

Mercredi 25 novembre 2015

18h - 20h

AgroParisTech



Charlotte Schneider

Coordinatrice des Opérations d'Urgence
d'Action Contre La Faim

Préparer l'urgence, y faire face

Ce que les humanitaires nous apprennent du métier

Dossier Documentaire

- 121 pages -

Le Dossier Documentaire de l'UODC

Préparer l'urgence, y faire face
Ce que les humanitaires nous apprennent du métier

- Sommaire -

- **Comment ACF prépare l'urgence**..... pp. 03-17
 - Parcours de Charlotte Schneider
LinkedIn (<https://fr.linkedin.com>)
 - Présentation de l'association Action Contre la Faim (ACF)
Action contre la faim (www.actioncontrelafaim.org)
 - Interview de Charlotte Schneider, chef de mission Action contre la faim en Haïti
Joël Carassio, *Le Progrès* (www.leprogres.fr), janvier 2012
 - Une intervention d'urgence, ça se prépare comment ? Comprendre les coulisses des opérations humanitaires
Action contre la faim (www.actioncontrelafaim.org), décembre 2013
 - Urgence dans l'urgence aux Philippines : une « mini » marée noire force l'évacuation de plus de 5000 villageois
Action contre la faim (www.actioncontrelafaim.org), novembre 2013
 - Urgence humanitaire pour les réfugiés qui affluent en Ethiopie
Action contre la faim (www.actioncontrelafaim.org), mars 2014

- **Le métier de l'urgence humanitaire, travail et urgence**..... pp. 18-116
 - Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation
Christian Castellonet et Aurélie Quentin, *Gret* (www.gret.org), février 2012
 - La construction de l'urgence au travail et ses effets suivant les statuts hiérarchiques : le cas des mécaniciens et des agents de maîtrise dans le secteur aérien
Denis Monneuse, *La Nouvelle Revue du Travail* (<https://nrt.revues.org>), 2012
 - L'urgence dans l'action sociale
Mipes Idf (<http://www.mipes.org>), décembre 2003
 - En quoi l'urgence sociale interroge-t-elle les pratiques professionnelles ?
P. Brémond, E. Gérardin et J. Ginestet, *Caim Info* (www.cairn.info), 2002

- **Quatre vidéos de l'Uodc sur « Travail, urgence et société »**..... pp. 117-121
 - Le travail d'une préfète. Ecouter, appliquer les règles, décider
Nicole Klein, *Uodc* (www.uodc.fr), Vidéo séquencée n°172, décembre 2014
 - Le travail de management de terrain. Diriger une grande gare SNCF
Maud Bailly, *Uodc* (www.uodc.fr), Vidéo séquencée n°164, avril 2014
 - Transformer la pression sur les cadres de proximité. L'expérience des cadres de santé
Paule Bourret, *Uodc* (www.uodc.fr), Vidéo séquencée n°152, juin 2013
 - Restaurer la confiance : le premier enjeu pour une société durable
Eva Joly, *Uodc* (www.uodc.fr), Vidéo séquencée n°123, juin 2011

Le Dossier Documentaire de l'UODC

Préparer l'urgence, y faire face
Ce que les humanitaires nous apprennent du métier

- Partie I -

■ **Comment ACF prépare l'urgence..... pp. 03-17**

- Parcours de Charlotte Schneider
LinkedIn (<https://fr.linkedin.com>)
- Présentation de l'association Action Contre la Faim (ACF)
Action contre la faim (www.actioncontrelafaim.org)
- Interview de Charlotte Schneider, chef de mission Action contre la faim en Haïti
Joël Carassio, *Le Progrès* (www.leprogres.fr), janvier 2012
- Une intervention d'urgence, ça se prépare comment ? Comprendre les coulisses des opérations humanitaires
Action contre la faim (www.actioncontrelafaim.org), décembre 2013
- Urgence dans l'urgence aux Philippines : une « mini » marée noire force l'évacuation de plus de 5000 villageois
Action contre la faim (www.actioncontrelafaim.org), novembre 2013
- Urgence humanitaire pour les réfugiés qui affluent en Ethiopie
Action contre la faim (www.actioncontrelafaim.org), mars 2014

A-Charlotte Schneider

Emergency Pool Coordinator at Action contre la Faim-France
Gestion des associations et fondations

404
Publicités

Entreprise actuelle: Action Contre la Faim - France
Président: CCO Comité de Coordination des ONGs en Haïti, Action Contre la Faim - France, SUNDUQ Microfinance Institution - World Bank
Employeur: Freie Universität Berlin

Inscrivez-vous sur LinkedIn et accédez au profil complet de A-Charlotte. C'est gratuit.

En tant que membre de LinkedIn, vous allez rejoindre 360 millions d'autres professionnels qui partagent des relations, des idées et des opportunités.

Découvrir vos relations en commun
Être mis en relation
Contacter A-Charlotte directement

[Voir le profil complet de A-Charlotte](#)

Expérience

Emergency Pool Coordinator

Action Contre la Faim - France
février 2013 – Aujourd'hui (2 ans 10 mois)



Emergency Pool Coordinator: in charge of developing emergency programs and approaches for ACF-France

Representative

CCO Comité de Coordination des ONGs en Haïti
octobre 2012 – janvier 2013 (4 mois) Haïti

Country Director Haïti

Action Contre la Faim - France
avril 2011 – septembre 2012 (1 an 6 mois)



Deputy Country Director Haïti

Action Contre la Faim - France
octobre 2010 – mars 2011 (6 mois) Haïti



Manager

SUNDUQ Microfinance Institution - World Bank
octobre 2009 – avril 2010 (7 mois)

Administration and Finance Director

MADERA
mars 2008 – novembre 2009 (1 an 9 mois)

Head of Mission Afghanistan

Action Contre la Faim - France
juin 2007 – novembre 2007 (6 mois)



Finance and HR Manager Afghanistan

Action Contre la Faim - France
décembre 2006 – mai 2007 (6 mois)



Consultant

Accenture

novembre 2000 - novembre 2006 (6 ans 1 mois)



.....

Langues

French

English

German

Compétences

Management Consulting International Development Program Management
International Relations Proposal Writing French Strategic Planning Nonprofits
Analysis Fundraising Project Planning English NGOs
Business Transformation Capacity Building Change Management

Formation

Freie Universität Berlin

Master's degree, Politikwissenschaft
1999 - 2000



Institut d'Etudes politiques de Paris / Sciences Po Paris

Master's degree, Action internationale de l'entreprise
1996 - 1999

SciencesPo

Lycée Victor-Duruy, Paris

Hypokhâgne Littéraire Option Sciences Po
1995 - 1996

Lycée Henri-IV, Paris

Baccalauréat, Littéraire, Mention Bien
1994 - 1995

Lycée Le Corbusier, Poissy

Collège et Lycée
1989 - 1994



Notre histoire

L'organisation humanitaire **Action contre la Faim**, a été créée en 1979. Elle fait partie de la seconde génération des ONG (Organisations non gouvernementales), celle des "French Doctors", ces médecins français qui en 1968, au moment de la guerre du Biafra, se sont révoltés contre le silence des humanitaires, liés par le secret et pourtant témoins des pires horreurs. Voulant forcer ce silence en dénonçant l'injustice, ces ONG ont ajouté le témoignage à l'action.

Née dans le contexte de la crise afghane en 1979, Action internationale contre la Faim - dénomination de l'association à sa création - a été fondée par un groupe d'intellectuels français. Parmi eux, Françoise Giroud, Bernard-Henry Lévy, Marek Halter, Alfred Kastler (Prix Nobel de physique), Guy Sorman, Robert Sebbag, ainsi qu'un certain nombre de médecins, journalistes, écrivains. Alors que jusqu'ici, la lutte contre la faim était intégrée dans des combats plus généraux (lutte contre la pauvreté, lutte pour la santé, etc...), ils ont créé une organisation se consacrant exclusivement au **problème de la faim** dans le sens le plus large.

Voici quelques temps forts qui ont marqué notre association :

- **1979** : 1^{ère} mission : Assistance aux réfugiés afghans au Pakistan
- **1982** : Mission d'urgence en Thaïlande auprès des réfugiés cambodgiens
- **1985** : Mission d'urgence en Ethiopie pour faire face à la famine
- **1990** : Aide au peuple kurde en exode pendant la guerre du Golfe
- **1992** : Ouverture d'une mission en Bosnie pour apporter une assistance médicale et nutritionnelle aux déplacés
- **1994** : AICF est reconnue d'Utilité Publique par le ministère de l'Intérieur. Génocide au Rwanda : Aide nutritionnelle aux réfugiés
- **1995** : Ouverture de la mission Tchétchénie pendant la 1^{ère} guerre russo-tchétchène
- **1996** : AICF devient Action contre la Faim
- **1999** : Distribution d'urgence au Kosovo
- **2000** : Action contre la Faim se retire de la Corée du Nord et dénonce la manipulation de l'aide
- **2003** : Ouverture de la mission en Irak
- **2005** : ACF déjà présente sur place répond à l'urgence suite au Tsunami en Indonésie et au Sri-Lanka

En parallèle de ces différentes urgences auxquelles ACF a répondu, notre histoire a également été marquée par des actions qui se poursuivent toujours malheureusement aujourd'hui au Soudan, en Ethiopie, en Somalie, au Honduras, en Afghanistan etc...

Notre mission

Créée en 1979, Action contre la Faim (ACF) est une organisation non gouvernementale internationale qui lutte contre la faim dans le monde. Sa charte des principes humanitaires - indépendance, neutralité, non-discrimination, accès libre et direct aux victimes, professionnalisme, transparence - fonde son identité depuis 35 ans. Sa mission est de sauver des vies en éliminant la faim par la prévention, la détection et le traitement de la sous-nutrition, en particulier pendant et après les situations d'urgence liées aux conflits et aux

catastrophes naturelles.

Action contre la Faim coordonne ses programmes autour de 5 domaines d'activités :

- Nutrition, santé, pratiques de soins
- Sécurité alimentaire et moyens d'existence
- Eau, assainissement et hygiène
- Plaidoyer et sensibilisation

En 2014, Action contre la Faim est venue en aide à plus de **13 millions de personnes dans 46 pays** à travers le monde.

Notre combat

La vocation d'ACF : agir concrètement sur le terrain et témoigner sur le sort des populations.

Notre objectif est de combattre ce fléau sur tous les fronts :

- Par des opérations d'urgence, pour subvenir aux besoins vitaux des populations les plus vulnérables,
- Par des programmes de post-crise pour favoriser l'autonomie des populations.

Notre charte

Créée en 1979, Action contre la Faim s'est donnée une morale d'action, des principes fondateurs et une ligne de conduite. Sa charte en témoigne.

Action Contre la Faim est une organisation non gouvernementale.

Privée, apolitique, non-confessionnelle, non lucrative, elle a été créée en France pour intervenir dans le monde entier. Sa vocation est de sauver des vies en luttant contre la faim, la misère physiologique, les situations de détresse qui menacent de mort des hommes, des femmes, des enfants sans défense.

Action contre la Faim intervient dans l'une au moins des situations suivantes :

- en cas de crise grave, d'origine naturelle ou humaine, menaçant la sécurité alimentaire ou provoquant une situation de famine,
- en cas de déstructuration du tissu social, liée à des raisons intérieures ou extérieures, plaçant certaines populations dans une situation d'extrême vulnérabilité,
- là où l'assistance humanitaire est affaire de survie.

L'action de l'association se situe alors soit pendant la crise elle-même (intervention d'urgence), soit après (programmes de réhabilitation et de relance). Elle peut aussi intervenir dans la prévention des risques.

Tous les programmes d'Action contre la Faim ont pour finalité de permettre à leurs bénéficiaires de recouvrer le plus vite possible leur autonomie et les moyens de vivre sans dépendre d'une assistance extérieure.

Dans son activité, Action contre la Faim respecte les principes suivants :



INDEPENDANCE

De façon à préserver et à conserver sa liberté morale et financière, Action contre la Faim agit en fonction de ses propres principes et ne se détermine en aucun cas en fonction d'intérêts de politique intérieure ou étrangère ou d'un gouvernement, quel qu'il soit.



NEUTRALITE

Une victime est une victime. Action contre la Faim oeuvre dans le respect d'une stricte neutralité et impartialité

politiques et religieuses. Elle peut cependant être conduite à dénoncer les atteintes aux droits de l'homme dont elle est témoin, ainsi que les entraves mises au bon déroulement de sa mission humanitaire.



NON DISCRIMINATION

Action contre la Faim se refuse, dans son action, à toute discrimination de race, de sexe, d'ethnie, de religion, de nationalité, d'opinion ou de classe.



ACCES LIBRE ET DIRECT AUX VICTIMES

Action contre la Faim fonde son action sur une exigence de libre accès aux victimes et sur le contrôle direct de ses programmes. Elle se donne tous les moyens pour y parvenir et s'autorise à dénoncer les entraves mises à son action et à agir pour y mettre fin. Elle vérifie aussi l'affectation de ses ressources, afin que celles-ci parviennent bien aux individus en situation précaire auxquels elles sont destinées. En aucun cas, les partenaires avec lesquels elle peut être amenée à travailler ne doivent être les ultimes bénéficiaires de ses programmes d'aide.



PROFESSIONNALISME

Action contre la Faim fonde la conception, la réalisation, la gestion et l'évaluation de ses programmes sur des exigences de professionnalisme et sur la capitalisation de son expérience, afin d'optimiser son efficacité et l'utilisation de ses ressources.



TRANSPARENCE

Action contre la Faim s'engage, vis à vis de ses bénéficiaires comme de ses partenaires et donateurs, à respecter transparence et information dans l'affectation et la gestion de ses fonds, et à se doter de toutes les garanties visant à apporter la preuve de sa bonne gestion. Tous les membres d'Action contre la Faim, dans le monde entier, adhèrent aux principes de la charte et s'engagent à la respecter.

Chiffres clés

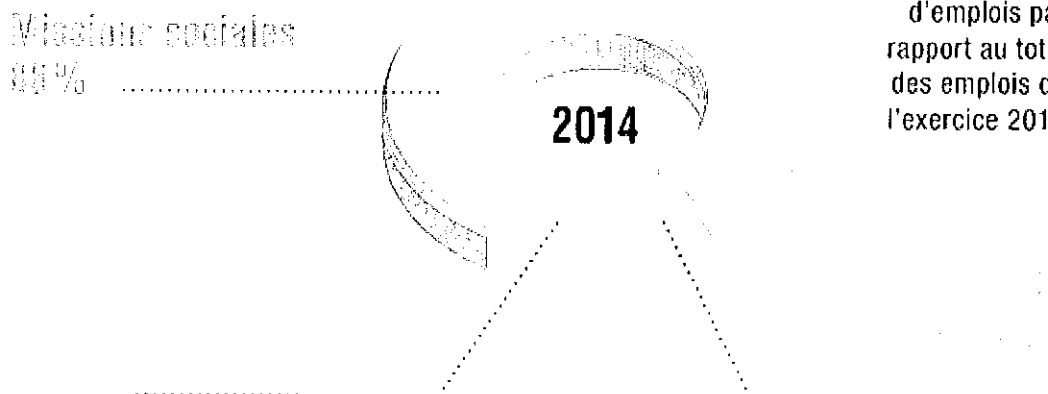
Une gestion transparente

La légitimité d'une action repose inévitablement sur un souci de clarté et d'exigence quant à son fonctionnement, notamment financier. Pour cela, Action contre la Faim dresse chaque année un bilan complet de ses activités (rapport d'activités), ainsi que de la provenance et de l'utilisation de ses ressources (rapport financier).

Des fonds utilisés pour lutter contre la faim

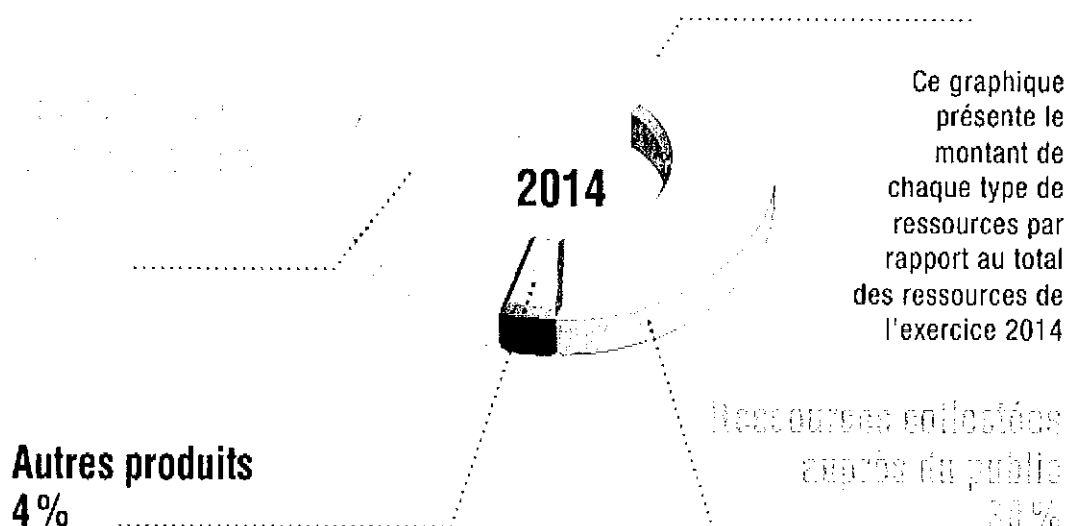
86.1 % DES EMPLOIS (DÉPENSES) SONT AFFECTÉS AUX MISSIONS SOCIALES

RÉPARTITION DES EMPLOIS PAR DESTINATION



Ce graphique présente le montant de chaque rubrique d'emplois par rapport au total des emplois de l'exercice 2014

RÉPARTITION DES RESSOURCES PAR ORIGINE



Ce graphique présente le montant de chaque type de ressources par rapport au total des ressources de l'exercice 2014

Une gestion assurée par de solides garanties

- **Action contre la Faim est une association Loi 1901 reconnue d'Utilité Publique**, label délivré par le Conseil d'État. A ce titre, Action contre la Faim doit transmettre ses comptes annuels au Ministère de l'Intérieur et au Ministère des Affaires Étrangères.
- **Action contre la Faim est membre du Comité de la Charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public**. Cet organisme de surveillance rassemble des associations et fondations françaises qui ont en commun le respect d'une série de principes déontologiques en terme de rigueur budgétaire et de transparence des comptes.
- **Des commissaires aux comptes indépendants** garantissent chaque année la rigueur de notre gestion et la transparence de nos comptes, publiés chaque année.
- **Les grands bailleurs de fonds institutionnels internationaux (ECHO, USAID) exercent un contrôle permanent sur nos comptes**, au siège comme sur le terrain.
- **Action contre la Faim est susceptible d'être auditée à tout moment par la Cour des Comptes et l'IGAS** (Inspection Générale des Affaires Sociales), comme n'importe quelle autre structure.

La confiance de nos partenaires institutionnels

Pour être efficace et reconnue, une organisation humanitaire ne travaille jamais de façon isolée. Action contre la Faim construit ses programmes de manière indépendante.

Elle est soutenue par diverses institutions, agences, aussi bien nationales qu'internationales :

- l'Union européenne (41 % des ressources de l'association), à travers ECHO (l'Office Humanitaire de la Communauté Européenne), « Aide et sécurité alimentaire » et le Fonds de réhabilitation
- USAID : l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (10 % des ressources)
- les agences des Nations unies (HCR, PNUD, UNICEF, PAM ...)
- le gouvernement français, à travers les ministères de la Coopération, des Affaires Etrangères ainsi que le Service de l'action humanitaire
- des agences de coopération nationales, notamment européennes.

Un réseau international

Afin de mieux répondre aux besoins des populations, Action contre la Faim a développé un réseau international.

L'association s'est implantée en 1995 à Madrid et à Londres, en 1997, à New-York et en 2005 à Montréal. Bénéficiant ainsi d'un plus large potentiel de ressources humaines et financières, notre association a pu développer de nouveaux axes de recherches (prévention des crises humanitaires, HIV...) et étendre ses programmes dans d'autres pays, notamment en Amérique latine.

Aujourd'hui, Action contre la Faim est devenue l'une des plus importantes organisations humanitaires de lutte contre la faim dans le monde. Grâce à l'action coordonnée des cinq sièges d'Action contre la Faim, l'association est actuellement présente dans une quarantaine de pays.

ACF - ESPAGNE ET ACF - USA

- Le siège de Madrid intervient dans une quinzaine de pays, notamment en Amérique Latine.
- Le siège de New-York met en place des programmes d'aide humanitaire dans 5 pays.

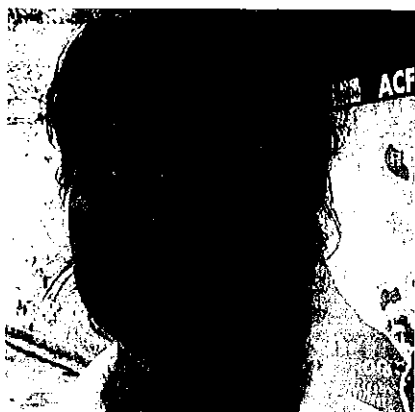
Ces 2 sièges travaillent en coordination avec le siège de Paris pour répondre aux urgences. La mise en commun des moyens humains, matériels et financiers permet une meilleure réactivité pour venir en aide aux populations les plus vulnérables.

- Le siège de Londres est responsable de l'Observatoire de la faim (Hunger Watch), une unité de recherche internationale. Intermédiaire auprès de la Coopération britannique (DFID), il a aussi pour mission d'évaluer les programmes de l'ensemble du réseau.
- Le siège de Montréal soutient le réseau international dans le recrutement des équipes et leur formation et dans la collecte de fonds.

LE PROGRÈS.fr

Publié le 12/01/2012 à 06:00

Anne-Charlotte Schneider - chef de mission Action contre la faim en Haïti. En 2011, neuf mois ont été neutralisés par l'élection présidentielle



Comment ACF intervient-elle en Haïti ?

Depuis le séisme nous employons 480 Haïtiens avec une équipe de 40 personnes d'ACF. Contre le choléra, nous distribuons chaque jour 11,5 millions de litres d'eau chlorée à 400 000 Haïtiens, nous les équipons en latrines et leur formons à l'hygiène, avec des kits de chlore, du savon...

Comment évolue l'épidémie ?

Il y a eu une première phase en octobre 2010, au début de la saison des pluies qui dure jusqu'en avril, avec 500 000 personnes infectées et, à ce jour, 7 000 morts. En janvier ça s'est calmé grâce à la saison sèche, avant de repartir d'avril à novembre 2011.

Côté reconstruction, quelles difficultés rencontrez-vous ?

En 2011, neuf mois ont quasiment été neutralisés par la campagne, l'élection présidentielle, et tout ce qui a suivi sur le plan politique. Il y a un immobilisme, alors que des décisions structurelles doivent être prises. Ça avance lentement, mais c'est lié à la difficulté politique de statuer sur le foncier et la relocalisation des populations. Malgré tout, si on garde à l'esprit les contraintes du pays, je trouve que la reconstruction a bien avancé. Même dans un pays riche, c'est quelque chose qui prend du temps, comme aux États-Unis après le passage de Katrina. Après le séisme, 1,3 million de personnes ont été déplacées. Aujourd'hui, il en reste 500 000 dans les camps. Mais il faut obtenir pour la population une meilleure qualité de vie qu'avant, ce qui n'est pas le cas pour deux tiers des victimes. Par exemple, il est difficile de faire admettre à une famille qu'il lui faut une latrine et la nettoyer, tous les jours.

Quelles sont les priorités ?

On reste en éveil par rapport à tous les risques locaux habituels (tsunamis, séismes, typhons...), et sur le choléra dont on redoute une flambée, avec l'arrivée de la nouvelle saison des pluies.

Propos recueillis par Joël Carassio



Une intervention d'urgence, ça se prépare comment ?

Comprendre les coulisses des opérations humanitaires

Un chargement de 15 tonnes de matériel de traitement et distribution a quitté hier l'aéroport de Lyon. Direction : Madagascar, pour venir en aide aux populations affectées par le cyclone Haruna. Dès le milieu de la semaine dernière, au plus fort de l'alerte, les équipes d'Action contre la Faim étaient mobilisées à Madagascar et à Paris, pour élaborer un plan permettant de se déployer rapidement dans les zones sinistrées.

Mais, des premiers signaux d'alerte à l'envoi d'un avion de matériel, comment s'élabore ce type d'intervention ? Une intervention d'urgence, ça se prépare comment ? **PLONGEE DANS LES COULISSES D'UNE URGENCE DONT PERSONNE NE PARLE, CELLE DU CYCLONE HARUNA.**

QUESTION : Un avion de 15 tonnes est parti hier de Lyon à destination de Madagascar. Comment la décision a-t-elle été prise ? Comment a été élaboré le chargement ?

A l'origine de tout envoi d'urgence, il y a la **mise en évidence par nos équipes sur le terrain des besoins des populations : quelles sont les priorités ?** Dans le cas de Madagascar, nous avons déjà une équipe sur le terrain car nous avons créé une mission depuis mai 2012 dans le pays. Quand ce n'est pas le cas, nous envoyons une « mission exploratoire » : ce sont ces spécialistes qui ont pu évaluer la situation, mais aussi son évolution probable. Puis ils identifient et quantifient le matériel à envoyer. Vient ensuite l'étape de la **validation par le siège du déblocage d'une enveloppe financière.** C'est le « feu vert » qui permet de lancer l'opération. Les fonds privés d'Action contre la Faim revêtent alors une importance primordiale : c'est cette réserve qui nous permet de mobiliser rapidement les ressources nécessaires pour intervenir en urgence.

QUESTION : D'où vient le matériel que vous envoyez sur les missions d'urgence ?

Nous avons deux stocks d'urgence. L'un est situé à Lyon – c'est de là que partira le fret aujourd'hui – et l'autre à Dubaï, une localisation stratégique puisqu'elle permet d'approvisionner plus rapidement l'Est de l'Afrique mais également l'Asie. Concrètement, ce sont d'énormes entrepôts dans les zones aéroportuaires : dans le cas de Lyon, ils sont situés à 200 mètres des pistes. **Ces stocks sont mobilisables très rapidement dès que le contrat est signé pour l'envoi d'un fret.** Cette fois-ci, il s'est écoulé 48 heures entre la décision de l'envoi et la signature du contrat avec une compagnie aérienne. Souvent, cela peut être réglé dans les douze heures.

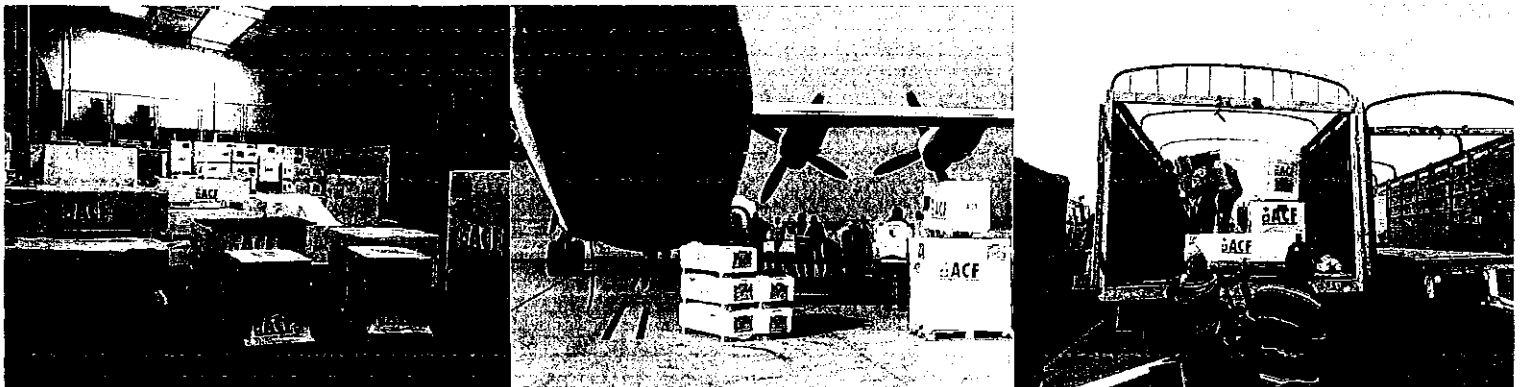
QUESTION : Sur le plan technique, à quoi faut-il penser lorsque l'on prépare un envoi d'urgence ?

Chaque étape de l'envoi doit être pensée dans tous ses aspects techniques, depuis le chargement de l'avion jusqu'au moment où l'on entreposera les denrées à l'arrivée.

Il faut penser « R.H » en s'assurant que l'on dispose d'un nombre suffisant d'employés à l'aéroport de départ comme d'arrivée, pour charger et décharger le matériel, mais aussi de logisticiens pour assurer le bon déroulement de l'opération. Il faut penser « sécurité » en cherchant des entrepôts de stockage sécurisés. Il faut penser « gestion des imprévus » en affrétant les avions à destination d'aéroports qui ne risquent pas d'être paralysés et qui disposent de pistes de taille suffisante pour accueillir des moyens porteurs. **Il nous est arrivé de devoir scier un pylône pour « allonger » la piste !** Il faut aussi s'assurer que le matériel pourra être acheminé à l'intérieur du pays sur les zones d'intervention : dans le cas de Madagascar, où les pistes ont été endommagées par les inondations, c'est une difficulté de plus !

QUESTION : Quelles sont les trois qualités pour gérer efficacement ce type d'opération ?

De l'anticipation au niveau de la préparation des stocks, d'une part; des contacts et prestataires réactifs – notamment au niveau des transitaires et prestataires de stocks– d'autre part et, enfin, **une bonne motivation des équipes à tous les niveaux, équipes sièges et équipes terrains, du déchargement des palettes à la prise de décision!**



Contacts presse :

Christina Lionnet 01.43.35.82.37 clionnet@actioncontrelafaim.org

Urgences et jours fériés : 06 70 01 58 43



Urgence dans l'urgence aux Philippines : une « mini » marée noire force l'évacuation de plus de 5000 villageois

27.11.2013



PHILIPPINES

Début de la mission : 2000

Equipe : 96 personnes

[Détail de la mission](#)

A chaque fois, lors des urgences, ce que l'on craint le plus, c'est le risque de « sur-catastrophe » et les organisations humanitaires tentent de tout faire pour éviter que la situation continue d'empirer.



Ces sur-accidents peuvent être de plusieurs sortes : des épidémies qui émergent du fait des mauvaises **conditions sanitaires**, la malnutrition qui augmente du fait du faible accès à la nourriture, des bâtiments qui finissent de s'écrouler sur des survivants, etc. C'est pourtant, hélas, ce qui se passe en ce moment dans la municipalité d'Estancia, 2^{ème} ville la plus importante de la province d'Iloilo sur l'île de Panay, d'une manière inattendue : une barge de la compagnie nationale d'électricité s'est écrasée sur la côte lors du passage du **typhon**. Le problème : cette barge contenait plus d'un million de litres de fuel. Environ 200 000 litres se sont d'ores et déjà répandus sur la côte et ont contaminé les rivières, les infrastructures et les habitations environnantes à un kilomètre à la ronde. Un filet a été posé pour tenter de circonscrire la fuite, mais il était déjà trop tard et un million de litres risque encore de se disperser, la fuite n'ayant pas pu être réparée.

Des tests toxicologiques ont été menés sur les lieux par le Département de la Santé philippin en

partenariat avec une université de Manille et leur conclusion est sans appel : les vapeurs de fuel, notamment, ont atteint des niveaux toxiques dangereux pour la santé. Le niveau admissible est normalement de 0.5 particules par million et le niveau dans le village de Botongon atteint 16.9 particules de fuel par million. Une telle concentration peut provoquer des maladies respiratoires et de peau. Suite à cela, dans les 24h, les autorités philippines ont décidé d'évacuer les 1042 familles situées dans un périmètre de 100 mètres de la fuite vers un collège de la ville d'Estancia endommagé lui aussi par le typhon.

Hier, plus de 300 familles étaient déjà évacuées vers le site, 250 arrivaient aujourd'hui en plus. Le problème ? Lors de cette prise en urgence face au risque sanitaire, le site de accueillant les personnes déplacées n'était absolument pas prêt pour autant de monde : pas assez d'eau, des latrines hors d'usage, pas de douches, pas de logements pour tout le monde, etc. « Pour prendre une douche, on est obligé de demander au voisinage, souvent des gens que l'on ne connaît pas, si on peut prendre une douche chez eux » explique Joséphine Bordon, une des personnes évacuées. Elle est arrivée hier avec toute sa famille, et vit pour le moment dans une des salles de classe avec 5 autres familles : ils sont 36 personnes dans une pièce d'environ 20m². « On ne sait pas combien de temps on va devoir rester. On a entendu parler de 2-3 mois », poursuit-elle. Une information confirmée par le personnel du département de la Santé : pour le moment la fuite n'est pas encore stoppée et la solution n'a pas été trouvée pour enlever la barge de la compagnie d'électricité, donc le risque que le reste de fuel se déverse est encore important. Antoinette et sa famille sont encore moins « chanceux » : « on a été évacué aujourd'hui. On a juste eu le temps de prendre quelques affaires. On nous a désigné une tente une fois arrivée ici : nous sommes 15 personnes sous la tente. Ce n'est vraiment pas confortable. Le vrai problème aujourd'hui, c'est l'assainissement : il n'y a pas de toilettes, pas de possibilité de se laver avec un peu d'intimité. »



Face à cette situation, les équipes d'ACF ont immédiatement redirigé une partie des équipes vers ce site pour construire en urgence 56 latrines, 32 douches, des aires de lavage et potentiellement augmenter les capacités d'eau potable du site au fur et à mesure que les personnes vont arriver. « Aujourd'hui, c'est un véritable camp de déplacés qui est en train de se mettre en place. Il n'y avait rien à la base : il faut tout construire en urgence alors que les gens sont déjà en partie sur place » explique Edgar, responsable en eau et assainissement. Des travailleurs journaliers sur le site et des volontaires encadrées par les équipes d'ACF enchaînent donc toute la journée la construction de latrines, en même temps que les tentes sont montées et que les familles. « On essaie déjà de mettre le plus basique en place : eau, latrines, douches, tentes... et après on ira sans doute davantage dans le détail avec des distributions de kits de première nécessité, des aires de lavage, etc. » explique Charlotte, coordinatrice du pool urgence. « On doit essayer de faire au mieux et au plus vite pour faciliter les choses pour ces personnes évacuées : la plupart des familles ici avaient déjà été évacuées au moment du typhon. Elles commençaient à rentrer chez elles, et maintenant elles doivent évacuer une seconde fois en urgence et pour une durée indéterminée. »



Urgence humanitaire pour les réfugiés qui affluent en Ethiopie

05.03.2014



ETHIOPIE

Début de la mission : 1985

Equipe : 253 personnes

Détail de la mission

Depuis la mi-décembre, des familles de réfugiés qui fuient les combats au Soudan du Sud affluent sans cesse dans la région de Gambella à l'ouest de l'Ethiopie. Plus de 50 000 personnes ont déjà été accueillies et des dizaines de milliers d'autres sont attendues. Le voyage jusqu'aux camps de transit est épuisant et dangereux. C'est une épreuve pour les familles et surtout pour les plus fragiles comme les enfants, les femmes enceintes ou les personnes âgées qui ont besoin d'une assistance de toute urgence.



Des taux de malnutrition alarmants « *Nous faisons face à une urgence humanitaire* » affirme Eric de Monval, Directeur régional pour Action contre la Faim de retour d'Ethiopie. Une première évaluation, effectuée à partir de la mesure du périmètre brachial de plus de 2000 enfants arrivés dans les camps de transit, donne des taux globaux de malnutrition très élevés, bien au-delà des seuils d'urgence : 37,3% de malnutrition aiguë dont 11,1% de la forme sévère qui est mortelle à très court terme. L'état des nouveaux arrivants continue de se détériorer en raison du manque de nourriture au Soudan du Sud. De plus, ils ont dû affronter un voyage très dur et dangereux qui peut représenter jusqu'à un mois de marche. « *Une maman m'a confié que malgré des conditions de vie précaires dans le camp, elle était très soulagée car le quotidien de sa famille y est tout de même meilleur qu'ailleurs* » témoigne Eric.

Nyamush et son petit frère Gach viennent de Malakal au Soudan du Sud. Ils ont fait tout le voyage à

pied jusqu'à la frontière éthiopienne, accompagnés de leur oncle. « *Pendant le trajet il était très difficile de se nourrir quelque fois j'ai trouvé des légumes* » témoigne la petite fille de 11 ans. Désormais elle est prise en charge et traitée par les équipes d'ACF dans le camp de Lietchor mais sa mère est restée au Soudan du Sud et elle n'a pas de nouvelles.

Soutenir les réfugiés le plus rapidement possible

Depuis le 15 décembre les combats extrêmement violents entre l'armée du président Salva Kiir et les troupes de l'ex-vice-président Riek Machar ont déjà poussé plus de 400 000 personnes à fuir, et près de la moitié se sont réfugiés dans les pays frontaliers.

La mission a rapidement entamé les démarches administratives, les évaluations et définit des programmes pour répondre aux besoins de ces familles épuisées et traumatisées. Grâce à la mobilisation de dons privés et de l'ensemble de la mission Ethiopie, toutes les bases s'étant réorganisées pour répondre à cette urgence, les équipes traitent désormais les jeunes enfants et les femmes enceintes et allaitantes victimes de la malnutrition aiguë sévère. Elles préviennent également l'apparition de la maladie en offrant par exemple un accueil aux mamans et à leur bébé et en favorisant les bonnes pratiques de soins.

Démarrée mi-février dans le camp de Lietchor, l'assistance d'ACF s'est étendue au point d'entrée de Pagak quelques jours plus tard. Après la décision d'ouverture du nouveau camp de Tierkidi le 27 février, les équipes d'ACF prennent déjà en charge les enfants sévèrement malnutris qui arrivent sur ce site.

Préparer l'arrivée des pluies

Les autorités éthiopiennes n'ont pas hésité à accueillir les réfugiés et font actuellement face à ces arrivées massives en mobilisant les agences et organisations humanitaires.



ACF_France
@ACF_France

17 Suivre

Réfugiés sud-soudanais en #Ethiopie : de nouvelles vagues d'arrivées sont à prévoir, on parle désormais de 120 000 personnes #soudandusud

14:59 - 5 Mars 2014

↩ ↻ 7 ❤ 1

De plus, l'afflux massif des réfugiés dans la sous-région risque très vite de peser sur les pays hôtes alors que l'arrivée des pluies va compliquer un peu plus l'accès aux réfugiés et leurs conditions de vie d'ici un mois. **Toute la mission ACF en Ethiopie et les experts de l'équipe d'urgence se tiennent prêts à intensifier la réponse pour soutenir plus de réfugiés et intervenir dans de nouveaux camps.**

Contact presse

Julia Belusa : 01 43 35 82 22 – jbelusa@actioncontrelafaim.org

Contact urgence, week-end et jours fériés : 06 70 01 58 43

Le Dossier Documentaire de l'UODC

Préparer l'urgence, y faire face

Ce que les humanitaires nous apprennent du métier

- Partie II -

- **Le métier de l'urgence humanitaire, travail et urgence..... pp. 18-116**
 - Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation
Christian Castellanet et Aurélie Quentin, *Gret* (www.gret.org), février 2012
 - La construction de l'urgence au travail et ses effets suivant les statuts hiérarchiques : le cas des mécaniciens et des agents de maîtrise dans le secteur aérien
Denis Monneuse, *La Nouvelle Revue du Travail* (<https://nrt.revues.org>), 2012
 - L'urgence dans l'action sociale
Mipes Idf (<http://www.mipes.org>), décembre 2003
 - En quoi l'urgence sociale interroge-t-elle les pratiques professionnelles ?
P. Brémond, E. Gérardin et J. Ginestet, *Cairn Info* (www.cairn.info), 2002

Actes de la journée d'étude organisée
par le Groupe *initiatives* le 9 février 2012

Les ONG de développement face à l'urgence :

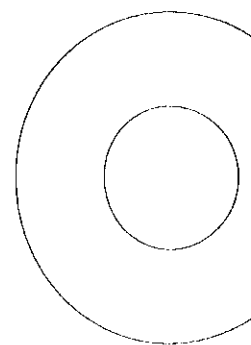
enjeux et stratégies d'adaptation

Sous la coordination de Christian Castellanet (Gret)
et d'Aurélié Quentin (Gret)
Rédaction : Camille Le Jean (Gret)

▶ Amorcé dès le milieu des années 1980, le débat sur les liens entre urgence et développement a considérablement évolué ces dix dernières années, passant de problématiques purement techniques sur l'articulation des modalités d'intervention, à des considérations politiques, éthiques et juridiques.

Les ONG de développement sont de plus en plus souvent confrontées à la gestion de situations de crises sur leurs terrains d'intervention : catastrophes naturelles, personnes déplacées dans des espaces voisins de conflits armés, dégradation du niveau de sécurité, crises durables et multifformes. Dans un double contexte de reconfiguration des dispositifs d'aide publique au développement tendant vers la prévention des risques, et de questionnement sur la réduction de la vulnérabilité et l'amélioration de la « résilience » face aux crises, la question des enjeux et stratégies d'adaptation face à l'urgence apparaît fondamentale.

Comment adapter les pratiques de développement à des contextes d'urgence et interagir avec les acteurs concernés ? Les dispositifs d'urgence peuvent-ils davantage s'inscrire dans une perspective de développement ? Comment mieux intégrer la prévention des risques dans les projets ? Autant de questions qui ont été débattues en présence d'ONG de développement, d'urgence et d'institutionnels français et européens au cours de la journée d'étude du 9 février 2012 et qui font l'objet de cette publication.



Le Groupe *initiatives* et les articulations entre ONG de développement et ONG d'urgence

Propositions pour renforcer la cohérence entre les interventions des ONG de développement et celles des ONG d'urgence

Éléments de contexte

Les acteurs du développement, et parmi eux les ONG de développement, sont de plus en plus souvent confrontés à des situations de crise frappant les populations avec lesquelles ils coopèrent et à des interventions d'urgence massives (secourir les populations menacées) et de post-urgence (reconstruire les services de base et systèmes productifs).

Il convient tout d'abord de rappeler que le terme « crise » recouvre une grande diversité de situations, qu'il est nécessaire de bien caractériser : les crises chroniques ou récurrentes ; celles plus imprévisibles résultant de catastrophes brutales ; les crises combinant les deux dimensions (par exemple : cas de Haïti lors du séisme de 2010 ou du Niger en 2005 et en 2010). Cette imbrication, sur un territoire donné, de plusieurs types de crises conduit à brouiller les frontières habituelles entre les acteurs : ainsi, dans certains pays, des ONG dites d'urgence conduisent des actions sans discontinuer depuis plus d'une décennie.

Il faut souligner que l'impact des aléas climatiques ou naturels sera très différent selon le niveau de développement et de résilience des sociétés et pays concernées. En ce sens, il n'y a pas de catastrophe « naturelle », toutes les catastrophes sont par essence avant tout sociales. L'ampleur des réactions de la « communauté internationale » est pour sa part liée à un deuxième paramètre, celui de l'impact médiatique très variable selon le pays concerné, les circonstances de la crise, etc. Enfin, il est clair que l'impact de ces crises et la place des interventions internationales vont être très différents selon qu'on se trouve dans un contexte d'État « fort » ou « fragile ».

L'augmentation des interventions d'urgence (et des financements qui les appuient) peut être reliée à deux préoccupations majeures des pays développés : d'une part la priorité donnée à la sécurité internationale et à la réduction des risques liés aux crises et aux conflits, qui s'exerce souvent au détriment d'une vision du développement davantage inscrite dans la durée ; d'autre part, l'importance croissante de la médiatisation et d'une opinion publique compassionnelle dans les décisions d'allocation des moyens de la coopération internationale.

Au-delà des divergences de méthodes, de réelles complémentarités potentielles

Les interventions d'urgence se caractérisent par leur caractère à la fois massif et dispersé (en termes de nombre d'intervenants non gouvernementaux notamment), mais aussi par leur rapidité. Du fait de la nécessité de planifier rapidement et efficacement des interventions à grande échelle, les plans d'action sont fréquemment décidés dans les premiers jours d'une catastrophe, et sont ensuite exécutés sans grande possibilité de flexibilité durant les semaines et les mois suivants. La capacité à atteindre rapidement des objectifs humanitaires à grande échelle (sauver des vies, porter secours aux populations en détresse) a pour corollaire un certain nombre d'effets non voulus, comme la faible coordination de fait des interventions au moins au départ, la dispersion des intervenants, l'exacerbation de la concurrence entre ONG, le « court-circuitage » des États et des organisations locales

aboutissant à affaiblir et parfois à détruire les capacités d'acteurs locaux au lieu de les renforcer. Paradoxalement, l'obligation de redevabilité vis-à-vis des bailleurs et donateurs privés (qui se traduit en partie par des normes assez standardisées) diminue la possibilité d'introduire de la flexibilité dans les opérations et de mieux les coordonner. Par ailleurs les stratégies de sortie ne sont pas toujours pensées dès le lancement des opérations, qui se terminent souvent assez abruptement.

Les ONG de développement pour leur part (ou d'ailleurs un certain nombre d'ONG « mixtes » qui ont à la fois des pratiques de développement et d'urgence ou post urgence) disposent souvent lorsqu'elles sont présentes depuis longtemps sur le terrain de trois atouts essentiels : une connaissance fine des réalités et institutions locales, des partenariats solides à la fois avec la société civile nationale et les États, une vision stratégique et politique de long terme sur les dynamiques de développement locales et nationales. De plus, pour les ONG de développement professionnelles engagées, comme celles du Groupe *Initiatives*, la durabilité des changements appuyés, en particulier en termes économiques, politiques et sociaux, est une préoccupation forte. Elle va de pair avec l'objectif d'assurer sur le long terme l'autonomie financière et institutionnelle des organisations appuyées. Par contre, ces ONG n'ont pas toutes les compétences notamment logistiques nécessaires pour des interventions à grande échelle et ne sont pas préparées, ni équipées pour réagir rapidement aux catastrophes. Elles ne sont donc pas toujours en mesure de répondre à toutes les sollicitations qui surgissent dans un contexte d'urgence, surtout lorsque celui-ci est de grande ampleur et fait l'objet d'une forte couverture médiatique.

Du fait de cultures, de logiques, de valeurs et de méthodes très différentes, les incompréhensions et les conflits entre les organisations intervenant dans une logique d'urgence pure et celles qui se situent dans la perspective du développement sont inévitables. C'est notamment le cas lorsque les ONG d'urgence mettent en avant la nécessité morale de sauver le maximum de vies, y compris dans des phases de transition vers la post urgence. Pour ces dernières, ce principe justifie ainsi la poursuite de programmes de distribution gratuite d'eau potable, de nourriture, de soins et médicaments, qui, du point de vue des ONG de développement, contribuent à hypothéquer (et, dans certains cas, à anéantir) les efforts de mise en place, par des organisations locales, de services payants mais peu chers accessibles aux plus pauvres de manière durable, qui permettront de renforcer des capacités locales et donc de « sauver des vies » à moyen et long terme.

Ces conflits sont accentués par la méconnaissance réciproque des modes d'organisation interne et par des vocabulaires assez éloignés, conditions peu favorables à construire des coopérations pourtant nécessaires. Même des termes banaux comme « développement » ou « humanitaire » n'ont sans doute pas le même sens pour tout le monde et devraient être explicités en préalable à un dialogue constructif.

Ce diagnostic posé, un consensus fort se dégage sur la nécessité d'améliorer la manière dont ces deux types d'interventions et d'organisations s'articulent pour optimiser une intervention efficace dans l'urgence tout en préparant la suite, et en assurant une transition graduelle vers un retour aux actions de reconstruction (services, infrastructures productives...) et de développement permettant de traiter les causes structurelles des fragilités. Ce consensus s'exprime dans de nombreux publications et colloques, dont la présente journée d'études organisée par le Groupe *Initiatives*.

Il existe une vraie complémentarité entre ONG d'urgence et de développement (déjà présentes dans les zones affectées par une crise). D'un côté, une capacité de réaction rapide, de médiatisation et de plaidoyer, de levée de fonds, d'intervention à grande échelle, de gestion des risques et de connaissance des mécanismes de coordination d'urgence notamment onusiens. De l'autre, la connaissance fine du terrain, le réseau de partenaires et de relations avec les institutions et l'État, une capacité à produire de l'information fiable sur la situation du terrain et une vision de long terme sur les déterminants et les causes du mal développement et des fragilités, et sur des stratégies de changement s'appuyant sur des coalitions d'acteurs locaux engagés.

Propositions du Groupe Initiatives :

Mieux préparer les ONG de développement aux situations de crise

- Intégrer une culture de prévention des risques, aussi bien dans leur propre organisation (formation interne, procédures en cas de risques et d'urgence) que dans les actions et partenariats engagés. Participer aux espaces collectifs de prévention des risques nationaux et intégrer des volets prévention des risques dans leurs activités pour faire valoir une diversité de points de vue.
- Développer des outils d'information simples et rapidement mobilisables sur leurs activités, leurs partenariats, leur réseau.

Développer les coopérations entre ONG de développement et d'urgence

- Échanger des informations et établir des accords-cadres entre ONG de chaque catégorie (avec des configurations diverses, en binômes ou multi acteurs, par grandes régions, ou par pays...) de manière préventive, afin de pouvoir rapidement discuter d'interventions et de plaidoyers conjoints lorsque des urgences se présentent sur des terrains où l'une des entités au moins est présente sur place. Ces accords-cadres pourraient notamment porter sur :
 - o La conception et la réalisation d'actions de plaidoyer auprès des bailleurs de fonds et des agences internationales visant à ce que l'aide d'urgence internationale s'inscrive effectivement dans les politiques nationales (plans de contingence ou autres) et ne marginalise pas les acteurs nationaux, publics ou privés.
 - o La définition de stratégies d'actions communes, dont l'objectif serait à la fois de sauver le plus grand nombre de vies à court terme et de sauvegarder des capacités de développement à moyen terme. Dans cette perspective, l'accent serait notamment mis sur le recours aux marchés locaux (produits alimentaires, prestations de services, etc.) lors de la mise en œuvre des actions d'urgence.
- Organiser des journées d'échanges entre ONG de développement et d'urgence (au moins annuellement) sur des contextes où nous sommes sur les mêmes terrains d'opération. En effet, des ONG d'urgence présentes depuis plus de dix ans sur certains terrains mettent en place des modes opératoires dits de « long terme ». A l'inverse en cas de crise, les ONG de développement doivent aussi s'adapter. Il y a donc matière à échanger, à partir des pratiques à harmoniser.
- Créer un espace de concertation permettant en cas de catastrophe : i) de fournir aux ONG d'urgence des éléments de contexte (à partir notamment des connaissances accumulées par les ONG de développement présentes sur place) ; ii) d'identifier très rapidement les sources d'informations possibles sur la situation du terrain afin d'adapter les interventions d'urgence prévues et iii) d'établir des coopérations plus ou moins formalisées, sur la base de complémentarités géographiques et thématiques.

Au niveau des organisations internationales, des bailleurs publics et des fondations privées

- Décloisonner les financements, mettre en place des fonds conjoints ou mixtes dans lesquels les objectifs de court terme et long terme sont visés simultanément.
- Le Centre de crise du MAEE doit s'assurer que les ONG de développement présentes dans le pays en crise sont systématiquement invitées lors des réunions de crise.
- Les institutions des Nations Unies doivent intégrer systématiquement les ONG de développement dans les organismes de coordination terrain (clusters) qui se constituent lors de crises et où beaucoup de décisions importantes se prennent.

Sommaire

LE GROUPE <i>INITIATIVES</i> ET LES ARTICULATIONS ENTRE ONG DE DÉVELOPPEMENT ET ONG D'URGENCE..	1
LES ONG DE DÉVELOPPEMENT FACE À L'URGENCE : ENJEUX ET STRATÉGIES D'ADAPTATION	9
INTRODUCTION.....	9
I. CONTEXTE ET ANTÉCÉDENTS	9
II. INTERVENIR DANS LES CONTEXTES EN CRISE : QUELLES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ?	11
SESSION 1 : LES ONG DE DÉVELOPPEMENT FACE AUX CRISES RÉCURRENTES ET PEU MÉDIATISÉES.....	18
I. LES INONDATIONS DE 2007 EN MAURITANIE	18
II. GESTION ET PRÉVENTION DES CRISES PASTORALES SAHÉLIENNES	20
III. QUELS ACTEURS POUR QUELS MÉCANISMES D'IMPLICATIONS : EXEMPLES ASIATIQUES.....	24
SESSION 2 : LES ONG DE DÉVELOPPEMENT FACE AUX CRISES AIGÜES À FORT IMPACT MÉDIATIQUE : L'EXEMPLE DU SÉISME EN HAÏTI	29
I. GESTION DES PARTENARIATS DANS L'URGENCE	29
II. LIENS ET INTERACTIONS ENTRE URGENCE ET DÉVELOPPEMENT À COURT ET MOYEN TERME.....	34
TABLE RONDE : CRISE, URGENCE, DÉVELOPPEMENT : QUELLES STRATÉGIES POUR L'AVENIR ?.....	41
CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	47
ANNEXE 1	49
ANNEXE 2	51

LISTE DES INTERVENANTS

par ordre d'intervention

NOM	Organisme
Christian LESPINATS	Hydraulique sans frontières
Bénédicte HERMELIN	Gret – Professionnels du développement solidaire
Anne LE NAËLOU	Université Paris I – IEDES
Christian CASTELLANET	Gret – Professionnels du développement solidaire
Yvan LE COQ	GRDR migration - citoyenneté - développement
Johny EGG	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
Nicolas HEEREN	Centre international d'études pour le développement local
Christopher DEVLIN	Handicap International
François GRÜNEWALD	Groupe urgence - réhabilitation - développement
Frédéric APOLLIN	Agronomes et vétérinaires sans frontières
Renaud COLOMBIER	Gret – Professionnels du développement solidaire
Christian TROUBE	Agence Rue principale
Serge MOSTURA	Ministère des Affaires étrangères et européennes
Catherine BONNAUD	Agence française de Développement
Isabelle MOUSSARD-CARLSEN	Action contre la Faim
Jean-Philippe FONTENELLE	Gret – Professionnels du développement solidaire
Sandrine CHOPIN	Handicap International – Coordination Sud

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AGRIDAPE	Revue sur l'agriculture durable à faibles apports externes
AMAGA	Association des maires de la Grand'Anse (Haïti)
APD	Aide publique au développement
APDRA-F	Association pisciculture et développement rural
AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
CAMEP	Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (Haïti)
CARITAS	Secours catholique – Caritas Mauritanie
CIEDEL	Centre international d'études sur le développement local
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CRC	Comité restreint de concertation du dispositif Niger
CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire (Mauritanie)
DAD	Direction des actions de développement Handicap International
DAU	Direction des actions d'urgence Handicap International
DINEPA	Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (Haïti)
DNPGCA	Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (Niger)
DRM	Disaster Risk Management
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECHO	European Community Humanitarian Office
ESOFRAC	Projet États et sociétés fragiles face à la coopération internationale : adaptation, interaction et stratégies endogènes
ESSOR	Soutien - formation - réalisation
GERES	Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarités
GI	Groupe <i>initiatives</i>
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GRDR	Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural
Gret	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
HI	Handicap International
HSF	Hydraulique sans frontières
ID	Initiative développement (association)
IEDES	Institut d'études du développement économique et social
Iram	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MINUSTAH	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

OFDA/USAID	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance / United States Agency for International Development
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONS	Office national des statistiques (Mauritanie)
ONU	Organisation des Nations unies
OP	Organisation paysanne
OSDMA	Orissa State Disaster Management Authority
OXFAM	Confédération internationale d'ONG spécialisée dans les campagnes de plaidoyer
PAM	Programme alimentaire mondial
RBM	Réseau Billital Maroobé des organisations d'éleveurs et pasteurs d'Afrique de l'Ouest
RPCA	Réseau régional de prévention des crises alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest CILSS
SONADER	Société nationale pour le développement rural
UCQD	Unité de coordination des quartiers défavorisés
UMR	Unité mixte de recherche
UNHCR	Agence des Nations unies pour les réfugiés
URD	Groupe <u>urgence - réhabilitation - développement</u>

Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation

ACTES DE LA JOURNÉE D'ÉTUDE
ORGANISÉE PAR LE GROUPE *INITIATIVES* LE 09 FÉVRIER 2012

Sous la coordination de Christian CASTELLANET et Aurélie QUENTIN (Gret)

Rédaction : Camille LE JEAN (Gret)

Introduction

I. CONTEXTE ET ANTÉCÉDENTS

1. Contexte

Présentation par Christian LESPINATS, président du Groupe initiatives

Créé en 1993, le Groupe *initiatives*¹ (GI) regroupe dix organisations non gouvernementales (ONG) de développement : Association pisciculture et développement rural (APDRA), Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF), Centre international d'études pour le développement local (Ciedel), Essor, Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarités (GERES), Gret, Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR), Hydraulique sans frontières (HSF), Initiative développement (ID), Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (Iram). Ces ONG agissent dans plus de cinquante pays et sur trois continents. Le GI est un espace d'échange, de réflexion et de mutualisation des compétences en termes de stratégie et de méthode d'appui au développement.

Depuis 1997, le GI a mis en place une série de documents, la série *Traverses*, pour contribuer à renouveler la réflexion sur les méthodes et les stratégies d'interventions. Depuis 2008, il organise des journées d'études sur des thèmes transversaux. La journée du 09 février 2012, dont sont consignés ici les actes, vise à capitaliser sur les pratiques, mettre en débat les analyses et élaborer collectivement des repères méthodologiques².

¹ www.groupe-initiatives.org

² Le comité d'organisation du séminaire était composé de Christian CASTELLANET (Gret), Jean-Noël FAURE (AVSF), Arezki HARKOUK (GRDR), Blandine LE BOURGEOIS (Ciedel), Yvan LE COQ (GRDR), Henri LETURQUE (Iram), ANNE LHOMME (Iram) et Aurélie QUENTIN (Gret).

2. Objectifs de la journée

Présentation par Bénédicte HERMELIN, directrice du Gret

Les ONG membres du GI sont des ONG de développement. Toutefois, toutes ont été confrontées à une situation d'urgence, comme par exemple en Haïti en 2010. Il était donc intéressant d'échanger de manière plus approfondie sur cette question, notamment quant aux stratégies à mettre en place. Souvent, les ONG humanitaires portent le débat sur l'articulation entre urgence et développement ; pour leur part, les ONG de développement sont moins entendues sur la question. Cette quatrième journée vise donc à définir un positionnement commun sur ces questions³.

3. Quelques questions à approfondir

Depuis le milieu des années 1980, le débat sur les liens entre urgence et développement s'est structuré autour de deux axes. Le premier concerne les aspects techniques et méthodologiques permettant d'articuler concrètement les deux approches. Cette articulation a d'abord été envisagée de manière linéaire à travers le concept de *continuum* temporel qui verrait se succéder trois phases distinctes : l'urgence, la réhabilitation/reconstruction et le développement. Progressivement, face à la complexité des situations de crise, la notion de *continuum* a été largement remise en question pour céder la place au concept plus « spatial » de *contiguum*, faisant référence au fait que, dans un même pays ou dans une même région, des espaces en crise en côtoient d'autres plus stables où des actions de développement peuvent être mises en place. Dans de nombreux cas, les deux types d'actions ont lieu simultanément ; ces propositions théoriques rencontrent donc de larges difficultés administratives et techniques de mise en œuvre pratique et, aujourd'hui, des modalités efficaces d'articulation entre urgence et développement restent encore à inventer.

Depuis la fin des années 1990, un second axe de discussion est apparu, consistant à questionner l'objectif même d'articulation entre urgence et développement, dans le cadre d'une vague de critique très importante à l'égard des ONG et plus spécifiquement de l'action humanitaire, portant sur ses potentiels effets pervers (politisation de l'aide humanitaire, érosion de l'espace et des principes humanitaires, etc.), dans des contextes politiques et conflictuels de plus en plus complexes. « Ainsi, durant la dernière décennie, le débat sur l'articulation urgence-reconstruction-développement s'est avivé et amplifié avec de nouvelles problématiques qui dépassent la dimension technique pour aborder des considérations politiques, éthiques et juridiques⁴. »

Au-delà du questionnement sur les pratiques des ONG de développement dans des contextes d'urgence se pose aujourd'hui la question majeure de l'intervention en amont pour réduire la vulnérabilité des pays d'intervention face aux crises et améliorer leur « résilience ». En effet, l'« une des innovations à laquelle les questions de lien urgence-développement se trouvent maintenant confrontées, suite à l'observation d'une fréquente récurrence des catastrophes naturelles dans les mêmes zones, des liens fréquents entre catastrophes et conflits, est celle de l'introduction des questions de réductions des risques de catastrophes et de conflit »⁵.

³ Cf. Texte de cadrage (annexe 2, page 47).

⁴ URD - IECAH, *La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la oficina de acción humanitaria. Informe final*, IECAH, Madrid, 2010, p. 2, traduction personnelle.

⁵ F. Grunewald, *Réflexion stratégique sur les mécanismes de gestion et de financement des interventions dans les contextes de post-crise*, Groupe URD, juin 2010, p. 13.

Quel que soit le moment du *continuum* que l'on considère – en prévention, pendant la crise ou dans la période post-crise – les questions majeures qui se posent aux ONG de développement sont les suivantes :

- 1. Comment adapter nos pratiques à des contextes d'urgence ou de post-urgence, dans lesquels la prise en compte de nouvelles données est incontournable ?**
- 2. Comment interagir avec les acteurs de l'urgence ? Comment articuler nos actions à celles d'intervenants ayant des principes, des objectifs et des modes opératoires bien distincts et envisager des collaborations qui valorisent les atouts de chacun ?**
- 3. Comment faire valoir nos approches et notre positionnement auprès des bailleurs et des acteurs spécialistes de l'urgence pour faire en sorte que les dispositifs mis en place au plus fort des situations d'urgence s'inscrivent plus facilement dans une perspective « développement » ?**
- 4. Comment favoriser et systématiser l'intégration des logiques et des dispositifs de prévention des risques au sein de nos projets de développement ?**

Ces différentes questions ont été abordées lors de la quatrième journée d'études du Groupe *initiatives*.

II. INTERVENIR DANS LES CONTEXTES EN CRISE : QUELLES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ?

Présentation par Anne LE NAËLOU, maître de conférences, Université Paris I – IEDES

Former les futurs professionnels pour le développement, produire et valoriser des connaissances et des recherches sur les changements observés au Sud et sur les modalités des coopérations instaurées entre le Nord et le Sud, telle est la double mission de l'Institut d'études de développement économique et social (université Paris I – IEDES) et de son laboratoire l'UMR 201 « Développement et société » P1/IRD, qui associe une cinquantaine d'enseignants-chercheurs et de chercheurs.

Ma contribution part de questions qui se posent quotidiennement. Sur quoi insister dans les enseignements du master « Études du développement » de l'IEDES ? Quelles clefs de compréhension donner aux jeunes professionnels afin de les équiper d'une capacité analytique indépendante et innovatrice ? Quelles sont les politiques publiques à renforcer et avec lesquelles composer ? Comment participer à l'amélioration des pratiques professionnelles et réfléchir à la composition d'indicateurs construits par un milieu professionnel actif, dont la particularité et la richesse sont loin d'être homogènes ? Les associations de solidarité internationale ont des orientations stratégiques plus ou moins politiques, plus ou moins techniques, plus ou moins progressistes ou conservatrices, plus ou moins spécialisées ou généralistes. Chacune mène son propre processus de professionnalisation en regard tant de ses objectifs que des cadres normatifs imposés par les bailleurs.

Environ 60 % des jeunes diplômés de l'IEDES apprennent leur métier au sein du secteur associatif impliqué dans la solidarité internationale. Cette proportion est grande et montre l'importance des pratiques professionnelles que les jeunes générations y observent. À quels récents changements les ONG sont-elles amenées à faire face tout en étant partie prenante des évolutions ? Comment travaillent-elles ? Quelles sont les pratiques adoptées en situation d'urgence ?

Ce questionnement difficile à mener pour des futurs professionnels a pour toile de fond de profonds chamboulements du secteur associatif français. Un processus de professionnalisation est en marche depuis maintenant une douzaine d'années dans lequel se joue un arbitrage délicat entre posture souhaitée ou attendue et posture assignée ou dévolue aux ONG⁶. Quelle posture analytique adopter sur ces changements pour les jeunes professionnels ? C'est à ce niveau que la collaboration entre les milieux professionnels et ceux de la recherche prend tout son sens.

Les analyses présentées ici sont liées au programme de recherche intitulé « États et sociétés fragiles face à la coopération internationale » (ESOFRAF) mené par le réseau académique des formations du développement auquel participe activement l'IEDES/UMR 201 « Développement et sociétés » depuis 2010.

1. Le constat sur les nouvelles normes, injonctions, représentations

En 2011, le Rapport mondial sur le développement humain de la Banque mondiale était consacré aux conflits, à la sécurité et au développement. Au cœur de ce rapport, la notion d'« État fragile » désigne des États institutionnellement faibles, manquant de légitimité et d'ingénierie administrative, n'assurant pas ou peu un ensemble de services de base, et perméables aux violences politiques et/ou crapuleuses. Ces caractéristiques expliqueraient pour une grande partie la pérennité de cycles de sous-développement que les acteurs du développement tentent de résorber depuis des années. Selon le rapport de l'OCDE⁷, un milliard cinq cents millions de personnes vivent dans un État « fragile » ou touché par un conflit et affichant un niveau de violence très élevé. Les cas typiques sont Haïti, l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, l'Irak ou le Soudan et plus récemment la Lybie. Avec certaines spécificités, les territoires palestiniens sont souvent inclus dans cette catégorie. D'autres pays, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso par exemple sont à la limite de se voir catégorisés comme « fragiles ».

Cette notion de « fragilité » et son processus de catégorisation sont fortement discutés et contestés par nombre de chercheurs et de spécialistes. Néanmoins, cette catégorisation est puissamment diffusée chaque jour, sous impulsion de certains bailleurs. 31 % de l'aide internationale est attribuée aux États dits fragiles (OCDE, 2009). Plus encore, la fragilité comme marqueur de l'identité d'un État s'institutionnalise. En avril 2010, un consortium d'États fragiles s'est formellement constitué, le G7+⁸, afin de devenir sur la scène internationale le porte-parole de cette nouvelle catégorie d'États.

Ces rapports traduisent une préoccupation montante depuis dix ans vis-à-vis de ces zones grises cumulant des facteurs de nuisance : conflits armés, violences, pauvreté, chômage, violences criminelles, dépression économique, etc. Ces zones constituent des aveux d'échec des politiques internationales menées au nom de l'éradication de la pauvreté et des Objectifs du millénaire pour le Développement (OMD). Un énoncé prioritaire s'impose en termes de menace pour la sécurité des habitants de ces pays fragiles et pour la sécurité régionale et internationale. La fragilité de l'ingénierie institutionnelle des États fait de ces derniers, potentiellement depuis 2001, des foyers d'expansion du terrorisme international.

⁶ A. Le Naëlou, J. Freyss, « ONG : les pièges de la professionnalisation », Revue Tiers Monde, n° 180, octobre - décembre, 2004.

⁷ OCDE, *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Éditions OCDE, 2011.

⁸ Le G7+ a été établi en avril 2010, en marge du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État organisé par l'OCDE à Dili au Timor Leste. Forum indépendant et autonome, il regroupe 19 pays fragiles ou en conflit. Ses membres sont l'Afghanistan, le Burundi, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, la Guinée, Haïti, les Îles Salomon, le Liberia, Le Népal, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, la Somalie, le Sud Soudan, le Tchad, le Timor-Leste et le Togo.

Pour sortir ces États de leur fragilité, les auteurs du Rapport recommandent des interventions sur trois secteurs essentiels : la sécurité, la justice et l'emploi. Cette recommandation induit une nouvelle orientation des financements pour accompagner/encadrer ces États à cette sortie. Sur ces thématiques se télescopent des pratiques professionnelles d'urgence et de développement. Émerge alors la question de recouvrement des champs d'actions sur lesquels les ONG ont acquis une solide expérience.

Évolution sémantique

Sous le terme de développement, les références évoluent. Aux politiques de santé et d'éducation, fondement de programmes et de projets de modernisation dans les années 1980, ont succédé les politiques de sécurisation des situations sanitaires et éducatives. Se sont vus créer précipitamment des formats d'interventions standardisés sur lesquels la concurrence des différents acteurs opérateurs s'est accentuée. Les complémentarités et les différences des apports, des méthodes et des formats de chaque structure se sont estompées. Ces zones de recouvrement provoquent des tensions peu propices à une concertation et exacerbant les fragmentations et les concurrences.

2. Les pistes de réflexion

Plusieurs pistes de réflexion ressortent pour interroger de nouveau la nature, la forme et la pertinence des réponses internationales faites aux formes de violence et de dérèglements récurrents. Elles constituent la toile de fond de la proposition théorique du programme ESOFAC sur lequel l'IEDES travaille aujourd'hui avec l'Agence de recherche scientifique canadienne et des universités du Sud.

- ***Quel positionnement pour les ONG face à un recul de certains outils traditionnels d'intervention internationale ?***

Ces dernières années ont conduit à un affaiblissement des outils onusiens de réponse aux crises. Ces outils ont notamment été fragilisés par l'incapacité des forces de l'Organisation des Nations unies (ONU) non seulement d'arrêter les conflits, mais aussi de prévenir les violences faites aux civils. Ces dernières se déroulant parfois à distance oculaire des casques bleus pour lesquels le type de mandat ou les défauts d'organisation ont rendu l'intervention impossible (Ex-Yougoslavie, Rwanda, Soudan, République démocratique du Congo, etc.).

Que faire autour de ces outils, qui contraignent et encadrent les interventions des ONG actives sur les terrains d'interventions, alors qu'ils sont de plus en plus discutés ? Quelles actions alternatives de consolidation des biens sociaux peuvent proposer les ONG ?

- ***Quelle réponse des ONG face à une diversification des formes possibles de réponses internationales ?***

Les réponses peuvent être d'ordre militaire (sous mandat ONU ou avec autorisation de l'ONU), prendre la forme de pressions institutionnelles, de « *soft power* » (gel des comptes et des avoirs, saisines des propriétés, instructions d'enquêtes pour malversations des fonds), ou impliquer la justice pénale internationale (menace de poursuites, vote du Conseil de sécurité autorisant la Cour pénale internationale à se saisir d'une situation, délivrance d'actes d'accusation en période de conflit). Plus récemment, une diplomatie non gouvernementale émerge, notamment au niveau de l'ONU, afin de peser sur des résolutions à partir d'actions

de sensibilisation de l'opinion internationale⁹. Cette diversité des outils possibles, leur influence mutuelle et parfois leur contradiction constituent une ligne forte de réflexion permettant de réactiver les collaborations avec les territoires et les populations concernés au Sud.

- **Le renouvellement des outils de mobilisation au Nord et au Sud (médias sociaux, mobilisation informelle via les diasporas)**

Cette nouvelle donne oblige à réagir et à faire des choix. Quelles pratiques spécifiques promouvoir sur cette question au profit des pays du Sud ? Une enquête, actuellement menée et réalisée ces dix dernières années, sur les cheminements professionnels de trois cents jeunes professionnels diplômés de l'IEDES¹⁰, montre qu'un nombre significatif d'entre eux sont absorbés par les départements de communication livrant une connaissance standardisée et lisse, souvent détachée d'une connaissance des terrains, déclarés manquer de sécurité. Cette communication est pratiquée dans un souci de captation de financements publics et d'augmentation des dons par la sensibilisation des opinions publiques. Pourtant, un *lobbying* efficace et constructif des structures associatives dans les débats nécessiterait une connaissance argumentée fine et approfondie des contextes d'interventions et des logiques. Autrement dit, l'enjeu est de développer une capacité d'expertise propre, interne et distincte des diagnostics fournis par les bailleurs ou formatés pour les médias. Une mise en question de certaines pratiques des ONG est çà et là constatée et souvent dénoncée¹¹, mais, dans les faits, celles-ci ne changent pas. Ces diagnostics de situations seraient d'autant plus efficaces s'ils étaient épaulés par des études empiriques sérieuses et assurées de disposer d'une diffusion large.

Un autre constat souligné par des jeunes professionnels en début de parcours, toujours fourni par la recherche ci-dessus mentionnée, est l'absence récurrente des projets associatifs des structures qui interviennent dans le domaine du développement. Les énergies sont polarisées autour d'une impérieuse injonction de médiatisation et de communication. Loin d'appuyer la réalisation des actions programmées, cette dimension communicationnelle pèse bien lourd dans les organigrammes et semble plutôt parasiter la qualité des analyses et euphémiser les situations réelles.

- **Les seuils de violence qui déclenchent une intervention internationale**

Les formations engagent aussi une réflexion sur les seuils de violences et les interactions d'acteurs qui conduisent au déclenchement d'une intervention internationale avec dans son sillage les opérateurs du développement. Comment caractériser les différentes crises ? Pourquoi certaines tensions déclenchent-elles une action internationale et d'autres non ? Quels sont les facteurs et les processus d'intervention ? Ces questions délicates sont profondément d'actualité. Il existe une nécessité de disposer d'indicateurs propres et complémentaires de ceux élaborés et diffusés par les institutions internationales. Lorsque ces productions « propres » existent, elles circulent trop peu entre les acteurs pour une familiarisation et une concertation indépendante.

⁹ H. Rouillé d'Orfeuil, *La diplomatie non gouvernementale*, Éditions de l'Atelier et Charles Léopold Mayer, 2006, 204 p.

¹⁰ A. Le Naëlou, *Contribution à une sociologie des pratiques professionnelles. Enquête sur les pratiques professionnelles de personnels diplômés insérés dans les métiers de l'aide et du développement entre 1998 et 2008*, université de Paris 1 - IEDES, UMR 201 « Développement et sociétés », (en cours).

¹¹ S. Lefèvre, ONG & Cie, *Mobiliser les gens, mobiliser l'argent*, PUF, coll. « Partage du savoir », 2011.

- **L'importance constante des forces endogènes de changement**

Les changements survenus récemment dans le monde arabe sont issus d'initiatives endogènes¹² et peu institutionnalisées, rendant leur appréhension plus difficile, mais réaffirmant avec force la vitalité des dynamiques internes et la nécessité de les documenter.

Les événements survenus au cours du printemps 2011 viennent contredire le lien quasi automatique souvent fait entre la déliquescence du contrôle de l'État, la faiblesse de l'ingénierie institutionnelle et les crises. En effet, ces soulèvements populaires sont survenus dans des États où la sécurité ne souffrait pas de fragilité et où le contrôle des autorités publiques était réel. Ces récents événements ont démontré que des déstabilisations majeures pouvaient advenir dans des pays dont la rigueur et l'autoritarisme du contrôle politique servaient principalement à occulter de profonds dérèglements et des pratiques de corruption. Cette mainmise conduit à renforcer une contestation que l'on cherche à faire taire.

L'instabilité est venue d'États forts et des États dits faibles présentant des situations de violences et de difficultés d'une extrême stabilité et régularité.

Par ailleurs, certains États forts ayant stabilisé une situation d'inégalités socio-économiques s'accommodent aisément de formats d'intervention d'urgence. Ces formats circonscrits dans l'espace et dans le temps sont considérés comme moins perturbateurs que des programmes de développement aux effets différés, mais provoquant des processus de rééquilibrage des acteurs sociaux.

La question des dynamiques des sociétés locales face au développement volontariste est structurante dans les diverses spécialités du master de l'IEDES, et plus particulièrement dans la thématique « crises ; interventions d'urgence et actions de développement » associée au programme de recherche « États et sociétés fragiles face à la coopération internationale : adaptations, interactions et stratégies endogènes » (ESOFAC).

L'objectif est de renouveler la réflexion sur le rapport de coopération induit par les actions de coopération internationale (plurielles, hétérogènes, fragmentées) et établies dans des contextes dits de fragilité. ESOFAC travaille à produire de nouveaux savoirs sur (i) la manière dont les États et sociétés fragiles analysent leur fragilité ; (ii) les décalages d'agendas entre la communauté internationale et les acteurs nationaux ; (iii) les stratégies mobilisées par les acteurs nationaux pour interagir avec ces actions internationales ; (iv) les conséquences de telles interactions sur les processus dynamiques de construction et déconstruction de la fragilité.

3. Les pratiques

En conclusion, il ressort deux dimensions principales de changements auxquels sont confrontés les enseignants, les chercheurs et les professionnels.

Le premier est un ébranlement probable des représentations et des outils de diagnostic portés par les politiques publiques, qui s'étaient progressivement établis pour distinguer les interventions d'urgence et de développement. Aux premières, les actions courtes et circonscrites, fortement contraintes par l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les *clusters*¹³. Aux secondes, des programmes de plus long terme dans des secteurs classiques : agriculture, aménagements urbains, éducation, services sociaux de bases. Entre ces deux manières de travailler, les bailleurs distinguent les guichets de financements et les résultats attendus favorisant ainsi une spécialisation du travail entre les opérateurs.

¹² Terme désuet mais pourtant explicite et assumé par l'IEDES/UMR 201.

¹³ *Cluster* signifie « groupe rassemblé autour de problématiques communes »

Ces dernières années, l'adoption de standards minimums d'intervention dans le domaine humanitaire a donné lieu à la mise en place d'une démarche qualité (notamment le projet Sphère¹⁴ qui vient de renouveler son manuel¹⁵). Cette efficacité davantage normée accentue l'anonymat des acteurs alors qu'ils n'œuvrent pas tous de la même manière. Il s'agit d'une sorte de « doctrine d'emploi » pour tous dont la contrepartie est une certaine dilution de la plus-value de chacun.

Dans le domaine humanitaire, ces initiatives démontrent la capacité de milieux professionnels à sortir de l'anonymat dans un contexte de concurrence. Ainsi, par exemple, *Le guide Synergie Qualité « Propositions pour des actions humanitaires de qualité »*¹⁶, édité et diffusé par Coordination Sud. Il précise des principes et des exemples de pratiques autour de cinq axes thématiques, constitutifs de la qualité des actions humanitaires : l'éthique humanitaire, la gouvernance associative, la gestion des ressources humaines, le cycle de projet, la participation des populations. Ce type de démarche est utile pour le renforcement du milieu associatif et pourrait être démultiplié. Les ONG de développement, moins présentes que les structures urgentistes sur ces questions, pourraient produire une réflexion sur des pratiques qui leur sont plus adaptées. La capacité à produire ses propres indicateurs d'amélioration et d'évaluation de ses expertises et de ses pratiques est probablement un élément crucial de la lisibilité d'une offre alternative à celles déjà pratiquées par les bureaux d'étude. Malgré l'existence de textes, les changements réels des pratiques sur le terrain sont encore insuffisants.

Un deuxième changement se présente aux enseignants et aux formateurs. La prise de conscience du processus irréversible de délocalisation des savoirs et des lieux de production des savoirs vers le Sud est encore trop timide. Ce processus est lié à des financements qui arrivent dorénavant directement dans les pays du Sud. La question pour les pays du Nord est désormais de trouver les arrimages pertinents et de faire partie des restructurations en inventant des modalités plus collaboratives avec les pays du Sud. Pour cela, de nouvelles pratiques de coopération sont à inventer, ce qui suppose au préalable des alliances entre les composantes du Nord.

Ces changements incitent à inventer, concevoir et négocier des « clusters conjoints » de recherche avec les pays du Sud, quitte à bousculer les bailleurs au Nord pour que les accès aux financements respectent une démarche de coresponsabilité réelle. La tâche de cet arrimage est immense et sa réussite n'est pas garantie. Elle est néanmoins la condition pour sortir de la crise concurrentielle dans laquelle sont plongés les acteurs du Nord aujourd'hui. Mieux comprendre les ressorts des positionnements et pratiques des opérateurs du Nord, et plus particulièrement des ONG, face aux changements des politiques publiques est un enjeu intéressant. S'organiser pour « le dire » est déjà un préalable constitutif d'un processus de professionnalisation maîtrisé.

¹⁴ Le projet Sphère est une initiative à but non lucratif rassemblant un vaste panorama d'agences humanitaires autour d'un objectif commun : améliorer la qualité de l'aide humanitaire ainsi que la redevabilité des acteurs humanitaires vis-à-vis de leurs mandants, de leurs bailleurs de fonds et des populations sinistrées. www.sphereproject.org

¹⁵ Projet Sphère, *La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire*, juin 2011.

¹⁶ Coordination Sud, *Le guide Synergie Qualité « Propositions pour des actions humanitaires de qualité »*, 2005.

POINTS DE DÉBATS

Un risque de nivellement par les normes et standards ?

Pour certains participants, les standards (qui ne vont pas à l'encontre du projet associatif) permettent une équité dans l'accès des populations à l'aide mais sont à relier en premier lieu aux besoins existants sur le terrain (Christopher Devlin) ; pour d'autres, leur limite est justement dans une uniformisation par le bas, posant des problèmes d'adaptation aux diversités des contextes, particularités culturelles ou contraintes physiques (terrain). Ces standards se sont avérés particulièrement incompatibles avec la densité des contextes urbains de Port-au-Prince par exemple (Béatrice Boyer).

Pour Peggy Pascal, les critères du projet Sphère sont très normatifs et ne constituent pas une démarche « qualité » ; ils sont à appliquer de manière différenciée selon les contextes et à adapter au terrain afin d'éviter les impacts négatifs et ce dans le respect du principe du « *do no harm*¹⁷ ».

Selon Anne Le Naëlou, l'idée n'est pas de rejeter les standards déjà bien établis mais de savoir comment il convient de travailler avec : les décrypter tout d'abord et ensuite les mettre en œuvre en utilisant l'expérience de l'association.

Communication standardisée et risque de perte de sens du projet associatif

Le fait d'utiliser des standards minimums fait courir le risque de perte de spécialisation pour chaque structure (Anne Le Naëlou). L'une des manières pour une ONG d'être distincte et d'apporter une plus-value par rapport à un projet est son projet associatif. Plus ce dernier s'estompe, plus les démarches sont standardisées.

Christian Castellanet a également noté un risque de perte de sens si la communication était conduite sans reposer sur une expertise fine et une connaissance du terrain approfondie.

Jérôme Coste a souligné la tension qui existe entre la production croissante de normes et de standards, tant pour l'urgence que pour le développement, qui peut conduire à rendre anonymes les interventions. La nécessité d'avoir de véritables projets associatifs constitue un vrai défi. Il nous faut travailler sur ce que représente la qualité pour une association de développement et sur les moyens de coalition nationale et internationale à mettre en place pour ne pas se faire absorber par la production de normes et de standards.

Enjeux de développement, enjeux politiques

François Grünwald a relevé la tendance croissante à relier les enjeux de développement économique et social, de création de sociétés plus harmonieuses, avec des éléments politiques comme la sécurité, le contrôle de l'immigration et des économies illicites. Par exemple, la Somalie n'est jugée, aujourd'hui, que sur les prises d'otage, la piraterie et le risque islamique ce qui empêche de comprendre ce pays et d'y intervenir correctement. Il existe un vrai danger que ce discours sécuritaire devienne le cadre global que la Banque mondiale souhaite imposer.

¹⁷ *Do no harm* signifie « ne pas nuire »

Session 1 : Les ONG de développement face aux crises récurrentes et peu médiatisées

Discutant : Christian CASTELLANET, directeur scientifique Gret

I. LES INONDATIONS DE 2007 EN MAURITANIE

Présentation de Yvan Le COQ, chargé de programme GRDR

À l'instar de tous les pays sahéliens, la Mauritanie connaît des épisodes climatiques extrêmes, tantôt secs, tantôt humides. Les pluies, violentes et abondantes, se répartissent quelquefois sur une période très courte ce qui entraîne une hausse soudaine des cours d'eau permanents (fleuve Sénégal) et temporaires (réseau dense d'oueds du sud du pays). La population riveraine a de tout temps connu des inondations saisonnières et s'y est adaptée (développement d'un habitat temporaire ou en matériaux locaux...). D'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le réchauffement climatique se traduira dans cette région par l'augmentation de la fréquence de ce type d'événements.

Plusieurs éléments sont venus accentuer la fréquence des inondations et modifier la perception du phénomène. En l'espace de cinquante ans, la population rurale a quasiment doublé, voire triplé dans les zones riveraines du fleuve Sénégal. Nomade à 75 % dans les années 1960, elle est aujourd'hui sédentaire à près de 90 %¹⁸. Le processus de sédentarisation de la population en milieu rural s'est accentué lors de la « grande sécheresse sahélienne » (1970-1985) en l'absence de politique d'aménagement du territoire. C'est en fait la structuration du réseau hydrographique qui a largement déterminé la géographie de sédentarisation¹⁹ : la plupart des hameaux créés depuis cette période se situent ainsi à proximité des oueds où il est possible de cultiver, de trouver du fourrage et de s'approvisionner en eau.

Parallèlement à cela, les capitales régionales et les plus anciens villages ont vu leur population croître. De nouveaux quartiers sont nés tandis que d'autres s'étendaient. La reprise de la pluviométrie, observée depuis les années 2000, a révélé que les nouvelles habitations ont été construites en zones inondables.

Par ailleurs, la médiatisation importante des inondations touchant régulièrement Nouakchott et d'autres villes du pays (Rosso et Tintane notamment) a fortement modifié la posture des ruraux face à ce phénomène : événement considéré comme quasi normal il y a cinquante ans, les inondations sont devenues dans le discours commun une « catastrophe naturelle », justifiant la mobilisation d'une aide matérielle (naissance d'un discours d'opportunité).

¹⁸ Source ONS – Mauritanie.

¹⁹ Le réseau routier alors en construction (notamment la « route de l'espoir » achevée en 1982) a aussi drainé une population nombreuse.

1. Les inondations de 2007

• *Des impacts importants, une médiatisation déséquilibrée*

L'année 2007 a été marquée par des pluies orageuses particulièrement concentrées. Entre le 30 août et le 2 septembre, il a plu 40 % du cumul de l'année. L'impact de ces pluies s'est particulièrement fait ressentir dans les zones riveraines du fleuve Sénégal et des principaux oueds du pays.

À titre d'exemple, à Kaédi, capitale régionale du Gorgol, l'un des principaux périmètres irrigués (petits périmètres Gorgol n° 2) a été intégralement inondé suite à la rupture de la digue de protection. Dans la commune de Boghé (wilaya du Brakna), la surface détruite représente environ 15 % des périmètres rizicoles semés. De nombreuses digues ont également été détruites²⁰. La situation connue de la ville de Tintane, située à l'intérieur des terres entre Aïoun et Kiffa, a pourtant occulté les problèmes survenus dans le centre sud du pays (Brakna, Gorgol et Guidimakha). La plupart des actions se sont ainsi initialement concentrées sur la ville de Tintane.

• *Posture du GRDR face à l'évènement*

Le GRDR a été fortement sollicité par les habitants des territoires dans lequel il est implanté depuis les années 1980 (Guidimakha et Gorgol). L'association, en partenariat avec le Caritas Mauritanie (implanté au Brakna) et la Délégation de l'Union européenne (DUE), a organisé une mission auprès d'élus locaux et des services déconcentrés notamment, pour évaluer rapidement l'impact des pluies dans le Brakna, le Gorgol et le Guidimakha. Cette mission a aussi permis de mieux appréhender l'origine des inondations et de sensibiliser les bailleurs à la nécessité de mettre en œuvre une action dépassant la logique d'urgence.

2. La réponse du GRDR et de ses partenaires

Le GRDR et Caritas Mauritanie ont ainsi construit un projet de dix-huit mois comprenant trois axes :

- Un axe prévention des inondations

Le projet devait permettre aux communes et aux autorités régionales de mesurer collectivement le risque inondation pesant sur leur territoire tout en se dotant d'outils susceptibles de les aider à se préparer à de futures inondations. Il a aussi permis de faire émerger un débat sur les questions d'aménagement du territoire au sein d'espaces de concertation multi acteurs. Cet axe représentait à lui seul 40 % du budget.

- Un axe « post-urgence »

Cet axe s'est centré sur la réhabilitation de dispositifs d'assainissement de points d'eau stagnante et de puits au sein des communes les plus touchées par les inondations.

Ces actions ont permis de répondre aux besoins prioritaires des communes. Ceux-ci ont été évalués par les communes elles-mêmes, en lien avec l'équipe projet. Les chantiers de réhabilitation ont été suivis par une « comaitrise d'ouvrage », regroupant les communes, le GRDR et Caritas.

- Un axe « urgence »

Cet axe a été consacré à la distribution de « kits d'urgence » (bâche, eau de javel, marmite et couverture). Il venait compléter les distributions de vivre effectuées par d'autres opérateurs comme le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA).

Ces deux derniers axes ont représenté 11 % du budget global.

²⁰ Source : Société nationale pour le développement rural (SONADER).

3. Bilan du projet : quels apports d'une ONG de développement pour répondre aux inondations en Mauritanie ?

Ce projet aura contribué à faire évoluer la perception des bailleurs de fonds sur le phénomène des inondations. Le GRDR et Caritas Mauritanie ont ainsi été en mesure de convaincre l'Union européenne de mobiliser des fonds régionaux et d'accepter de revoir les *ratios* classiques imposés par les bailleurs d'urgence comme European Community Humanitarian Office (ECHO)²¹. D'importants moyens ont ainsi été consentis aux activités de prévention des inondations. Le GRDR et Caritas Mauritanie ont pu aussi mobiliser les partenaires clés des régions (région Centre en coopération décentralisée avec le Gorgol).

Les porteurs de ce projet, qui disposent d'une connaissance approfondie des territoires touchés par les inondations, ont été en mesure de relativiser le « discours d'opportunité » tenu par certains acteurs. Ils ont ainsi conçu une action s'intégrant dans une réelle dynamique de développement local (maîtrise de la décision et de l'action par les territoires). La coproduction de notes de contextes régionaux comprenant des cartes de synthèse facilement utilisables et l'émergence de cadres régionaux de concertation sur l'aménagement du territoire comptent parmi les acquis les plus importants du projet.

4. Conclusion : l'urgence, agent stérilisateur des dynamiques territoriales

L'expérience présentée ici se démarque assez largement des interventions menées par les opérateurs d'urgence qui, en Mauritanie, occupent une place de plus en plus importante, que l'on aborde la question des inondations ou de l'insécurité alimentaire. Ces opérateurs occupent souvent une place considérable dans les espaces de décision et parviennent à imposer une vision des territoires basée sur une analyse conjoncturelle de l'information ; ils mettent ainsi en relief presque chaque année des « situations d'urgence ». L'intervention prolongée de tels opérateurs menace de stériliser les dynamiques territoriales accompagnées par d'autres acteurs. Les opérateurs d'urgence ont une telle force de communication et des réseaux tellement vastes qu'ils parviennent à mobiliser des financements importants. Le dialogue entre « urgentistes » et « développeurs » n'est pas toujours possible.

La production d'une contre-information basée sur une analyse rétrospective et prospective des territoires apparaît dans un tel contexte nécessaire pour mieux appréhender les déterminants des phénomènes fortement médiatisés. Cette information doit permettre de proposer des actions susceptibles de répondre à la fois à des situations d'urgence réelle et à la nécessité de consolider les dynamiques territoriales.

II. GESTION ET PRÉVENTION DES CRISES PASTORALES SAHÉLIENNES

Présentation de Johnny EGG, président de l'Iram

L'étude de cas présentée porte sur une action de l'Iram pour améliorer la prévention et la gestion des crises pastorales menée en partenariat par trois organisations aux compétences complémentaires : le Réseau Billital Maroobé (RBM – réseau des organisations d'éleveurs et pasteurs d'Afrique de l'Ouest), Oxfam et l'Iram. L'objectif était de tisser des partenariats pour améliorer la complémentarité entre les dispositifs publics de prévention et de gestion des crises alimentaires et les stratégies des pasteurs.

²¹ 50 % des fonds sont généralement destinés au financement de matériaux.

Le cadre de l'action est le Sahel et plus précisément le Niger. Pour préciser ce contexte de crise humanitaire, on retiendra les caractéristiques suivantes :

- pauvreté élevée et taux record de croissance démographique ;
- risques climatiques importants ;
- forte dépendance à l'égard de l'aide internationale ;
- gouvernance : Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires ;
- changements de paradigme : épuisement de la résilience des systèmes vie des populations et une certaine réduction ou ralentissement de l'aide au Sahel.

1. L'origine de l'action : la crise alimentaire de 2005 au Niger

En 2005, la crise alimentaire au Niger prend les acteurs du développement par surprise. Elle est accompagnée d'une très forte médiatisation. Afin de comprendre la situation, l'Iram, pour qui le Niger est un terrain historique de coopération, réalise *L'évaluation du Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires (DNP-GCA) face à la crise de 2004-2005* à la demande du Comité restreint de concertation (CRC), organe de pilotage du Dispositif appuyé en particulier par la DUE et la coopération française.

La crise de 2005 au Niger est ainsi emblématique des changements à deux niveaux :

i. Les déterminants de la crise : La crise alimentaire de 2005 ne correspond pas au modèle type (choc de l'offre) pour lequel le système de prévention a été conçu au Niger. Un accroissement de la vulnérabilité est constaté simultanément à un épuisement de la résilience des populations. Dans ce contexte, un choc de faible ampleur peut provoquer une crise.

Il est donc indispensable d'investir dans la reconstitution des capacités des ménages vulnérables et dans la sécurité alimentaire à long terme si l'on veut éviter la répétition des crises. La pertinence des instruments de prévention et de gestion des crises est aussi questionnée.

ii. Les acteurs de l'aide : Lors de la crise de 2005, les logiques d'urgence et de développement s'affrontent. Tout se passe comme s'il y avait deux crises, une crise alimentaire suivie par les acteurs du Dispositif national (issus pour la plupart du monde du développement) qui surveillent les indicateurs de disponibilités et de prix²², et une crise nutritionnelle suivie par les acteurs de l'aide humanitaire qui réagissent à partir des indicateurs de prévalence de la malnutrition infantile. Dans le cas particulier du Niger en 2005, le dialogue était quasiment impossible : les urgentistes ne comprenaient pas cette crise (notamment l'absence des signes habituels comme les réfugiés dans la capitale) et les développeurs ne comprenaient pas cette urgence pour des manifestations de crises « banalisées » (comme la malnutrition infantile).

Le conflit de normes, qui a débouché sur un conflit d'acteurs, a été partie prenante de la crise, il a participé de ses causes. Lorsque l'urgence est décrétée, la gestion de la crise est prise en mains par les acteurs humanitaires (agences de l'ONU et ONG) et échappe aux acteurs locaux et aux donateurs institutionnels.

Après avoir organisé une journée d'étude²³ sur les enseignements de cette crise alimentaire²⁴, l'Iram a défini trois implications : développer les compétences sur la

²² En fait il faudrait dire trois crises, car l'évaluation a montré que le Dispositif national s'est focalisé sur la dimension « disponibilité » des céréales au détriment de la dimension « accessibilité ». Or celle-ci s'est révélée déterminante lorsque les flux de céréales avec le Nigeria (habituelle soupape de la sécurité alimentaire du Niger) ont changé de sens et que les prix ont flambé sur les marchés du Niger.

²³ Iram, *Compte-rendu de la journée d'étude Iram du 15 septembre 2006* : « Crise alimentaire 2005 au Niger : les politiques de développement dans l'impasse ? », 2006

²⁴ En s'interrogeant notamment sur le thème *humanitaires et développeurs, des réponses contradictoires ?*

vulnérabilité, travailler à l'amélioration des instruments de l'aide et convaincre les responsables des dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires de l'impératif de lier les approches de réponses à la crise (court terme) et d'appui aux organisations d'éleveurs (long terme).

2. L'élaboration d'une action sur la crise pastorale de 2009-2010 au Sahel

Le Sahel a connu une nouvelle crise en 2009-2010 lors de laquelle les pasteurs ont été sévèrement affectés par la raréfaction des ressources fourragères suite à la sécheresse. Selon certaines estimations, la crise aurait touché près de dix millions de personnes dans cinq pays du Sahel.

L'action de l'Iram a porté sur la crise pastorale suite à la demande du Réseau Billital Maroobé (RBM) avec lequel l'Iram travaille depuis plusieurs années. L'objectif est d'accompagner les préoccupations des organisations d'éleveurs pour améliorer la politique de prévention et de gestion des crises.

L'engagement dans cette action est réalisé en partenariat entre RBM, Iram et Oxfam. La complémentarité de compétences entre les trois organisations est un atout.

Le Réseau Billital Maroobé se fait l'écho des préoccupations des éleveurs et des pasteurs et travaille au renforcement des capacités de ses membres. Il permet d'organiser un travail à l'échelle de plusieurs pays, a développé une capacité de plaidoyer et a acquis du poids dans la négociation des politiques publiques.

L'Iram a une compétence technique avérée sur les systèmes pastoraux notamment en milieu sahélien²⁵ et a par ailleurs appuyé les dispositifs nationaux de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel.

Oxfam est une ONG spécialisée dans les actions de plaidoyer et qui prend en charge de nombreux programmes d'aide d'urgence. En Afrique de l'Ouest, elle a engagé depuis plusieurs années un appui au renforcement des capacités des organisations d'éleveurs.

L'action comporte quatre volets :

- une étude de l'impact de la crise sur les conditions de vie des pasteurs et les appuis apportés par les dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires. L'analyse est menée à partir d'un recueil de témoignages d'éleveurs et d'acteurs de la prévention dans quatre régions des pays les plus touchés : Tanout (Niger), Haraze Al Biar (Tchad), Gao (Mali) et Fada (Burkina Faso) ;
- des propositions pour une meilleure prise en compte des besoins des éleveurs dans les dispositifs de prévention et de gestion des crises ;
- des opérations de plaidoyer auprès des dispositifs nationaux et régionaux de prévention et de gestion des crises (gouvernements et partenaires techniques et financiers) ainsi qu'auprès des organismes d'intégration régionale ;
- la réalisation de supports de formation pour les antennes du Réseau Billital Maroobé.

²⁵ Au moment du lancement du travail avec RBM, l'équipe (sous la direction de Bernard Bonnet) venait de terminer des études de cas sur la vulnérabilité et la résilience des éleveurs au changement climatiques et sociétaux au Mali, Niger, Bénin, Sénégal dans le cadre du programme de recherche ECLIS financé par l'ANR.

3. Les résultats

• Le déroulement de l'action

Les témoignages de pasteurs et d'acteurs confrontés à la crise ont été recueillis dans quatre pays par les antennes nationales du Réseau Billital Maroobé (RBM) au cours de l'année 2010 avec l'appui méthodologique de l'Iram et d'Oxfam. À partir de là, des propositions ont été élaborées pour améliorer la complémentarité entre les dispositifs publics et les stratégies des éleveurs. Ce travail a donné lieu à un rapport de synthèse²⁶, puis à une publication sous forme d'un numéro spécial de la revue *AGRIDAPE*²⁷.

RBM a par ailleurs pris plusieurs initiatives pour attirer l'attention des décideurs sur l'ampleur de la crise (communiqués, conférences de presse, interventions dans les instances régionales). Les propositions de l'étude ont été soumises à la réunion du Réseau régional de prévention des crises alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest (RPCA) animé par le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) en avril 2011 à Paris.

• Constat et propositions

Les témoignages des pasteurs mettent en évidence un grand décalage entre les appuis décidés (instruments « généralistes » : distributions gratuites de vivres, *food* et *cash for work*, ventes de céréales à prix modérés, banques céréalières, semences et équipements agricoles) et les besoins des éleveurs. Seule la fourniture d'aliments du bétail et de produits vétérinaires a tenté de répondre spécifiquement aux besoins des éleveurs mais les quantités distribuées ont été insignifiantes et sont arrivées tardivement.

Les propositions formulées à la suite de l'étude visent à mieux intégrer le risque de crise pastorale dans les politiques publiques de développement rural et dans les dispositifs publics de prévention, en intervenant dans trois registres d'actions complémentaires :

- le soutien renforcé et mieux ciblé aux ménages de pasteurs vulnérables en période de crise ;
- l'amélioration de l'efficacité des dispositifs d'intervention publique ;
- les actions structurelles indispensables pour une meilleure adaptation des systèmes pastoraux aux différents risques (climatiques, économiques et politiques).

4. Conclusion

La conjoncture est aujourd'hui plus favorable au dialogue et à la coopération entre les acteurs du développement et ceux de l'urgence humanitaire. Après une phase de « tout urgence », le retour de l'intervention de l'État dans les pays d'Afrique de l'Ouest suite aux flambées des prix des céréales et la prise de conscience qu'une politique structurelle de sécurité alimentaire et nutritionnelle est indispensable pour éviter la pérennisation des crises ont ouvert un espace de dialogue. L'accent mis pour aborder le *contiguum* sur des outils qui empruntent aux deux logiques (cadres d'analyse de la vulnérabilité, filets de sécurité...) ouvre un champ de coopération.

L'expérience de partenariat de l'Iram avec le Réseau Billital Maroobé et Oxfam dans le cas de la crise pastorale du Sahel s'inscrit dans cette perspective. Cette expérience a permis de renforcer la capacité de l'Iram à atteindre ses objectifs tout en restant dans son domaine de

²⁶ Réseau Billital Maroobé, *La crise pastorale de 2009/2010 au Sahel. Témoignages de pasteurs et d'acteurs confrontés à la crise au Niger, Tchad, Mali et Burkina Faso*, février 2011, 44 p.

²⁷ AGRIDAPE, *Les éleveurs du Sahel face à la crise pastorale de 2009*, n° spécial octobre 2011, IED Afrique.

de cette situation d'urgence, deux cent mille personnes ont été déplacées et deux millions cent mille personnes ont été touchées. HI a décidé d'intervenir en urgence dans les districts de Kendrapada, Nayagarh, Puri and Jagatsinghpur²⁹, principalement en zone rurale.

3. L'expérience en Orissa : une synergie entre urgence et développement

- **Changement d'attitude et adaptation de la méthodologie**

Les spécialistes de l'urgence d'HI ne sont pas intervenus sur le terrain mais uniquement à partir du siège en France à travers le partage d'outils (grille analyse, listes de produits, prospectus pour des messages de santé, etc.), la coconception de l'action à mener et l'appui à l'élaboration du projet. Grâce à l'équipe sur place et au projet Inclusive DRM en cours, les personnes vulnérables étaient déjà localisées ce qui a permis un gain de temps significatif.

Relativement à la méthodologie, HI privilégie l'approche participative pour l'identification des personnes vulnérables ; mais elle est impossible à mettre en œuvre lors de situations d'urgence. Dans le cadre du projet DRM et en collaboration avec Orissa State Disaster Management Authority (OSDMA), des animateurs de communautés et des travailleurs communautaires³⁰ avaient été formés pour développer les activités au niveau des communautés. Environ vingt-cinq d'entre eux ont été impliqués dans la réponse à l'urgence.

- **Équilibre entre approche inclusive et globale et la prise en compte de besoins spécifiques**

D'une part, alors que les équipes en charge du projet Inclusive DRM incluent les personnes handicapées dans leurs projets, les équipes d'urgence s'élargissent plus facilement à toute personne vulnérable. Un déséquilibre dans la manière de jauger les personnes les plus vulnérables a été souligné par les spécialistes de l'urgence, ce qui a permis au projet Inclusive DRM d'élargir leur approche.

D'autre part, sur le terrain, il s'est avéré que la manière de prendre en compte les personnes handicapées n'était pas la même lors d'une intervention de long terme et d'une intervention d'urgence. Les actions-programme prennent en compte les spécificités des personnes handicapées. Les actions d'urgence considèrent dans un premier temps l'ensemble des personnes vulnérables et visent les distributions de kits d'urgence pour tous ; puis dans un second temps elles ciblent les personnes handicapées et poursuivent leur réponse par la distribution d'appareillages (fournis par le gouvernement) et par des actions de renforcement des moyens de subsistance.

Compte-tenu du mandat de HI de s'adresser à toute personne, un équilibre entre ces deux positionnements est à trouver : considérer les personnes vulnérables dans leur ensemble mais évaluer les besoins spécifiques des personnes handicapées. La cohérence et la complémentarité sont en construction au sein des deux unités (programme et urgence) sur ces points.

- **« Mapping » contextualisé – inscription de l'action dans la continuité**

Le projet Inclusive DRM est ancré au sein des abris cyclone³¹, points focaux des actions de préparation aux catastrophes. L'équipe possède une connaissance du contexte, des communautés et des acteurs. L'unité d'urgence a donc bénéficié d'une première analyse de la situation.

²⁹ La population totale de ces districts est de 5 236 693 habitants parmi lesquels 1 277 494 ont été touchés par les inondations. Les actions de réponses organisées par HI ont touché 3 790 personnes.

³⁰ Les travailleurs communautaires (*community workers*) sont les membres des communautés identifiés lors d'un projet de mobilisation communautaire, *via* les « animateurs de communauté » mobilisés et formés par le partenaire local.

³¹ Cyclone shelter : propriétés des Orissa State DRM Authorities, ils permettent de s'abriter lors des catastrophes et sont également utilisés pour des animations communautaires tout au long de l'année.

La connaissance mutuelle entre HI et les autorités nationales et l'instauration d'une relation de confiance avant la catastrophe ont permis un réel partenariat lors de l'urgence. Son organisation décentralisée lui confère une proximité avec les communautés et les autorités et une forte capacité de réactivité lors des inondations. HI a construit sa réponse à l'urgence dans la continuité du cycle DRM.

- **Délais de déblocage des fonds comblés par des fonds propres**

Suite à la décision d'HI d'intervenir, une demande de fonds a été déposée auprès de plusieurs bailleurs. Compte-tenu des délais de la procédure, une avance sur fonds propres a été faite par HI. Pour les bailleurs, une séparation existe entre financement d'urgence et de développement : ECHO/EUROPAID, OFDA/USAID, etc. Afin de fluidifier les procédures en cas de crise, un référencement des ONG pouvant intervenir dans l'urgence pourrait être réalisé.

Relativement aux modes opératoires d'HI, il ressort un besoin d'affiner les systèmes et procédures entre les unités d'urgence et de développement. En Orissa, HI a suivi les mécanismes de passation de marché³², sans utiliser la dérogation possible due à l'urgence. Cela a ralenti le processus d'approvisionnement et de distribution mais a garanti la qualité des produits distribués.

Afin de faciliter les procédures en temps d'urgence, HI préconise une recherche de fournisseurs réalisée en amont et intégrée dans les plans de contingence élaborés par les projets DRM.

4. Une approche organique plutôt que séquentielle

Plus qu'une approche séquentielle urgence-réhabilitation-développement, l'enjeu d'articulation ou d'enrichissement de l'un par l'autre doit être envisagé comme un effet organique. L'urgence est alors considérée comme faisant partie d'un processus global de développement. Les actions de développement de long terme, qui sont en général suspendues pendant l'urgence, peuvent se nourrir de ce qui s'est passé en temps d'urgence et vice versa.

Au-delà de l'articulation entre actions d'urgence et de développement, il est intéressant de noter des nuances dans les différentes démarches d'intervention d'Handicap International selon les spécificités de chaque situation (acteurs présents, partenariat, stratégie, contexte, etc.). Les équipes présentes dans des pays où les catastrophes naturelles sont récurrentes, se préparent de plus en plus à des réponses d'urgence à travers des actions de DRM.

Handicap International envisage de plus en plus l'ensemble de ses différentes activités comme les phases d'un processus global qui s'enrichissent et se complètent mutuellement, conjointement ou de manière plus alternée.

³² Achat en proximité possible, sinon Calcutta, et stocks utilisables venant d'autres organisations (UNICEF a fourni des kits).

POINTS DE DÉBATS

De l'urgence vers le développement, du développement vers l'urgence

Pour quelques participants, urgence et développement se retrouvent autour d'un objectif commun : l'amélioration de la résilience des populations. Il s'agit alors de déterminer leurs besoins, leurs vulnérabilités, leurs capacités. La distinction entre urgence et développement devient alors obsolète et franco-française (Peggy Pascal). Pour d'autres, cette distinction fait bien l'objet de différences de normes, de pratiques, de financements...

Conflits de normes

Le débat sur les normes a été entamé sur la question du « *saving lives*³³ ». Pour Christopher Devlin, ce principe est un outil d'urgence. Pour François Grünewald, les acteurs qui interviennent pour sauver des vies considèrent que le principe du « *do no harm* » les empêche de le faire. Lorsque l'argument « *saving lives* » est mis en avant, le dialogue est très difficile entre les associations d'urgence et de développement.

Pour Johny Egg, il existe un conflit de norme, mis en exergue par la crise alimentaire de 2010 au Niger, entre sauver des vies et sauver des capacités. En mettant un indicateur en avant, tous les moyens ont été affectés sur les séances de réhabilitation nutritionnelle, il ne faut toutefois pas négliger la sauvegarde des capacités même en temps d'urgence.

Dans l'ouvrage *Aide au développement et conflit armé au Burundi : pourquoi rester, comment agir ?*, Jean-Eudes Beuret et Daniel Fino abordent cette question. Pour les auteurs, il convient d'arrêter de cloisonner et d'intervenir de façon séquentielle. Il est ainsi nécessaire de partir des situations réelles des populations et de déterminer comment les différentes actions peuvent se combiner.

L'approche d'une entité de développement repose prioritairement sur l'accompagnement du renforcement des capacités et sur les dispositifs de prévention. En cas de crises récurrentes, il convient d'agir dans la durée, ce qui suppose de disposer de capacités institutionnelles. Toutefois, ces conditions ne sont pas toujours réunies. Cela renvoie aux questions sur les synergies et l'articulation entre les entités d'urgence et celles de développement, les premières ayant une grande capacité pour médiatiser les crises et contribuer à la mise en place de systèmes de prévention. Comment faire en sorte que cette médiatisation permette d'apporter des moyens pour répondre à l'urgence mais aussi pour agir dans la durée ?

Adaptations des pratiques

Pour Henri Leturque, certains acteurs d'urgence, souvent présents depuis de nombreuses années, travaillent de la même façon que les acteurs du développement.

Les ONG de développement doivent disposer de stratégies d'adaptation de leurs actions de développement en situation de crise afin d'éviter toute coupure temporelle ou spatiale. En effet, les acteurs et les besoins sont toujours les mêmes. Par ailleurs, pour Pierre Djympon, lors d'interventions de certaines ONG du Nord dans le Sud, il existe souvent une sous-estimation des compétences professionnelles locales et un manque de prise en compte de certaines réalités locales, ce qui induit un déficit d'efficacité.

Importance du dialogue avec les acteurs locaux, avec l'État local

Pour Nicolas Heeren, lorsque l'État n'est pas présent, comme en Côte d'Ivoire actuellement, la mise en œuvre d'actions de développement local est plus difficile. Il peut exister d'autres acteurs structurants, l'Église catholique en République Démocratique du Congo par exemple.

³³ « *Saving lives* » signifie sauver des vies.

Maintenir un lien avec les acteurs locaux durant un conflit est primordial pour proposer des actions de développement à la sortie du conflit.

Au Nord Mali, lors de la rébellion touarègue des années 1990, l'Iram, qui n'était plus présent sur le terrain pendant le conflit, a continué d'entretenir le dialogue avec les forces endogènes et les acteurs présents. L'Iram a ensuite effectué des propositions d'appui à la décentralisation, tenant compte à la fois de la crise et de son expérience ancienne sur le territoire. Les ONG ont une force, même en cas de conflit, grâce aux liens dont elles disposent avec les structures locales (Frédéric Apollin).

Modalités de financements

Quel est le financement mobilisé pour être présent dans la durée ? (Yves Le Bars) En effet, l'action d'urgence a paradoxalement besoin de temps pour établir son offre, à moins d'agir en laminant ce qui subsiste de la société après la crise.

Pour Handicap International, les projets, qui ont généralement une durée de dix ans, sont financés par les bailleurs classiques : ambassades, fondations, etc. En Asie du Sud, 70 % des actions sont financées par l'Union européenne (ECHO, FEFCO, etc.). Dans certains cas, les fondations participent également aux projets. Tous les projets d'HI intègrent une réflexion sur la prévention des crises et tentent d'intégrer la notion de lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement. Par ailleurs, HI fonctionne sur la base d'accords-cadres avec l'AFD, le gouvernement du Luxembourg, etc. (Sandrine Chopin).

Pour sa part, le GRDR dispose de financements pluriannuels. Lors des inondations ou des situations de post-crise alimentaire, le GRDR articule ses programmes avec des actions de développement local de long terme. De plus, la fidélité du GRDR à certains territoires lui permet de disposer de partenaires financiers ou politiques dans la durée.

Pour l'Iram, les enjeux de financement ne sont pas semblables puisque l'Institut gère peu de projets directement. À travers son fonds associatif, l'Iram accompagne les actions et plaide auprès des donateurs sur l'importance de considérer des actions de long terme.

Articulation entre les actions de développement et les actions d'urgence

Pour Handicap International, l'avantage du DRM (Disaster Risk Management) est le lien naturel entre les acteurs d'urgence et de développement. Les projets menés par HI intègrent une réflexion sur la prévention des crises. D'une durée moyenne de dix ans, les actions suivent une logique de transfert vers le secteur public, y compris en période de crise. Ce transfert sur le long terme s'effectue en partenariat systématique avec les acteurs locaux. Toutefois, le DRM s'avère actuellement insuffisant puisqu'il ne s'applique qu'aux catastrophes naturelles et pas encore aux conflits (Sandrine Chopin).

Le GRDR s'est inscrit dans la complémentarité géographique avec des organisations intervenant davantage dans l'urgence, ce qui a permis d'éviter l'apparition de conflit entre organisations. Cependant, les dialogues ont été plus animés lors de la définition des stratégies de post-urgence. Dans le contexte mauritanien, la dimension des déterminants sociopolitiques est souvent occultée, un premier travail à ce niveau est nécessaire pour produire une contre-information face aux acteurs d'urgence. Le dialogue, afin d'intégrer une dimension développement, n'est pas toujours possible. La très forte médiatisation actuelle des crises ou des pays « fragiles » tend à pérenniser les situations de crises et fait penser à une situation de crise permanente. Il faut donc être en mesure d'avoir une lecture critique de ces discours et de les relativiser.

Cependant, le partenariat de l'Iram avec le réseau Billital Maroobé et Oxfam montre une expérience réussie. Pour sa part, Oxfam dispose de campagnes de plaidoyers structurés, hiérarchisés et de long terme. Pour la crise pastorale, la prise de conscience ne peut se faire que sur le long terme.

Session 2 : Les ONG de développement face aux crises aiguës à fort impact médiatique : l'exemple du séisme en Haïti

I. GESTION DES PARTENARIATS DANS L'URGENCE

Présentation de Frédéric APOLLIN, directeur des opérations AVSF

1. Introduction : une ONG spécialisée en développement rural mais une intervention ancienne liée à des situations d'urgence

Présente dans vingt pays, Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF) agit depuis plus de trente ans avec les communautés et les organisations paysannes des pays en développement pour résoudre la question alimentaire : aide technique et financière, formation, accès aux marchés, etc. Reconnue d'utilité publique, AVSF mène en 2012 plus de quatre-vingt programmes de coopération dans vingt pays d'Amérique centrale et du Sud, d'Asie et d'Afrique, au côté des sociétés paysannes pour lesquelles l'activité agricole et d'élevage reste un élément fondamental de sécurisation alimentaire et de développement économique et social. AVSF est donc une ONG spécialisée en développement rural :

- agissant sur des territoires ruraux souvent déjà soumis à de fortes contraintes et vulnérabilités (économiques, sociales mais aussi climatiques) ;
- coopérant avec des partenaires du Sud (organisations paysannes et locales, de même qu'avec des ONG, des institutions de formation et des services publics) à moyen et long terme ;
- mettant à disposition des compétences spécialisées (agronomes, économistes, zootechniciens, vétérinaires).

L'histoire d'AVSF est pourtant liée à des situations d'urgence : les premières interventions de VSF au Mali auprès des éleveurs répondent à des sécheresses répétées, avec une forte mortalité du bétail. Depuis lors, à plusieurs reprises, AVSF est intervenu en situations de crise et de post-urgence.

Quelques exemples d'intervention d'AVSF en situation de crise et de post-urgence :

- Nord Mali & Niger – sécheresses, 2004-2005 : projets de sécurisation alimentaire ; distribution de semences, caravanes mobiles de santé animale et humaine, campagne de vaccination contre les épizooties, réhabilitation de puits pastoraux, mise en place de banques céréalières.
- Guatemala – tempête Stan, 2005 : distribution de semences et intrants et appui à la relance rapide de la production agricole pour les populations indiennes du Lac Atitlan.
- Haïti – cyclones successifs, 2004 et 2008 (Gustav, Hanna et Ike) : reconstruction d'infrastructures de systèmes irrigués.
- Haïti – séisme, 12 janvier 2010.
- Mongolie – Dzud, 2010 : acheminement et distribution rapide de fourrages aux éleveurs pour sauver les jeunes animaux.
- Pérou – inondations de la région de Cuzco, 2010 : achat et distribution rapides de semences (et quelques outils) pour assurer une campagne agricole.
- Cambodge – inondations, 2011 : recapitalisation de stocks (semences, animaux) auprès des familles paysannes bénéficiaires de projet.

L'ensemble des actions mises en œuvre jusqu'au récent séisme d'Haïti du 12 janvier 2010 présente pour AVSF des points communs. Elles sont mises en place sur des terrains historiques de coopération auprès de populations placées soudainement en situation accrue de vulnérabilité. Elles le sont avec des partenaires traditionnels du « développement » : Organisation paysanne (OP), ONG et parfois quelques alliances nouvelles (Médecins du Monde...). Cette connaissance préalable des terrains et des acteurs est *a priori* un gage de meilleure efficacité et de rapidité dans les réponses apportées. Les réponses à ces crises se font toujours dans les thématiques et les champs d'action traditionnels d'AVSF. Il n'y pas – ou peu – d'intervention et d'actions spécifiques sur l'urgence pour répondre à des besoins de base vitaux des hommes et femmes : nourriture, santé, abri. Elles se font cependant avec des modalités parfois différentes comme l'est la distribution gratuite de biens et services pendant un temps déterminé. Il s'agit donc bien d'une intervention en post-urgence, conçue pour redonner très rapidement aux familles sinistrées les moyens et la capacité de production pour s'alimenter et répondre à des besoins économiques vitaux. Enfin, ces réponses d'AVSF se font avec des financements le plus souvent « classiques » pris sur des opérations de développement et quelques financements spécifiques urgence/post-urgence souvent plus conséquents (Fondation de France, OCHA³⁴, PAM, ECHO)

2. Le séisme du 12 janvier 2010 : bilan d'une réponse en post-urgence

Depuis 1992, AVSF agit dans les zones agricoles d'Haïti en collaboration avec des partenaires locaux pour consolider l'agriculture paysanne. La coopération en Haïti privilégie trois entrées prioritaires :

- le renforcement de la société civile haïtienne, en particulier d'ONG nationales professionnelles et d'organisations paysannes de type syndical ou économique ;
- la promotion de l'irrigation paysanne et la protection des bassins-versants par des démarches innovantes de soutien à l'agriculture de montagne et de reboisement participatif (dispositif de paiement pour services environnementaux, contrôlé par les organisations paysannes) ;
- l'appui à la structuration d'organisations professionnelles de producteurs/trices sur des filières stratégiques pour la sécurité alimentaire et le développement économique du pays, vivrières ou d'exportation (filières café, cacao, fruits, produits laitiers, maraîchage).

Le séisme d'une extrême violence qui a frappé Haïti le 12 janvier 2012 bouleverse le pays, les populations rurales, ainsi que nos partenaires (dont plusieurs subissent de lourdes pertes matérielles et humaines) et finalement notre coopération. Le séisme a ravagé la zone urbaine de Port-au-Prince mais aussi les départements plus ruraux du sud-est autour de Jacmel. Il a causé de nombreuses victimes, morts et blessés. Un bilan confirmé fait état de deux cent cinquante mille morts, trois cent mille blessés et un million six cent mille déplacés. Les structures, institutions et l'organisation de l'État haïtien ont directement souffert de la catastrophe. Trois jours après le séisme, l'état d'urgence a été déclaré sur l'ensemble du pays pour un mois.

Rapidement, Haïti a vécu un déferlement d'aide internationale humanitaire et d'ONG : plus de mille ONG en six mois sont arrivées sur le sol haïtien avec des moyens et des compétences diverses, mais parfois sans commune mesure avec les moyens financiers de certains de nos partenaires.

³⁴ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

• **Le positionnement d'AVSF post-séisme**

Dès le lendemain du séisme et en cohérence avec la politique gouvernementale, notamment celle rapidement définie par le ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR), AVSF décidait de se mobiliser en faveur des populations paysannes avec lesquelles l'association travaille depuis dix-huit ans, aux côtés de ses partenaires historiques issus de la société civile. Dans le département du sud-est, les communautés rurales des communes de Jacmel et Cayes Jacmel ont été durement touchées. AVSF a donc décidé d'agir dans cette zone avec et à la demande de son partenaire : la Coordination régionale des organisations du sud-est (CROSE), un mouvement social important de ce département.

Pour ces familles paysannes déjà vulnérables au niveau économique, social et climatique, au-delà du traumatisme vécu, le séisme du 12 janvier a de sérieuses conséquences. De nombreuses familles rurales affectées par le séisme se sont immédiatement déplacées vers la ville de Jacmel, abandonnant provisoirement leur maison endommagée ou détruite, à la recherche d'aide et particulièrement d'alimentation. Dans un mouvement inverse, des familles urbaines de Jacmel et de Port-au-Prince ont quitté la ville pour rejoindre leurs parents ou familles dans les sections communales, où ces derniers ont peu été affectés par le séisme. Ces migrations ont créé de fortes tensions sur l'alimentation et certaines familles se sont vues contraintes de sacrifier leurs propres semences pour nourrir ces nouveaux venus. L'augmentation des prix des produits agricoles, la pénurie d'essence et de moyens de transport dans les journées qui ont suivi le séisme ont également limité durant quelques jours les échanges sur les marchés locaux tant au détriment des consommateurs urbains que des producteurs ruraux.

Enfin, plusieurs familles ont également perdu, en même temps que leurs maisons, des moyens de productions (outils, semences, matériel agricole) restés dans les décombres. Ces phénomènes ont subitement provoqué des situations de fragilité économique accrue et pouvaient avoir des conséquences graves sur les prochaines campagnes agricoles.

Dans la réponse d'AVSF à cette nouvelle situation, l'ONG a ainsi décidé de :

1. rester fidèle à ses partenaires et de soutenir, dans ce cas précis, le mouvement social CROSE ;
2. rester dans les zones historiques de coopération et définir avec CROSE les nécessités urgence/post-urgence. AVSF et CROSE décidèrent de mettre en œuvre dès mars 2010 :
 - des actions de post-urgence en vue de permettre aux familles de récupérer rapidement leur capacité de production et fournir parallèlement en produits locaux l'aide alimentaire : distribution d'intrants agricoles semences (haricot, maïs, pois), drageons de banane, fertilisants et outils agricoles (houe, machette, etc.), relance de la production agricole (formation technique, installation d'infrastructures individuelles et collectives pour la transformation et le stockage) et du petit élevage (distribution de volaille et chèvres, perfectionnement d'auxiliaires vétérinaires), soutien au réseau de petites laiteries rurales Letagogo touchées par la perte subite de ses marchés (logistique/salaires),
 - des actions d'urgence (nouveau pour AVSF et CROSE) : mise en place d'un programme de *cash* transfert immédiat *via* les femmes, notamment réfugiées sur la ville de Jacmel, d'un programme de *cash for Work* (construction d'une route – piste pour désenclaver une section communale isolée) et enfin d'un programme de reconstruction d'habitat rural ;
3. porter l'expérience et la connaissance des réalités locales dans les espaces de coordination post-séisme (type *cluster*), afin de défendre la légitimité et le positionnement

de l'État et en particulier du MARNDR, auprès des instances et organisations « urgentistes », de soutenir les instances de coordination déjà existantes (CRI/CLIO³⁵).

Enfin, en coordination avec la Fondation de France, AVSF appuie parallèlement les dynamiques locales et des associations haïtiennes peu touchées directement par les programmes d'aide, grâce à la gestion d'un fonds d'investissement rural pour la Fondation de France.

3. Quel bilan et quels enseignements ?

• Des éléments de bilan pour notre partenaire

Notre partenaire a joué un rôle pivot dans la coordination de l'urgence dans la zone du sud-est (devenu point focal pour la distribution alimentaire et d'abris, structure de référence pour le PAM et les ONG humanitaires, mobilisation de plus de 300 bénévoles), ce qui a permis de renforcer sa légitimité sur son territoire mais surtout au niveau national. Cette reconnaissance s'est accompagnée d'une augmentation conséquente de son budget sur les deux dernières années, mais non maîtrisée ce qui a entraîné des difficultés de gestion (technique et financière) pour notre partenaire et son équipe.

AVSF et son partenaire sont par ailleurs restés dans la même logique de coopération sur ces projets post-séisme, avec des difficultés logistiques : anticipation insuffisante des achats (par exemple matériaux pour le programme d'habitat rural), retards sur certaines actions.

Enfin, tandis que les financements de l'aide humanitaire diminuent depuis la fin de l'année 2011, le partenaire fait face actuellement à une baisse de budget et d'activités et a donc un besoin urgent de se réorganiser en conséquence.

• Quel bilan pour AVSF ?

Devant l'ampleur du séisme et des dégâts, l'ampleur de la réponse humanitaire et le déferlement d'aide, AVSF a rencontré des difficultés de positionnement pour, d'une part, faire valoir son expérience et son analyse du contexte local face à l'arrivée massive des ONG d'urgences, d'autre part, faire reconnaître les savoir-faire et l'expérience de ses partenaires haïtiens sur le terrain.

Le séisme a bouleversé le pays et a créé un « Haïti différent », y compris dans l'esprit de nos partenaires : habitué à des démarches de développement, AVSF a rencontré des difficultés dans sa capacité d'anticipation et de réorganisation au regard d'une situation nouvelle (changement de ressources humaines et forte concurrence, organisation logistique, etc.). Avec une coopération sur des territoires conçus sur des pas de temps longs, AVSF n'était pas habitué à travailler très vite et parfois sur de nouvelles actions hors de son cœur de métier historique (par exemple le programme d'habitat rural).

Enfin, le positionnement d'AVSF n'a pas toujours été aisé tout au long de l'année 2010 vis-à-vis des demandes importantes des partenaires historiques, en particulier en matière de soutien logistique et d'actions d'urgence (mais l'ONG pouvait-elle refuser ?) et face aux déferlements de l'aide.

³⁵ Comité de liaison inter-ONG (pré-existant au séisme).

• **Quels enseignements pour AVSF ?**

De cette catastrophe, exceptionnelle par sa magnitude et des expériences passées déjà engagées dans des situations de crise, quelques enseignements ont pu être identifiés pour AVSF et sa coopération :

1. Il reste effectivement pertinent et légitime pour une ONG dite « de développement » d'intervenir avant tout en post-urgence, conçue comme une transition vers des démarches de développement, et de mettre en œuvre de telles actions d'abord dans les pays et territoires de coopération où nous sommes présents, par la « connaissance intime des territoires et acteurs locaux ».
2. Tout aussi pertinent est le choix de rester fidèles aux partenaires historiques en coopération (mieux articuler post-urgence et développement, connaissance des territoires et acteurs, présence locale et logistique installée en partie) mais :
 - en restant modestes sur les transferts financiers pour ne pas fragiliser aussi la propre organisation de leurs partenaires ;
 - en proposant une maîtrise d'œuvre technique et financière, avec des moyens humains accrus d'accompagnement des partenaires, pour plus d'efficacité et de rapidité dans les réponses apportées et dans les actions mises en œuvre ;
 - en prenant le temps préalable – même si court - de mieux analyser le nouveau contexte, d'identifier certaines actions et d'anticiper les conditions requises pour leur mise en œuvre.
3. Dans le domaine de l'urgence, limiter au maximum ses interventions directes, mais créer les alliances nécessaires avec des structures spécialisées de l'humanitaire (locales ou internationales) pour répondre aux légitimes demandes des partenaires.
4. Dans les projets « classiques » de développement, prévoir les moyens financiers minimums et intervenir avec nos partenaires sur la prévention des crises (notamment celles « prévisibles », d'ordre climatique) : formation des populations, mise en place de dispositifs de détection, mise en place de stocks de pénurie, voire petits fonds d'urgence (distribution d'intrants, etc.).
5. Pour améliorer son efficacité dans les actions de post-urgence et la cohérence de ces actions avec sa mission principale, il est important pour une ONG comme AVSF de préciser des règles internes : sur les priorités géographiques, sur les méthodes « utilisables et nouvelles » (dons, *cash for work*, etc.), avant de retourner à des démarches plus courantes dans le développement (systèmes financiers pérennes d'appui, etc.), sur l'incorporation de la prévention et la gestion des risques dans tous les projets, etc.
6. Pour finir, il semble nécessaire que les ONG de développement créent enfin des liens plus forts et des alliances avec des ONG humanitaires et d'urgence sur la base d'une réelle complémentarité de compétences et de temps :
 - ONG humanitaires : réponses immédiates et pertinentes au « *saving life* » après une crise exceptionnelle ;
 - ONG de développement : prise de relais en post-urgence et transition au développement.

II. LIENS ET INTERACTIONS ENTRE URGENCE ET DÉVELOPPEMENT À COURT ET MOYEN TERME

Présentation de Renaud Colombier, chargé de projets Gret

Renaud Colombier a présenté les conclusions d'une vingtaine d'entretiens réalisés en juin et juillet derniers, auprès de responsables du Gret au siège et en Haïti, de bailleurs de fonds, d'ONG d'urgence et de partenaires locaux traditionnels du Gret. Cet article a été coécrit avec Émilie Barrau (Gret).

1. Éléments de contexte avant le séisme

Depuis plus de vingt-cinq ans, le contexte haïtien se caractérise par une instabilité politique chronique. L'État haïtien possède une faible capacité de gestion, notamment dans la délivrance des services publics, du fait du manque de moyens humains et financiers. La délivrance des services de base est de manière générale déficiente et souvent prise en charge soit par le privé, soit par des ONG nationales ou internationales.

L'extension de Port-au-Prince, la capitale, s'est faite de façon anarchique au cours des dernières décennies. Début 2010, elle comptait environ trois millions d'habitants dont 50 % vivant dans des bidonvilles.

2. Le Gret : 15 ans d'intervention dans le secteur de l'eau

Le Gret a initié un projet en 1995, au moment où la situation du pays commençait à se stabiliser, avec un financement d'urgence de l'Office humanitaire des communautés européennes (ECHO³⁶) relayé plus tard par l'Agence française de développement (AFD), pour tester un dispositif d'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince.

Le Gret a souhaité faire évoluer l'approvisionnement par camion en accord avec la Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (Camep), l'entreprise publique de fourniture d'eau potable, et tester un service durable. Celui-ci consiste en des bornes fontaines raccordées au réseau public d'eau, gérées par des comités de quartier composés de membres élus parmi les habitants. Fin 2009, le dispositif était étendu à une cinquantaine de quartiers, donnant accès à l'eau à un million d'habitants.

Le Gret a instauré un projet d'accompagnement à la création des comités d'eau et accompagné l'institutionnalisation du dispositif, à travers la création de l'Unité de coordination des quartiers défavorisés (UCQD). Cette alliance a inclus la Direction nationale de l'eau potable et l'assainissement (Dinepa) qui est assimilable à un ministère de l'eau.

De maître d'œuvre au départ, le Gret a joué plusieurs rôles pour endosser finalement celui d'assistant technique auprès des différents acteurs de la filière. L'équipe locale, majoritairement composée d'Haïtiens, professionnels et militants, possède une autonomie et un pouvoir d'initiative en termes de stratégie tout en rendant compte au siège parisien.

³⁶ European Community Humanitarian Office (ECHO)

3. Le séisme et la réponse humanitaire

Les conséquences du séisme sont vertigineuses. Environ deux cent cinquante mille morts, trois cent mille blessés, un million six cent mille sans-abri et des pertes matérielles estimées à 120 % du PIB. La moitié des quartiers d'intervention traditionnelle du Gret ont été affectés par le séisme.

Plus d'un millier d'ONG de toutes tailles et de tous niveaux de professionnalisme sont arrivés simultanément, ajoutant à la catastrophe un enjeu considérable de coordination des acteurs. Pendant cette phase, 20 % des ONG effectuaient 80 % du travail, les 80 % restants se contentant d'engorger le système. La coordination avec les acteurs locaux, et notamment l'État haïtien, constitue un autre enjeu, alors qu'eux-mêmes ont également été victimes du séisme. Très rares ont été les structures d'urgence à associer les autorités locales, à l'exception notable de la Dinépa qui a su s'organiser rapidement, en lien avec l'Unicef et d'autres acteurs.

Les quartiers détruits et intacts coexistent dans un contexte urbain dense, ce qui crée une concurrence entre les zones où les services sont payants et celles où ils sont gratuits, du fait de l'aide internationale. La population des camps de réfugiés est d'ailleurs passée, au cours des trois premiers mois, de un million trois cent mille à deux millions de personnes, traduisant un effet d'attraction. Ce phénomène a considérablement perturbé, et parfois ruiné, les services locaux publics et privés qui continuaient de fonctionner.

Pour le Gret, le premier enjeu est de favoriser l'accès des quartiers défavorisés à l'aide d'urgence et la reconstruction. Le deuxième consiste à soutenir ses partenaires publics historiques du secteur de l'eau dans un contexte déstabilisant et à préserver la légitimité et la cohésion des comités d'eau, fortement bousculés par les demandes d'urgence des populations et le plus souvent court-circuités par les acteurs de l'urgence. Enfin, le Gret doit préserver sa propre légitimité alors qu'il est lui-même affaibli.

4. La stratégie du Gret post-séisme

Le plan d'action établi par le Gret est marqué par une philosophie d'intervention inchangée (renforcement de l'État *via* la délivrance de services publics, appui à la structuration sociale dans les quartiers, durabilité sociale et économique des actions). Il repose sur la continuité de ses actions locales, dans une perspective de reconstruction et de développement durable en Haïti.

Ces actions comprennent un rôle d'appui et d'interface entre la Dinépa, la Camep, l'UCQD, les comités d'eau et certains acteurs de l'urgence, avec pour objectif de faciliter la mise en place de dispositifs d'approvisionnement en eau (*water trucking*). Le Gret a dû coordonner les approvisionnements en eau des quartiers, mais aussi la production et la diffusion de diagnostics dans les quartiers défavorisés, la participation au *cluster* « *Water Sanitation and Hygiene (Wash)*³⁷ » et au sous-*cluster* « *Beyond Water Trucking* », chargé d'étudier des stratégies de sortie des interventions d'urgence et de retour à la distribution payante.

Seules deux actions d'urgence ont été menées. Elles l'ont été en partenariat avec ses partenaires historiques. La première, réalisée rapidement après le séisme, était une opération de *cash for work* dans six quartiers pour recapitaliser les populations tout en assurant des actions d'intérêt général. Elle consistait en une opération de nettoyage, en lien avec les mairies concernées et les comités d'eau. La deuxième a été un appui important à la Dinépa et aux cinquante comités d'eau dans la lutte contre le choléra à travers la distribution d'aquatabs³⁸ et des actions de sensibilisation.

³⁷ « *Water Sanitation and Hygiene* » signifie Eau, Assainissement et Hygiène. Le Cluster WASH assure la coordination et la concertation des acteurs sur place dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

³⁸ Comprimé effervescent permettant la désinfection de l'eau d'alimentation.

Dès le mois d'avril, le Gret a relancé deux projets existants et monté huit nouveaux projets, principalement liés à des sollicitations de bailleurs. Ses modes de montage de projet et d'intervention sont restés globalement inchangés et ont été peu adaptés aux contraintes du contexte d'urgence. Il a systématiquement impliqué les acteurs locaux et a concentré ses actions dans ses domaines de prédilection, tout en s'ouvrant à de nouvelles thématiques pour l'équipe haïtienne mais pas pour le Gret : la nutrition, le développement agricole et l'aménagement urbain.

En revanche, si le Gret a été très sollicité, il a systématiquement refusé d'agir dans les camps et de manière générale de mener des actions qui risquaient de rendre durables des installations et actions temporaires.

S'agissant de la reconstruction, les réflexions ont démarré dès janvier 2010 au Gret. Elles ont engendré trois projets : le projet Res'eau pour la mise en place d'un observatoire de la qualité de l'eau dans les quartiers défavorisés ; un projet pour la reconstruction de quartiers défavorisés à Baillergeau et Martissant³⁹ ; le projet Saint-Louis, qui s'inscrit dans une perspective de rééquilibrage entre la capitale et les villes secondaires.

Parallèlement, le siège a porté une vision de développement dans le contexte d'urgence, en investissant fortement un groupe de travail *ad hoc* de Coordination Sud, en participant aux réunions de la MIRH (Mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti) et celles du collectif Haïti et en représentant les ONG européennes à la conférence des donateurs en mars 2010, avec le mandat de CONCORD⁴⁰. Le document de position rédigé collectivement pour New-York traduit la prédominance d'une vision de développement et un certain consensus entre ONG d'urgence et de développement. Pourtant, cette convergence dans les discours ne se vérifie pas sur le terrain et dans la pratique. Enfin, aujourd'hui, dans quelle instance les ONG discutent-elles encore des problématiques de reconstruction en Haïti ?

5. Les interactions du Gret avec les acteurs de l'urgence

Les acteurs de l'urgence interrogés reconnaissent la forte valeur ajoutée du Gret dans son rôle d'interface pour faire valoir l'existant (acteurs publics et société civile et services publics) et son attitude coopérative. De leur côté, la Dinépa, la Camep et l'UCQD ont considéré que le Gret avait eu un rôle d'appui auprès d'eux et une plus-value unique dans la défense de la place des pouvoirs publics et du service public de l'eau. Enfin, les comités d'eau, après une forte incompréhension, alors qu'ils devaient faire face aux demandes d'aide d'urgence des populations, reconnaissent aujourd'hui la pertinence et la légitimité du positionnement du Gret. Toutefois, tous signalent que l'impact de l'action du Gret apparaît limité sur les pratiques d'urgence et les stratégies de sortie, et restreint à quelques ONG francophones.

En effet, certains quartiers défavorisés n'ont pas ou peu reçu d'aide et, dans les quartiers qui en ont reçues, peu d'ONG d'urgence sont passées par les comités d'eau pour la distribution de l'aide. Également, bien qu'il y ait eu quelques tentatives de collaborations, peu de partenariats ont été effectifs et ont abouti entre le Gret et des ONG d'urgence. Enfin, si la présence du Gret dans le groupe « Beyond Water Trucking » a aidé les pouvoirs publics à tenter de bloquer les stratégies de sortie dangereuses par des consignes vis-à-vis des ONG, beaucoup d'entre elles auraient choisi de ne pas les suivre. Il est possible toutefois que l'impact soit un peu plus important que ce que nous avons pu apprécier en juillet 2010. En effet, les comités d'eau faisaient alors état de démarches auprès d'eux de la part d'ONG d'urgence qui cherchaient à mettre en place de vraies stratégies de sortie.

³⁹ Financé par l'AFD, il associe la FOKAL et le mouvement des PACT.

⁴⁰ CONCORD est la confédération européenne des ONG d'urgence et de développement.
www.concordeurope.org

Les facteurs explicatifs internes au Gret sont divers : méconnaissance des stratégies et modes opératoires des ONG d'urgence, capacité de partage et diffusion insuffisante des informations, investissement trop intermittent et sans stratégie véritable dans les espaces d'influence et de coordination en Haïti, manque de ressources humaines adaptées au contexte d'urgence.

Des facteurs externes au Gret apparaissent plus déterminants encore pour expliquer l'impact limité. Les divergences de fonds dans la philosophie d'intervention (l'assistance et la gratuité de l'aide *versus* la recherche de durabilité sociale et économique) et le rapport aux acteurs locaux (le court-circuitage, pour aller vite, contre le renforcement et la structuration d'acteurs comme fin en soi) constituent bien souvent des freins à la coordination entre acteurs. Les logiques concurrentielles, la recherche de visibilité et les modes opératoires (logiques d'offre et de préfabriqué *versus* réponse à la demande ; contraintes de décaissement ; *turn over* et profil des équipes ; contraintes de sécurité) rendent difficile la collaboration entre acteurs. On constate en particulier que toute action d'influence sur les interventions des urgentistes doit être extrêmement rapide car les commandes de matériel sont passées très vite après les études de besoin.

Enfin, il faut signaler que la Dinepa a regretté ne pas s'être donné les moyens d'optimiser le rôle du Gret pour guider les interventions des ONG d'urgence : en effet, l'absence de mandat officiel et de financement ont limité les moyens et la légitimité du Gret à intervenir en interface vis-à-vis des urgentistes.

6. Enjeux et enseignements

• **Comment être influent et contribuer à orienter les interventions des urgentistes ?**

Le cas d'Haïti met en lumière la nécessité de faire reconnaître, par les bailleurs et les pouvoirs publics locaux, le rôle d'interface et d'orientation des urgentistes que peuvent jouer les ONG de développement bien implantées localement dans des contextes d'urgence : cette reconnaissance doit s'exprimer à travers la formalisation d'un mandat et des financements associés.

Également, on constate la nécessité de capitaliser et de disposer d'outils et de supports d'information très rapidement communicables indispensables dans les urgences (cartographies, informations sur les populations, sur les organisations, sur les réseaux) ce qui revient à développer une démarche de prévention et de réduction des risques.

Développer une capacité de réaction rapide suppose aussi une capacité de mobilisation de fonds en urgence, des procédures de décision et des modes de fonctionnement *ad hoc* qu'il faut avoir construit en amont. Il s'agit encore de constituer une capacité de mobilisation de ressources externes professionnelles (investissement dans les *clusters*, connaissance des acteurs et des bailleurs de l'urgence, gestion du stress, appui psychologique, etc.) et de réduire la vulnérabilité des équipes dans les pays à risques.

• **Peut-on se contenter d'agir en appui ou en interface ? Faut-il être opérateur dans un contexte d'urgence ? Si oui, à quelle échelle d'intervention ?**

Réussir à exister et à faire valoir son rôle et son utilité en tant qu'interface dans un contexte d'urgence aiguë, dans lequel la légitimité repose avant tout sur la capacité d'action et d'intervention rapide et directe auprès des populations, est difficile (rivalités et concurrences en termes de visibilité entre ONG et entre institutions, risque de marginalisation). Cela renforce encore la nécessité d'un mandat formel et d'une capacité de l'ONG à communiquer et à faire valoir son positionnement.

Mais on peut aussi se demander si cette posture est suffisante pour un opérateur de projets comme le Gret. La réalisation d'actions d'urgence ou de post-urgence par le Gret aura eu une triple utilité. Elle lui a permis de préserver sa légitimité auprès des comités d'eau et des

pouvoirs publics – en particulier au moment de la crise du choléra –, de contribuer à préserver la légitimité des comités d'eau vis-à-vis des populations, d'établir des relations avec des bailleurs, en partie nouveaux pour lui, et de négocier le financement d'actions de développement par la suite.

Ces actions sont restées limitées et ponctuelles et il est vrai que les contraintes propres aux financements de l'urgence sont peu propices à la construction *ex nihilo* de nouvelles stratégies. La capacité du Gret à instiller, dans ses actions d'urgence ou dans les projets financés par des bailleurs sur des fonds d'urgence, sa philosophie d'intervention aurait sans doute été moindre s'il avait dû mettre en œuvre des actions de plus grande ampleur. L'expérience du Gret dans cette crise en Haïti plaide donc pour un choix très raisonné de saisies d'opportunités dans les phases d'urgence mais montre aussi qu'il est possible de mener des actions d'urgence en partenariat avec les acteurs locaux et en les inscrivant des perspectives de moyen et long terme.

• ***Comment intégrer l'urgence dans les actions de développement ? Comment intégrer le développement dans l'urgence ?***

Dans les pays soumis régulièrement à de forts risques naturels comme Haïti, avoir une vision de développement implique d'intégrer la question des urgences. Les ONG de développement pourraient anticiper les situations d'urgence en :

- développant des approches de prévention des risques intégrées aux projets ;
- contribuant à l'élaboration des plans de contingence avec les autorités publiques (locales et nationales) dans des pays exposés à des risques naturels et en aidant leurs partenaires locaux à y prendre part ;
- travaillant sur la disponibilité des informations accumulées par les équipes de développement pour qu'elles soient mobilisables dans des contextes d'urgence.

Les ONG de développement et d'urgence devraient également chercher à développer des relations et des partenariats pour mieux articuler leurs interventions. Il est nécessaire qu'elles apprennent à mieux se connaître et qu'elles créent des espaces de réflexion et d'échange sur leurs possibilités d'articulation et de collaboration. Elles auraient intérêt également à construire des relations hors crise entre sièges et entre représentations locales quand il y en a, qui puissent être immédiatement réveillées lorsque nécessaire.

Enfin, les ONG de développement devraient mettre en place une stratégie de plaidoyer et de communication vis-à-vis des bailleurs, des ONG d'urgence, des formations spécialisées aux métiers de l'urgence pour promouvoir et faire reconnaître leurs rôles et leurs modes d'interventions dans les contextes d'urgence.

POINTS DE DÉBATS

Enjeux de concertation

Pour François Grünewald, deux types d'approche s'opposent : l'approche du « faire-faire » et du soutien aux acteurs et l'approche de substitution et de gratuité. « Le choc culturel est complexe. » Une meilleure coordination permettrait une meilleure efficacité des actions. Par exemple, lors de la première évaluation par le Groupe URD en Haïti, une partie du matériel envoyé était inutile, ce qui n'aurait pas été le cas si le Centre de crise du MAEE et la Protection civile avaient su ce que l'AFD faisait avec le Gret dans le domaine de l'eau. De plus, l'urgence entraîne l'utilisation rapide et visible de beaucoup de ressources, ce qui n'est pas nécessairement un élément favorable pour la mise en place d'une approche concertée, intégrant les acteurs locaux. Enfin, alors que les acteurs de l'urgence devraient penser dès le début de l'intervention à leur stratégie de sortie, ils ne le font que très tard au cours du processus.

Pour Frédéric Apollin, le séisme en Haïti a eu le mérite de faire fortement dialoguer en France les ONG d'urgence et les ONG de développement. Ensuite, autour du message porté par l'État haïtien selon lequel le séisme avait touché le monde agricole, une partie de l'aide alimentaire s'est fournie sur des marchés locaux. L'écoute a donc été réelle à ce niveau et a permis une plus grande concertation des bailleurs.

Les alliances sont indispensables dans le futur pour des pays qui rencontrent des crises récurrentes. Les partenariats conclus entre AVSF et des ONG d'urgence reposent sur des complémentarités thématiques ; ces partenariats permettent d'ancrer dans la durée et d'entrevoir ensemble la façon de répondre dans le futur à des cycles de crise, de sécheresse, de famine... Les ONG de développement peuvent également réfléchir avec les ONG d'urgence aux sorties de crise.

Yves Le Bars a souligné qu'avec la crise de nouveaux partenariats, qui existaient avant la crise, se sont consolidés ; Catherine Bonnaud, pour sa part, s'est interrogée sur la pertinence et la solidité des partenariats nés à l'occasion d'urgence, notamment au regard des effets d'aubaine dont certains peuvent profiter. Pour Pierre Djympson, la majorité des ONG ayant intervenu en Haïti sont des ONG urgentistes, s'engageant là où se situent les caméras. Il serait intéressant de comparer la cartographie des ONG qui sont intervenues avant et après le 12 janvier. Une grande partie de l'aide s'est concentrée sur Port-au-Prince. Suite au séisme s'est produite une fuite massive de résidents vers les villes de province. Quelques semaines après, le mouvement inverse a été constaté. Les rares ONG qui intervenaient en province n'ont pas trouvé le financement nécessaire pour mettre en place des structures d'accueil. Avec un effet d'aubaine, des populations ont rejoint la capitale. Dans la pratique, la priorité est accordée à l'urgence, ce qui réduit l'efficacité des actions conduites.

Difficulté de croître face à une demande importante

Comment les ONG de développement peuvent-elles s'outiller pour répondre à l'accélération du changement stratégique ? (Yves le Bars).

Pour Renaud Colombier, les urgentistes utilisent des mécaniques rodées, transposées sur le terrain. Pour les ONG de développement de petite ou de moyenne taille, il faut d'autant plus se méfier de la tentation de faire grandir une équipe locale, étant donné que les financements s'assèchent rapidement et que la crise de croissance n'est jamais loin.

Par exemple, AVSF a fortement recruté après le séisme en Haïti afin de répondre à une demande extrêmement forte. Malgré les difficultés que CROSE rencontre aujourd'hui pour se stabiliser, ce partenaire est ancré dans toutes les collectivités du territoire. Les ONG d'urgence et les organisations internationales se sont donc adressées à cette structure. La croissance nécessite de mieux travailler et de s'associer avec les ONG humanitaires, ces alliances deviennent indispensables pour des pays qui rencontrent des crises récurrentes.

Prévention des crises

Aviez-vous connaissance du plan de contingence d'Haïti avant le tremblement de terre ? Contribuez-vous à son actualisation et considérez-vous que ce plan est pertinent ? (Samuel Legendre).

Selon François Grünewald, les plans de contingence existant depuis longtemps en Haïti se sont toujours révélés être erronés. L'enjeu est de travailler à la réflexion sur la palette des risques, plutôt que de définir un plan qui termine sur l'étagère.

Implication de la population dans les actions d'urgence et de développement

L'implication de la population est une condition importante de la réussite des dynamiques de reconstruction et de sortie de crise impulsées par les acteurs extérieurs (étudiant Ciedel). Pourtant, dans beaucoup de zones, une certaine résilience des populations à accueillir les réfugiés a été constatée (Frédéric Apollin). En Haïti, pendant l'urgence, le système de *cluster* n'était pas accessible aux Haïtiens ; aujourd'hui la majorité d'entre eux ne fonctionnent plus. Au-delà, il n'existe pas vraiment d'instance de coordination. Dans le cas d'Haïti, la coordination est à sens unique. Il s'agit d'une sorte d'assistance. N'est-il pas nécessaire de redéfinir l'aide en Haïti ? Ainsi, après le tremblement de terre, 85 % de l'aide américaine est répartie aux États-Unis. La communauté internationale donne avec la main droite et reprend avec la main gauche (James Olivier, INS).

En Haïti, le travail des ONG haïtiennes, appuyées par les ONG internationales, a permis de limiter la crise en zone rurale. Ainsi, AVSF a ainsi consolidé un partenariat avec CROSE, un mouvement social haïtien, qui a permis de relayer les débats dans les communes et d'associer la population, les communes aux actions conduites par AVSF. AVSF choisit ses partenaires locaux en répondant aux besoins des populations locales mais également pour influencer les transformations sociales sur les plans local et national.

De même, le Gret continue d'appuyer les comités d'eau, structures élues et représentatives des habitants en conservant l'objectif d'être également un interlocuteur des pouvoirs publics dans l'élaboration des politiques publiques.

L'implication des gouvernements est également un facteur important des succès des programmes de développement (Sandrine Chopin). Toutefois, peu de bailleurs prennent en compte la nécessité de renforcer l'État (François Grünewald). Pendant les premiers mois qui ont suivi le séisme, quasiment rien n'a été fait pour aider l'État. Un mois après le séisme, le ministre de la Santé se déplaçait en mobylette ou à vélo afin de trouver de la nourriture pour ses secrétaires. De plus, depuis plus de dix ans, la stratégie de nombreux bailleurs est de casser l'État haïtien. Les analystes estiment que le maintien de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) n'est plus nécessaire depuis quatre ans. Randa Radhouani a souligné le rôle de la coopération décentralisée pour renforcer les autorités locales haïtiennes. Au lendemain de la catastrophe, le ministre haïtien de l'Intérieur et des Collectivités territoriales a sollicité Cités Unies France afin d'apporter un appui institutionnel à la création d'une intercommunalité regroupant les communes de Gressier, Léogâne, Petit-Goâve et Grand-Goâve. Un projet de coopération a ainsi été créé entre ces quatre communes et la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, la communauté d'agglomération de la Martinique et Cités Unies France. Le même type de partenariat est engagé entre douze communes, regroupées en une association départementale : l'Association des maires de la Grand'Anse (AMAGA), le conseil régional de Bretagne, les communes du Grand Ouest, les communes de Morne à l'eau et Gourbeyre (Guadeloupe), le département des Côtes d'Armor, la ville et la communauté urbaine de Nantes, les communes bretonnes de Lannion-Trégor et du Kreiz Breizb et enfin Cités Unies France. À travers le renforcement des autorités locales, la coopération décentralisée permet d'appuyer sur le long terme les dispositifs de prévention des risques et de réduire la vulnérabilité des populations pour une meilleure résilience des territoires.

Table ronde : crise, urgence, développement : quelles stratégies pour l'avenir ?

Modérateur : Christian TROUBÉ, directeur de l'agence Rue principale

Participants : Serge MOSTURA (Centre de crise – MAEE) ; Catherine BONNAUD (AFD) ; Isabelle MOUSSARD-CARLSEN (Action contre la faim) ; Jean-Philippe FONTENELLE (Gret)

Christian TROUBÉ

L'objectif de la table ronde est de revenir sur nos quatre questions de la matinée. Comment adapter les pratiques du monde du développement à des contextes d'urgence ? Comment interagir avec les acteurs de l'urgence ? Comment faire valoir les approches du monde du développement ? Comment systématiser l'intégration de logiques parfois antagonistes ?

Tout aujourd'hui est crise et tout est fait pour que les rapports Nord/Sud soient envisagés selon ce prisme. Cela conduit à un basculement de l'objet social du monde associatif vers une crispation sur la crise. De fait, il s'est produit un glissement des ONG urgentistes vers le monde du développement. Dans le même temps, les associations de développement ont été interpellées par une temporalité plus réduite que celle qui s'applique habituellement au développement.

Au-delà de ce débat urgence/développement, il existe deux conceptions de l'humanitaire : l'humanitaire de projection et l'humanitaire d'inclusion. Dans l'urgence, sont mobilisés dans les pays du Nord des ONG qui se projettent dans les pays du Sud. Pour sa part, l'humanitaire d'inclusion associe la société civile et se situe au plus proche des personnes vulnérables.

Globalement, est constaté un déficit de connaissance réciproque des deux univers, d'autant plus que ces métiers ont énormément évolué. Toutefois, les ONG de développement et les ONG d'urgence se retrouvent sur certains champs, comme celui de la prévention des crises ou de filet de sécurité. De plus, les ONG de développement peuvent offrir de nombreuses connaissances au monde de l'urgence, notamment du lien entre elles, de la fidélité à des pratiques de développement dans la durée, à des relations culturelles et sociales avec les populations, ainsi que du recul. Encore faut-il que les ONG de développement et d'urgence puissent se parler et anticiper ensemble le monde complexe, évolutif et en crise qui est le nôtre et cela avant que la crise ne se déclare. Cela pose la question de l'ouverture d'espaces de coordination et de dialogue.

Serge Mostura, quelles stratégies d'avenir pouvons-nous imaginer pour cet univers de l'urgence et du développement ?

Serge MOSTURA

Le Centre de crise est une direction du MAEE en charge notamment des situations d'urgence et de crise à l'étranger. Dans le domaine humanitaire, le Centre de crise contribue à la réflexion des pouvoirs publics. Dans le domaine de l'urgence, il est l'interlocuteur d'un certain nombre de partenaires (ONG, agences de Nations unies, etc.). De plus, le Centre gère un fonds d'urgence humanitaire qui permet de subventionner des projets conduits par les ONG, y compris locales, et les agences de Nations unies en cas de graves difficultés. Enfin, au sein

de l'administration, le Centre exerce une mission de coordination ; en revanche, vis-à-vis des partenaires extérieurs, sa mission est celle de la facilitation.

Le débat entre urgence et développement constitue un souci spécialement français. Les ONG britanniques sont issues des « *non profit organizations* » et ont un mandat thématique ou générique. Les ONG françaises sont issues de la tradition du monde associatif. Cette approche permet la diversité et constitue une richesse mais fait également courir le risque d'une fragmentation des structures. À l'étranger, l'urgence, en termes financiers, correspond à un pourcentage des crédits que l'on consacre au développement.

Tant l'action d'urgence que celle de développement ont vocation à s'éteindre. Or, souvent, les actions sont trop durables. La question à poser est donc moins celle de la temporalité que celle de la durée.

Une conférence nationale humanitaire a été organisée mi-novembre lors de laquelle ont été tirées plusieurs conclusions, parmi lesquelles la nécessité, pour la France, de disposer d'une stratégie humanitaire. Beaucoup de pays en disposent déjà. Élaborer une telle stratégie pose nécessairement la question du lien entre l'urgence et le développement.

Dans ce cadre, le premier critère est celui de la contrainte politique. Les règles d'intervention d'une ONG de l'urgence sont l'indépendance, la neutralité... Par exemple, si les ONG françaises souhaitent continuer à travailler en Syrie, une impartialité est obligatoire. Elles ne doivent ni critiquer le gouvernement syrien, ni se compromettre avec lui. Les ONG de développement, qui elles aussi ne doivent pas se compromettre avec les autorités locales, contribuent souvent par leurs actions aux politiques publiques.

Pour des raisons liées à l'opinion publique, un pays peut décider de financer des opérations humanitaires d'urgence. Au Royaume-Uni, l'opinion nationale est plus sensible à la logique de projection qu'à la logique d'inclusion.

Le deuxième volet est financier et administratif. Pour les deux catégories d'ONG, les montants, les mécanismes et les procédures de financement ne sont pas les mêmes. Dans un cas, le principe est celui de l'assistance. Dans un autre, la logique est voisine de celle du prêt. Il n'est pas possible de passer de l'un à l'autre de façon neutre car les règles de droit ne sont pas les mêmes, ce qui ne signifie pas que les actions ne peuvent pas être raccordées. Le MAEE veille à la cohérence des actions menées par le biais de la Direction générale de la mondialisation, le Centre de crise et l'Agence française de développement.

La logique des interventions du Centre de crise est d'observer ce qui existe déjà dans un pays donné et de déterminer qui est le mieux placé pour répondre au besoin identifié. Ce peut être une ONG que le Centre de crise fait venir spécialement, ou une ONG qui travaille déjà sur place et à qui le Centre donne la possibilité de travailler de façon plus intense. À ce titre, le Centre a recours à l'ambassadeur présent dans le pays concerné, qui dispose d'une vision globale de la situation du pays donné.

Le troisième volet est celui des méthodes, sur lequel le Centre peut faire des progrès tout à fait importants. Le premier domaine est celui de la professionnalisation : il serait bon de rassembler les formations initiales et continues déjà existantes en créant des tronc communs. De plus, des partenariats existent pour certains projets, même s'ils se mettent en place très tard. Toutefois, il apparaît qu'aucun acteur n'intervient partout dans le monde. Il est donc nécessaire de réfléchir aux partenariats à mettre en place selon une logique géographique.

Pour conclure, il existe trois phases durant lesquelles les contacts sont possibles. La première phase où le contact est possible est celle de la prévention des catastrophes. Suite à la conférence organisée, un pourcentage du fonds d'urgence humanitaire sera consacré à des actions de prévention. La deuxième phase est celle de l'urgence elle-même. Dans ce cadre, lorsque les ONG rencontrent des problèmes, la solution est d'en parler à l'ambassadeur de France ou à l'attaché humanitaire du pays. La troisième phase est celle de l'après-crise, pour laquelle les Français ont des défaillances. L'an dernier, la France s'est

dotée d'une Task force⁴¹ pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures, dont la mission est d'organiser la phase post-crise. Cette force a fait la somme de tous les engagements français dans tous les pays d'intervention. En 2012, ce groupe devrait se réunir de façon plus régulière, avec l'ensemble des ONG d'urgence et de développement, afin d'identifier des solutions.

Christian TROUBÉ : Serge Mostura a plaidé pour un regroupement. Quel est le point de vue de l'AFD ?

Catherine BONNAUD

Aujourd'hui, la prise en charge de l'urgence n'a pas été transférée à l'AFD. Il existe donc un *cluster* Urgence et un *cluster* Développement au sein des pouvoirs publics. La porosité n'est pas assurée entre les deux, sans pour autant que l'on puisse parler de méfiance. L'AFD a pour mission la construction des capacités locales et l'amélioration de la gouvernance. Elle vise également à renforcer les États, qui sont ses interlocuteurs naturels, et à les accompagner dans leurs rôles (planification, régulation, élaboration et respect des normes, coordination). Tout cela ne peut se faire que si la stabilité est assurée et s'il existe des politiques publiques.

Le tableau est protéiforme en fonction de l'État, de la crise. La taille et l'importance des crises impliquent des réponses et des articulations différentes. Dans certains pays, les crises sont prévisibles. Ainsi, en Mongolie, les grandes vagues de froid se produisent de façon régulière mais l'État est dans l'incapacité chronique de coordonner l'aide des acteurs, alors que le pays n'est pourtant pas pauvre.

Si, dans son métier traditionnel, l'AFD a un rôle d'appui à l'État, l'Agence travaille également avec les ONG comme opérateur ou en appuyant leurs initiatives. Dans le premier cas, l'AFD s'inscrit dans une logique de développement sur le long terme et l'émergence d'une crise peut alors compliquer les choses. Dans le second cas, l'AFD n'a eu qu'une grande crise à gérer, celle d'Haïti lors de laquelle peu d'ONG ont sollicité l'Agence pour intervenir dans l'urgence. Lorsque l'urgence a été déclenchée en Haïti, nous avons réuni les ONG pour les assurer de la flexibilité des actions de l'Agence. De même, nous pensions être sollicités pour répondre à de nouveaux besoins au cours des années 2012 et 2013. À ce stade, cela n'a pas été le cas, du moins pas encore.

L'analyse de ces situations permet de constater la nécessité de passer d'une mission de développement, qui était traditionnellement basée sur le renforcement de la société civile au Sud, à une mission de soutien à la sortie de crise.

Se pose alors un nouveau problème, celui du financement. Les ONG dites humanitaires sont financées à 100 % par ECHO, le Centre de crise, etc. Lorsqu'elles contactent l'AFD, cette dernière les informe qu'elles doivent disposer de fonds privés, condition qui n'est souvent pas satisfaite. Nos modalités d'appui aux ONG ne sont pas adaptées pour prendre en charge cette transition. Même si l'AFD souhaitait intervenir lors de situations d'urgence, une révision profonde des outils de l'Agence serait nécessaire pour répondre aux attentes et besoins des ONG.

Par ailleurs, la rigidité des bailleurs de l'urgence, notamment les européens, ne facilite pas la transition vers le développement. Une réflexion doit être conduite pour encourager ces bailleurs à accompagner la sortie de l'urgence. Les financements mis à disposition devraient

⁴¹ La Task Force interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures est située au ministère des Affaires étrangères et européennes et placée sous la double tutelle du directeur général des Affaires politiques et de sécurité et du directeur du Centre de crise. La Stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures a été adoptée en novembre 2009

évoluer pour permettre de passer de la gratuité à des systèmes de recouvrement. Il n'est pas concevable que le fait d'être financé par ECHO empêche de monter une régie. Ces modalités doivent être revues, sachant, par ailleurs, que la France fait le choix du multilatéral dans sa politique d'aide au développement et sa politique humanitaire.

Dans ce cadre, il doit être aussi possible de revoir certains instruments, afin de les rendre plus accessibles aux ONG de l'humanitaire ou du développement. Toutefois, si les enveloppes n'augmentent pas, cela risque d'être compliqué. Il a été envisagé également la création d'un fonds spécial positionné à l'Agence, fonds qui aurait le mérite de faciliter le dialogue entre les acteurs. Il est important que les pouvoirs publics se parlent et s'impliquent davantage les uns aux côtés des autres. De plus, l'AFD pourrait accompagner cette dynamique d'une meilleure connaissance réciproque, encourager à capitaliser sur les expériences réussies et sur les échecs, afin de mettre en place des modes opératoires plus efficaces.

Christian TROUBÉ a regretté la sous-représentation d'ONG d'urgence durant cette journée. Néanmoins, ACF créée à l'origine comme une ONG de développement, avant de rejoindre le domaine de l'urgence, était présente. Toutefois, pouvons-nous réduire ACF à une association d'urgence, sachant qu'elle est présente depuis plus de vingt-cinq ans en Haïti ?

Isabelle MOUSSARD-CARLSEN

ACF est présente en Haïti depuis vingt-cinq ans, comme au Kanem ou en Afghanistan. L'ONG a donc une connaissance approfondie de différents territoires, qui, conjuguée à sa fidélité, constitue son contexte opérationnel.

Dans les pays d'intervention, ACF poursuit des stratégies à moyen terme (3 ou 4 ans) sur des projets conduits avec des partenaires locaux, afin de renforcer les compétences au plan communautaire, avec des acteurs locaux, décentralisés ou des ministères. ACF y a également développé une capacité de réponse aux urgences.

Lors de cette journée, cette dichotomie d'approche a beaucoup été abordée. Cependant, il semble que dans un certain nombre de nos projets, ONG d'urgence et de développement ont des approches similaires. Une ONG comme ACF travaille sur trois temps : la prévention, la crise et la post-crise. Un lien très important peut être effectué entre ces différents modes opératoires. La sortie de crise se fait sur la durée mais ACF ne dispose pas toujours de tous les outils pour assurer la continuité. ONG d'urgence et de développement gagneraient donc beaucoup à travailler ensemble sur ces périodes.

De plus, les échelles d'action sont différentes. ACF dispose de moyens logistiques lui permettant de réagir rapidement en cas de crise. Toutefois, c'est surtout vrai lorsqu'ACF est déjà présente dans un contexte donné. Par ailleurs, il existe des ONG de toutes sortes et de toutes tailles. De plus, les ONG d'urgence françaises ne ressemblent pas forcément aux ONG d'urgence anglo-saxonnes. Il est donc important de ne pas placer toutes les ONG sur le même plan.

À Gonaïves en Haïti, ACF conduisait des programmes de moyen terme qui ont perduré durant la période de la crise. Dans l'urgence, il est donc possible d'assurer la continuité des programmes de développement. ACF conduit également une vraie réflexion sur la stratégie de sortie. Toute la difficulté est de déterminer comment nous pouvons travailler en coordination avec les autres et à quel moment la coordination peut se faire. Le contexte d'Haïti est spécifique car les ONG sont arrivées de façon massive.

Jean-Philippe FONTENELLE est revenu sur les enjeux. Pour les ONG de développement, la phase de diagnostic est celle qui permet de déterminer les hypothèses qui sont faites en matière de durabilité, de retrait et d'évolution du positionnement. C'est à ce moment que les deux types d'ONG peuvent se rapprocher, en partageant l'analyse d'un contexte donné.

POINTS DE CLARIFICATION

Christian Troubé : Dans le cadre de la crise globale, ne serez-vous pas conduits à vous regrouper ? En 2009, il avait été évoqué le fait de transférer l'aide au développement sur l'AFD, à condition que les ONG de développement se regroupent.

Catherine Bonnaud : L'objectif de l'AFD est d'accompagner les ONG françaises afin qu'elles soient plus lisibles à l'internationale et interviennent davantage à moyen terme plutôt que dans le cadre de financements annuels. Il est prématuré de dresser un bilan mais l'AFD souhaite s'impliquer davantage auprès des ONG de développement, en allouant des financements sur des durées plus conséquentes. Dans le même temps, les expériences de l'AFD avec des consortiums ne sont pas toujours des réussites.

Serge Mostura : Pour le MAEE, le monde des ONG doit se transformer comme les entreprises ont dû le faire lors de l'entrée en vigueur du marché unique. Si les ONG françaises veulent continuer à jouer un rôle important, elles doivent être de taille plus importante. Actuellement, des ONG font faillite chaque année. Le MAEE dispose de fonds mais se trouve confronté aux difficultés d'identifier des opérateurs capables de franchir un certain seuil d'activité.

Concernant Haïti, toutes les grandes institutions internationales ont demandé un bilan six mois après la crise, puis un nouveau plus récemment. En France, la Cour des comptes a commencé un audit en janvier qui durera un an.

Pierre Djymson : La première stratégie est de créer un consortium pour convaincre les bailleurs qui hésitent à investir dans des actions de développement, se complaisant dans les actions d'urgence. Le deuxième élément est de renforcer l'État et non se substituer à l'État. En Haïti par exemple, beaucoup d'institutions travaillent avec l'université Kiskeya sur des programmes de masse en santé publique, alors qu'elle ne propose même pas de licence en médecine ou en pharmacologie. La troisième stratégie est la valorisation des ressources humaines locales. Le quatrième élément est que nous devons tenir compte des particularités locales, tout en respectant certains standards internationaux. Enfin, très souvent, quatre ou cinq ONG interviennent dans les mêmes écoles. Ce sont des éléments de stratégie intéressants pour améliorer l'efficacité des interventions.

Catherine BONNAUD : Il ne faut pas dissocier le renforcement de l'État, qui est indispensable, de l'aide aux ONG. Cela passe par une bonne gouvernance. À ce titre, les ONG de développement doivent accompagner les structures nationales.

Christian CASTELLANET : Avec la généralisation des crises durables, les acteurs doivent se parler davantage et se coordonner. Cela passe notamment par des réflexions communes concernant les projets qui ont été conduits ensemble sur des actions données.

Jean-Philippe FONTENELLE : Dans le cadre du travail des ONG de développement se pose la question des institutions, des modes de régulation, etc. Les modalités d'intervention évoluent de plus en plus. En cas de crise récurrente, comment doivent-elles répondre à l'à-coup qui est constaté ?

Frédéric APOLLIN : Les ONG de développement et les ONG d'urgence n'ont pas suffisamment exploré la période de sortie de crise et de transition de l'urgence vers le développement. Plutôt que de créer des consortia sur des opérations conjointes, pourquoi ne pas travailler davantage ensemble sur cette phase de transition entre urgence et développement ?

Conclusions et perspectives

Sandrine CHOPIN, Handicap International – Coordination Sud

Durant cette quatrième journée, il a été question du contexte de l'intervention, en fonction du statut des zones dans lesquelles la crise survient. Anne Le Naëlou a abordé la problématique des interventions dans les États fragiles frappés par la crise, puis les catastrophes naturelles, qui ne sont pas toujours si naturelles. Les urgences ont été évoquées, sachant qu'elles sont génératrices d'opportunités et que beaucoup d'associations sont nées et naissent encore des urgences.

Dans un contexte de financement réduit, les crises récurrentes continuent de surprendre, ce qui nécessite de travailler sur la résilience des États et des individus. Comment se déclenchent les réponses qui sont apportées aux crises ? La taille de la crise et l'impact sur les populations est également important, ainsi que le rôle des médias. Ainsi, aux Philippines, en décembre, les victimes ont été moins nombreuses, ce qui ne signifie pas que les besoins de construction ne sont pas importants. La présence d'acteurs du développement semble prépondérante pour faire parler d'une crise. Le témoignage donne de la force au plaidoyer.

Les discussions ont également porté sur les problèmes rencontrés par les ONG de développement pour accéder aux financements d'urgence, ainsi que l'amélioration des réponses aux besoins des populations. Les ONG d'urgence et de développement doivent s'engager davantage pour créer des ponts entre les acteurs. Il a été question de la problématique des standards et des normes, qui aident à cadrer les interventions pour certains, mais qui sont peu atteignables sur le terrain pour d'autres, et ne prennent pas en compte l'adaptation et la résilience des populations.

Un réel manque de connaissance des acteurs est reconnu par tous. Les ONG d'urgence et de développement se connaissent mieux mais des efforts restent à faire. La différence de temