aux crises consulaires, l'intervention vise exclusivement les populations du pays concerné et ne peut avoir lieu qu'à la demande du gouvernement du pays touché par la crise. Dans le cadre de cette coordination interministérielle, les principaux partenaires de la DAH sont le ministère de l'Intérieur, via la Sécurité Civile, et le ministère de la Défense, dès lors que les moyens logistiques de type militaire se révèlent plus appropriés, plus rapides et modulables que ceux du secteur privé. Il n'est donc fait appel

aux moyens militaires qu'en complément de ce que l'on peut mobiliser au niveau civil.

La DAH facilite la coordination des acteurs associatifs et privés qui apportent leur concours aux populations affectées. Elle intervient directement ou apporte son soutien en fournissant des informations nécessaires sur la situation humanitaire du pays touché. Grâce à ses actions dans certains de ces pays, la DGCID dispose également d'informations utiles lors de la phase d'analyse. Elle apporte ainsi son concours, en parallèle à la Direction de la Coopération Européenne, au service qui coordonne la Politique Extérieure et de Sécurité Commune de l'Union Européenne mais aussi à la Direction de la Communication, qui a un rôle très important dans la gestion des crises et qui s'exprime à travers le porte-parole du Quai d'Orsay.

Il n'y a pas en France une structure publique unique chargée de la gestion des crises à l'étranger et cet état de dispersion est loin de s'améliorer lorsqu'il s'agit de gérer les sorties de crise.

Ce dispositif français opère bien évidemment en lien avec la Direction des Nations Unies et Organisations Internationales (NUOI), ainsi qu'avec les différentes agences et organisations internationales impliquées.

Il n'y a donc pas en France une structure publique unique chargée de la gestion des crises à l'étranger et cet état de dispersion est loin de s'améliorer lorsqu'il s'agit de gérer les sorties de crise. Malgré tout, dans les faits, les résultats ne sont pas si mauvais compte tenu de cette désorganisation, mais ils pourraient être bien meilleurs s'il existait un dispositif plus harmonisé, qui optimiserait une réponse rapide et coordonnée.

L'absence de centralisation des informations et des connaissances nécessaires pour appréhender la situation du pays touché ainsi que les différents aspects de la crise participent également à cette désorganisation et engendre une perte de temps considérable. Sur le terrain, l'ambassade, si elle s'adresse aux bons interlocuteurs (acteurs et structures locales chargés de gérer crises et catastrophes naturelles), peut disposer d'informations se révélant très pertinentes. Les ambassades sont souvent très réactives et font remonter au mieux leurs analyses, mais elles n'ont pas toujours les moyens humains suffisants pour participer à toutes les coordinations qui se

mettent en place. Afin de mieux gérer les flux d'informations, une centralisation des données et une préparation en amont des crises, actuellement inexistantes, sont donc à mettre en place.

Il faut ajouter le rôle des médias et de l'ensemble des moyens de communication, qui, comme on a pu le constater lors du Tsunami de 2004, jouent aujourd'hui un rôle très important dès lors qu'une crise éclate. La surmédiatisation rapide, avec tous les risques d'information biaisée que cela implique, a tendance à perturber les perceptions du réel, et ce au détriment d'une évaluation sereine des besoins réels auxquels notre réponse devrait pouvoir s'ajuster.

Il importe donc de prendre en compte ces facteurs et approximations. Que ce soit dans la réponse d'urgence ou dans la phase de sortie/post-crise, les performances de l'Etat français pourraient être améliorées, non pas de façon exclusive, mais en concertation avec les acteurs internationaux, les acteurs non gouvernementaux et ceux du secteur privé.

Un dispositif efficace de veille sur les Etats et sociétés fragiles potentiellement à risque, permettant d'avoir au préalable des informations et des évaluations fiables, fait aujourd'hui cruellement défaut.

LE RÔLE DE LA DGCID

Intervention de M. Jean-Christophe Deberre, Directeur des politiques de développement, DGCID, MAEE

Le dispositif français, avec ses capacités mais aussi ses fragilités, dues à son histoire, montre une réactivité forte mais reste marqué par une faible intégration de la gestion des crises à la sphère du développement (capacité d'alerte, de veille, de réseau etc.).

Pour la DGCID, impliquée dans le développement, cette rencontre inter-acteurs sur la gestion des crises et des situations post-crise s'avère nécessaire. Il est fondamental d'avoir des sessions de ce type sur des sujets aussi complexes que les contextes de fragilité. Étudier la typologie des situations, le besoin de réactivité et la difficile articulation entre les différentes périodes de traitement d'une crise jusqu'à l'étape de développement est un préalable indispensable pour tendre vers une action cohérente. Il semble que dans la période actuelle, une «équipe France» avec des acteurs tant publics que privés réfléchissant ensemble sur ces questions est en train de prendre forme. Cette voie permettrait d'envisager l'élaboration d'un positionnement français en la matière.

La volonté gouvernementale d'intégrer progressivement l'ensemble des réflexions sur la fragilité des Etats est une avancée importante, relativement nouvelle. Il y a désormais en France un cadre de réflexion, qui rassemble à la fois les sphères étatique et non-gouvernementale, sur la question de la gouvernance et des contextes de fragilité. La compréhension complexe de la relation entre l'Etat et les sociétés, la façon d'analyser et de comprendre la fragilité qui présente toujours un caractère spécifique sont essentiels pour adapter le dispositif français, à la fois en réaction aux crises mais surtout, et de plus en plus, en prévention de celles-ci. Ceci nous a conduit à réfléchir sur une typologie des fragilités, notamment celles de l'Etat – l'Etat de droit avec ses faiblesses de gouvernance et/ou l'Etat régulateur des grandes fonctions sociales – mais aussi de la société, caractérisées par un cruel «manque» de développement permettant un accès aux besoins essentiels (eau, alimentation, santé, éducation).

La compréhension des fragilités et de la situation en amont des crises souffre d'un manque : celui d'un dispositif d'analyse, voire d'un cadre de recherche et de production, via une structure appropriée, qui puisse améliorer la réactivité française et ce, grâce à une synthèse pertinente rapidement fournie aux autorités responsables. De même, une struc-

Il y a désormais en France un cadre de réflexion, qui rassemble à la fois les sphères étatique et non-gouvernementale, sur la question de la gouvernance et des contextes de fragilité.

ture de coordination pour appréhender et concilier les temporalités différentes de réaction des différents acteurs, notamment publics, concernés, permettrait de construire des modes d'entente qui correspondent aux réalités du terrain. Cela dit, la France ne manque pas d'outils : en matière d'aide projet, d'assistance technique, etc., il existe une panoplie d'instruments variés qui peuvent être mis à disposition dans ces situations de fragilités. Mais un lien reste à établir entre la structure de coordination précitée et le choix des outils à mobiliser. Nous sommes confrontés à un réel besoin d'identifier les voies et moyens pour réagir à des situations extrêmement consommatrices de ressources humaines et financières et pour lesquelles les ressources allouées demeurent souvent très en deçà du nécessaire.

La question de la réactivité des outils est encore une forte interrogation : les outils n'ont pas à induire une réponse à une situation mais au contraire à être adaptés à des situations elles-mêmes extrêmement variées et mouvantes.

En outre, si la réflexion renvoie souvent à un objectif de prévention des crises, elle ne tient pas suffisamment compte des difficultés. Ceci nous confronte à des enjeux d'ordre politique, tant au niveau national qu'international,

compte tenu de la nécessaire coordination multinationale des mécanismes de gestion des crises. Si la coordination d'ordre politique n'est pas chose aisée, elle est indispensable pour pouvoir avancer sur ce sujet capital de la prévention.

Enfin, dans les contextes d'Etats fragiles, à côté des situations de crise permanente, comme celle que l'on observe dans la Corne de l'Afrique, objet de nos préoccupations, existent aussi des situations de conflits latents, non moins préoccupants. Il s'agit souvent de pays orphelins de l'aide où peu de coopérations agissent et où la communauté internationale n'a pas trouvé les conditions suffisantes pour être réactive et enrayer les risques d'aggravation ou de contamination.

Bref, sous tous les angles que l'on envisage la question, le problème demeure celui du temps, de l'anticipation des crises, de la rapidité à les traiter, de l'enchaînement ou de la concomitance des actions à entreprendre, du décalage des calendriers de l'aide avec celui de la crise, en somme, le problème de l'articulation entre le court et le long terme.

LE RÔLE DE L'AFD

Intervention de M. Jean-Michel Severino, Directeur général de l'AFD

L'AFD a été amenée à intervenir dans les volets «reconstruction» d'opérations d'aide d'urgence ou de post-urgence en Haïti, Afghanistan, République démocratique du Congo, Burundi, Côte d'Ivoire, ou encore suite au Tsunami. Quel diagnostic peut-on établir ?

Il est parfois difficile d'identifier le pilote de la gestion d'une crise ou du moins l'acteur principal, car il n'est pas toujours aisé de savoir dans quelle catégorie s'insère une crise. Il y a souvent passage d'un dispositif ad hoc à un autre, sans que les leçons en soient tirées par un processus de capitalisation d'expérience. L'Etat a déjà tenté de mettre en place un dispositif pérenne, notamment à la fin de la mission Fauroux dans les Balkans, mais cela n'a pas eu de suites opérationnelles. La DIPT a montré une véritable opérationnalité, mais les recommandations tirées de cette expérience n'ont pas été analysées et débattues à ce jour. Or ce fonctionnement est extrêmement handicapant. Il ne permet pas d'envisager des processus de prévention et de préparation adaptés, ni de travailler rapidement car les opérateurs sont à chaque fois assujettis à de nouvelles procédures.

La France possède de nombreux outils, notamment lorsqu'il s'agit d'intervenir au sein de pays appartenant à la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). Dès que l'on se situe hors ZSP, nous sommes contraints d'adopter des réponses partiellement adaptées, ou bien de faire entrer le pays dans la ZSP, comme ce fut le cas pour permettre la mise en place des interventions de l'AFD en Afghanistan. Mais faire entrer un pays dans la ZSP n'est pas aussi simple que l'on pourrait l'imaginer. En outre, être prioritaire n'implique pas nécessairement de disposer de moyens plus importants, car en réalité un certain nombre de pays non prioritaires sont mieux dotés. Nous sommes donc confrontés à une confusion instrumentale difficile à démêler dès lors qu'il s'agit de situations qui exigent adaptation, réactivité et flexibilité.

De même il faut prendre en considération les limites financières de ce que peut faire la France. Durant la dernière décennie, la France a choisi de constituer un système dans lequel l'activité bilatérale est dans un rapport d'à peu près 1 à 3,5/4 par rapport à l'activité multilatérale. Cette dernière pèse, pour la France, environ trois milliards d'euros. Elle comprend notamment les contributions françaises au Fond Européen de Développement et à ECHO, qui représentent des sommes considérables. La France contribue égale-

ment aux activités humanitaires du système des Nations Unies. En comparaison, la capacité d'action bilatérale effective de la France est de 600 à 700 millions d'euros, somme sur laquelle pèsent tous les engagements politiques, sectoriels et géographiques (la ZSP comprend 60 pays) d'acteurs divers (ONG, coopération décentralisée, etc.). L'engagement politique et diplomatique impose souvent que l'argent disponible soit réparti selon des priorités politiques incontournables, qui ne correspondent pas nécessairement aux besoins les plus urgents. Ce système limite grandement la marge de manœuvre nécessaire au financement d'interventions en sortie de crise et au respect des engagements sur le moyen terme. Or, dans le contexte budgétaire actuel, ces contraintes financières sont le point le plus délicat.

Des voies d'amélioration peuvent néanmoins être envisagées. La dimension organisationnelle semble être un des premiers éléments à repenser, non pas uniquement à l'intérieur de l'appareil d'Etat mais entre l'Etat et les autres acteurs concernés (collectivités locales, ONG, entreprises, etc.). Avec un nouveau Ministre des Affaires étrangères sensibilisé à ces questions s'ouvre une phase propice à des changements, phase qui offre sans doute un espace pour repenser le système et envisager les améliorations nécessaires, par le biais d'un processus concerté entre le Quai d'Orsay, le ministère de la Défense, l'AFD, le SGDN et les acteurs non-étatiques.

Il semble qu'il y ait aujourd'hui une véritable volonté politique de faire profondément évoluer ce dispositif et ses contraintes. L'enjeu est maintenant de s'y atteler au plus vite.



Renutrition thérapeutique

© Groupe URD



3.2 **Rendre le dispositif français plus performant**

Même s'il est vrai que le monde des ONG est mouvant, il est important de construire des démarches collectives avec les acteurs publics.

AMÉLIORER LA CAPITALISATION

L'insuffisance de capitalisation des expériences passées est regrettable. Malgré la répétition d'erreurs similaires dans la gestion de certaines crises, aucun travail d'évaluation a posteriori n'a permis de tirer les enseignements nécessaires à une amélioration des réponses futures. Si l'on prend l'exemple de la crise ivoirienne, la France disposait des moyens de connaître et de comprendre la situation, mais elle n'a pas agi pour autant et il serait dommage que cette défaillance se répète à l'avenir.

RENFORCER LA CONNAISSANCE MUTUELLE DES ACTEURS ET DE LEURS MANDATS

La coordination tant au niveau français qu'international est souvent faible. En France, ce manque de coordination est présenté comme une des principales faiblesses du dispositif de gestion des crises. Certains acteurs soulignent qu'en outre, une méconnaissance mutuelle peut être à l'origine d'une coordination insuffisante.

Les ONG partagent le sentiment que les acteurs publics connaissent peu, ou du moins pas assez, le monde associatif et ses différentes composantes, avec leurs mandats, leurs particularités, les valeurs ajoutées de chacun. Dans la mesure où les ONG sont un des éléments auxquels l'Etat peut faire appel pour la gestion des crises, il serait nécessaire de mieux connaître le paysage associatif et les expertises de chacun. Il faut néanmoins reconnaître que ce milieu associatif est en évolution permanente. Instable et fluide, c'est une nébuleuse complexe qu'il n'est pas aisé de décrypter. Cependant, même s'il est vrai que le monde des ONG est mouvant, il est important de construire des démarches collectives avec les acteurs publics. Si cette dynamique semble assez bien fonctionner dans le domaine du développement, elle paraît moins aboutie dans le domaine de l'humanitaire. Pour favoriser ces synergies, il faut également qu'un effort d'organisation soit fait par les ONG.



© Groupe URD

Réfugiés au Darfour

FACE À L'INSUFFISANCE DES RESSOURCES FINANCIÈRES, EXPLORER LA PISTE EUROPÉENNE

Les financements accordés à l'aide d'urgence sont insuffisants. Les ONG françaises ont pu se développer grâce aux fonds privés et internationaux – même s'il ne faut pas oublier qu'une part non négligeable du financement d'ECHO provient de la France.

L'appel à propositions complémentaire à la «Facilité Eau» de l'Union européenne, lancé en 2006 par l'AFD, s'est avéré être un mécanisme rapide, clair et efficace. Il est peut-être le prototype d'un mode de relation nouveau.

Aujourd'hui, la France, seule, ne dispose pas des moyens financiers lui permettant d'être un acteur de poids dans le domaine des sorties de crises et de conflit. C'est donc vers l'Europe qu'elle doit se tourner en militant pour renforcer la capacité d'action, et donc les moyens, de cette dernière.

Conclusion

Ces différents éléments permettent de dresser un constat réaliste sur le dispositif français dédié à la gestion des crises, mettant en lumière ses faiblesses :

- insuffisance de la capacité d'analyse, de réflexion et de capitalisation ;
- difficultés de coordination des différents acteurs impliqués ;
- insuffisance des outils financiers.

Les deux derniers points sont sans doute les plus difficiles à résoudre, en raison de rapports de force institutionnels et de contraintes budgétaires. En revanche, des progrès sont envisageables à court terme pour remédier au déficit de réflexion, d'analyse et de capitalisation. Ce séminaire, dans les limites de ses ambitions, est un moyen de se positionner sur cet enjeu.





© Groupe URD

Jeune réfugié en Sierra Leone

4

Comment et vers où rebondir ?

La réponse aux situations de crise est actuellement imparfaite. La clarification sémantique, et donc plus globalement le besoin d'intelligibilité et de compréhension, est sans doute le principal défi. Les notions d'urgence, d'humanitaire, de crise, de post-crise, d'usage commun, considérées comme acquises, ne le sont pas forcément. L'insuffisance des moyens financiers et le manque de coordination entre les différents acteurs affaiblissent considérablement les performances du dispositif français de gestion des crises. Face à ces dysfonctionnements, des initiatives peuvent néanmoins être développées afin de favoriser la réflexion stratégique et d'améliorer les réponses opérationnelles.







4.1

Un constat : l'insuffisance des dispositifs de gestion des crises

La qualité du diagnostic initial et de la compréhension des besoins et des situations, qui évoluent de manière très rapide, est au cœur de la bonne utilisation des ressources.

UNE COMPLEXITÉ LIÉE AU NOMBRE CROISSANT D'ACTEURS

Confrontée aux nombreux enjeux des périodes de sortie de crise et de conflit, la France est manifestement sous-équipée en termes de dispositif de gestion de ces situations et ce, malgré des efforts récents caractérisés par la mise en place de mécanismes ad hoc tels que la DIPT.

Face à la diversité des acteurs en présence, aux mandats différents et aux rôles spécifiques, les enjeux sont multiples et les interfaces complexes. Il est néanmoins nécessaire de construire des relations qui respectent ces différences et s'appuient sur les légitimités, les savoir-faire et les moyens spécifiques des uns et des autres. Ceci implique de ne pas travailler sur des mécaniques trop lourdes et ambitieuses qui deviendraient vite inefficaces. Il faut au contraire privilégier une « intelligence de situation » qui permette d'allier au mieux les avantages comparatifs de chacun, mais aussi de reconnaître, quand cela est nécessaire, qu'il est parfois plus pertinent de ne pas travailler ensemble : un bon positionnement stratégique des ressources, tant humai-

nes que financières, permettra de jouer sur des effets de niches, en respectant les mandats, les différences et les sensibilités de chaque catégorie d'acteurs.

Le paysage de l'aide est en pleine mutation, et les différents processus à l'œuvre doivent être pris en compte, comme les évolutions des institutions européennes et de leurs rôles dans la gestion des crises, la réforme globale des Nations Unies et celle de leur appareil humanitaire, ainsi que l'émergence de nouveaux acteurs (pays émergents tels que la Chine et l'Inde, pays du Golfe, ONG et institutions charitables islamiques, compagnies privées de sécurité, coopérations décentralisées).

Face à ce nombre croissant d'acteurs, différentes approches voient le jour, cherchant à apporter une réponse globale aux crises. Cependant, il est important de dissocier les interventions diplomatiques et militaires des interventions humanitaires. Le modèle français des Actions Civilo-Militaires permet d'éviter certains des inconvénients des missions intégrées, parfois à l'origine de confusions sur la nature et les mandats des acteurs impliqués. Les missions intégrées peuvent, de ce fait, avoir



Indonésie : après le Tsunami

© J. Lawrie / Handicap International

un impact négatif et la France pourrait donc participer à la recherche d'alternatives.

LA DIFFICILE GESTION FINANCIÈRE

La gestion des financements en période de crise est une question difficile, et l'allocation des ressources ne se fait pas toujours de façon optimale.

Après le Tsunami, des organismes comme la Croix Rouge – qui a exceptionnellement joué un rôle de bailleur dans ce cas – ont collecté des sommes importantes. En parallèle, les fonds publics alloués ont été considérables. Les fonds publics mobilisés ont peut être été trop élevés au vu des sommes collectées par ailleurs. Il ne s'agit pas de dire que les moyens disponibles ont été trop importants, mais de souligner que la répartition des ressources entre les différentes crises n'est pas toujours cohérente. Il peut y avoir une surabondance de moyens disponibles pour une crise, comme dans le cas du Tsunami et, parallèlement, une insuffisance de ressources allouées à d'autres situations.

Il importe d'être vigilant vis-à-vis de gaspillages toujours possibles. Pour reprendre l'exemple du Tsunami, il y a eu un décalage conséquent entre l'image des besoins, notamment médicaux, et la réalité. De nombreuses évaluations post-Tsunami ont démontré que l'abondance financière ne favorisait pas la réflexion. La qualité du diagnostic initial et de la compréhension des besoins et des situations, qui évoluent de manière très rapide, est au cœur de la bonne utilisation de ces ressources.

L'AFD attache une attention particulière à la gestion de ses enveloppes financières. Mais cette vigilance a une contrepartie négative, qui peut être contraignante dans des contextes d'urgence et de réhabilitation requérant une certaine flexibilité : elle induit une certaine lenteur dans les interventions. Dans la mesure où les moyens octroyés sont modestes, l'AFD les utilise le mieux possible, ce qui implique des procédures d'instruction, de préparation, de suivi et d'évaluation extrêmement longues.



4.2 Recommandations

Face à ces défis, il est nécessaire de concentrer les efforts sur l'approfondissement de la réflexion stratégique et la mise en œuvre de solutions opérationnelles. A la mesure des moyens et du pouvoir de persuasion de chacun, il importe de plaider pour que le dispositif français de gestion des crises devienne plus performant. Au-delà de la mise en place d'une coordination institutionnelle, aspect absolument essentiel, il faut pouvoir disposer de capacités intellectuelles et financières immédiatement mobilisables. Cela suppose de mener en permanence des analyses des contextes dans lesquels une intervention est envisageable et de produire des stratégies d'intervention régulièrement remises à jour, comme c'est le cas dans le système britannique. A côté de cela, il est indispensable de sécuriser une provision financière très rapidement disponible.

APPROFONDIR L'ANALYSE ET LA RÉFLEXION STRATÉGIQUE

1. Alimenter la réflexion de Coordination SUD et systématiser le débat avec les ONG

Il pourrait être fructueux de rapporter les débats et propositions de ce séminaire dans le groupe de travail «Crises, urgence et articulation cri-

ses et reconstruction» de Coordination Sud, afin de pousser plus avant la réflexion.

De par leur présence sur le terrain, les ONG disposent d'une réelle aptitude à comprendre les sociétés et les dynamiques qui sont à l'œuvre et possèdent une capacité d'analyse des situations sans doute plus fine que celle des bailleurs de fonds et des administrations. Ainsi, lorsque l'AFD conduit des missions pour définir ses stratégies d'intervention, identifier des projets et approcher les partenaires locaux les plus adéquats, elle devrait systématiquement inclure les ONG, tant du Nord que du Sud, dans ses contacts.

2. Améliorer le dispositif de veille

La qualité du dispositif de veille, d'analyse des situations et d'alerte précoce est cruciale pour produire des réponses pertinentes. Le ministère des Affaires étrangères et européennes rappelle l'initiative du Groupe Informel Afrique qui se réunissait une fois par mois. Y étaient conviés des membres de l'administration, de l'Etat, des ONG ainsi que des universitaires. Ce type de rencontre pourrait être un premier pas pour échanger de l'information, même si cela ne remplace pas une structure permanente de veille.



© Jacky Naegelen/Reuters

Un réseau pourrait ainsi réunir des ONG, des agences de développement, des ambassades, les différents services du MAEE, mais aussi des experts et intellectuels de différents horizons, qui partageraient leurs analyses.

DÉVELOPPER DES OUTILS FINANCIERS MIEUX ADAPTÉS

Le manque d'outils financiers adaptés à la «zone grise» pose une question de fond sur les capacités de gérer le passage de l'urgence à la reconstruction. Face à cela, deux réponses peuvent être envisagées : l'adaptation d'outils existants et le développement de nouveaux instruments.

1. Adapter les instruments existants

La MAAIONG évoque la possibilité de s'ouvrir à des projets de reconstruction en mettant en place des règles adaptées aux contextes de sortie de crise. Selon elle, il devrait être possible de faire évoluer des outils comme l'appel à initiatives, en étroite concertation

avec l'AFD, dans des logiques de complémentarité. De son côté, l'AFD, qui a lancé plusieurs appels à propositions mettant en œuvre des financements réservés aux ONG, a également fait part de sa volonté de développer ces instruments.

D'autre part, il existe aujourd'hui à l'AFD deux mécanismes de financement d'études : l'un régional et sectoriel, le Fonds d'appui et d'intervention, l'autre ciblé sur les études de faisabilité. L'AFD souhaite renforcer ces outils d'appui et mettre à contribution, si cela s'avère pertinent et selon des compétences requises, les ONG qui pourraient y répondre.

2. Sécuriser une provision financière

La possibilité de sécuriser une provision financière pour réagir en cas de crise paraît non seulement utile mais nécessaire. Malgré la situation budgétaire de la France, il est indispensable de disposer de fonds mis en réserve, protégés et très rapidement mobilisables en cas de crise ou de conflit.

Conclusion : la nécessité d'un dispositif fondé sur trois piliers

Parmi les besoins clairement identifiés pour améliorer la capacité française de gestion des crises, celui d'un dispositif cohérent fondé sur trois piliers fait l'unanimité des participants :

UN PILIER PRÉPARATION ET VEILLE :

durant les périodes de paix, il importe de développer des méthodes et processus adaptés, de former les acteurs, de créer les mécanismes qui permettent, dès lors qu'une crise éclate, d'être réactif en termes d'analyse, de définition des politiques, de prise de décision, d'identification de programmes d'intervention et d'engagements budgétaires.

UN PILIER FINANCEMENT :

ce pilier doit garantir une capacité de réponse rapide dotée de la nécessaire flexibilité, grâce à un fonds humanitaire renforcé et une provision financière immédiatement disponible

s'affranchissant des blocages induits soit par le régime des sanctions pour impayés qui contraint les interventions de l'AFD, soit par la distinction entre pays de la ZSP/pays hors ZSP.

UN PILIER ÉVALUATION ET DOCTRINE :

il s'agit en l'occurrence de disposer d'un outil d'évaluation et de capitalisation qui nourrisse les réflexions stratégiques et produise de la doctrine.

Ce séminaire se veut être une première étape d'un processus participatif, visant à faire évoluer collectivement le dispositif et les outils français de réponse aux crises. Les enjeux, mis au jour lors de ces deux journées de réflexions et de débats, sont nombreux et appellent la poursuite des discussions. Pour sa part, l'AFD s'y engage résolument.

Participants

ACTION CONTRE LA FAIM

Ludovic BOURBE, Directeur du département technique et recherche

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Pascal BROUILLET, chargé de projets, division santé et protection sociale

Henry de CAZOTTE, Directeur du département de la communication

François GAULME, chargé d'études, département du pilotage et des relations stratégiques

Stéphanie OUDOT, chef de projets, division eau et assainissement

Olivier RAY, chargé de mission auprès du Directeur général

Jean-Michel SEVERINO, Directeur général

Jean-Bernard VERON, conseiller du Directeur de la stratégie

CARE FRANCE

Olivier BRAUNSTEFFER, Directeur des programmes

COORDINATION SUD

Henri ROUILLE D'ORFEUIL, Président

CROIX-ROUGE FRANÇAISE

Antoine PEIGNEY, Directeur des opérations internationales

FONDATION MSF

Rony BRAUMAN, Directeur de recherche

GRET

Jean-Philippe FONTENELLE, Directeur des opérations
Sarah BOTTON, Direction scientifique

GROUPE URD

François GRUNEWALD, Président

HCCI

Christian REBOUL

HANDICAP INTERNATIONAL

Jacques TASSI, Président

Andréa BREZOVSEK, Directrice opérationnelle des programmes

MÉDECINS DU MONDE

Didier CANNET, Responsable de missions et membre du Conseil d'Administration

Olivier BERNARD, Vice-président

Laurent BACOS, chargé des relations institutionnelles

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE – DÉLÉGATION AUX AFFAIRES STRATÉGIQUES (DAS)

Stéphanie DANIEL-GENC, chargée de mission

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

– DÉLÉGATION À L'ACTION HUMANITAIRE (DAH)

Louise AVON, Déléguée à l'action humanitaire

– DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT (DGCID)

Jean-Christophe DEBERRE, Directeur des politiques de développement

Ariane TRICHON, Chef du bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction

Fethi BEN BRAHIM, Chef de la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG)

PREMIÈRE URGENCE

Thierry MAURICET, Directeur général

SOLIDARITÉS

Alain BOINET, Directeur général

UNIVERSITÉ PARIS I PANTHÉON SORBONNE

Philippe RYFMAN, Professeur

L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'opérateur pivot de l'aide publique au développement française. A ce titre, l'Agence contribue à la réduction de la pauvreté, à la croissance économique et à la préservation de l'environnement.

L'Agence finance des projets portés par les pouvoirs publics locaux, les entreprises publiques ou le secteur privé et associatif.

L'Afrique subsaharienne est une priorité pour l'Agence qui y consacre plus de la moitié de ses financements (1,2 milliards) et plus de 80 % de ses subventions.

En 2006, les engagements du Groupe (AFD et Proparco, sa filiale spécialisée dans le financement et la promotion du secteur privé) ont été au total de 2,4 milliards dans les pays en développement. Ces financements ont concerné la scolarisation de 3,8 millions d'enfants et la vaccination de 5,6 millions, l'amélioration des conditions de logement de 690 000 personnes et l'approvisionnement en eau potable de 5,4 millions.

Les projets d'efficacité énergétique sur la même année représentent une économie de 1,7 million de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

LE GROUPE URD

Le Groupe Urgence – Réhabilitation – Développement (Groupe URD) est né en 1993 du double besoin de prendre en compte la complexité des situations en constante évolution depuis la fin de la guerre froide et de faire évoluer les modalités de l'aide internationale dans ces contextes où les modèles pré-établis montraient leurs limites.

D'abord plateforme de dialogue entre praticiens, l'association est créée formellement en 1997 pour poursuivre et structurer les recherches, notamment suite au succès de ses travaux questionnant l'analyse de la crise comme un phénomène passager justifiant la polarisation du secteur de la solidarité et des modes d'actions sur le schéma Urgence / Développement.

Aujourd'hui, le Groupe URD est un institut associatif de recherche, d'évaluation, de production méthodologique et de formation travaillant à l'amélioration des pratiques de l'action humanitaire en faveur des populations affectées.

Au carrefour de l'urgence et du développement, de la recherche et de l'action, de la réflexion théorique et du développement méthodologique, cette prise de distance lui confère une place propice à l'analyse des situations et à l'exploration de nouveaux modes d'action. Le Groupe URD s'attache à sans cesse questionner les pratiques de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'aide humanitaire (ONG, Agences Internationales, bailleurs de fonds, politiques etc.), les modes d'intervention et de conception des programmes, en vue de tirer des leçons, d'adapter les pratiques et réorienter les modalités de l'aide si nécessaire.

Photo de couverture : Groupe URD

AFD

5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 - France

Tél. : + 33 1 53 44 31 31 / Fax : + 33 1 44 87 99 39 / www.afd.fr

URD

La Fontaine des Marins - 26170 Plaisians

Tél : +33 (0)4 75 28 29 35 / Fax : +33 (0)4 75 28 65 44 / www.urd.org



Cette publication a été imprimée dans le respect de l'environnement
avec des encres végétales et sur papier FSC (gestion durable des forêts).



Dont Broken
Tsunami Minggu
Foto 5.000 26 Des
28 30/08/2004



urgence
réhabilitation
développement



AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT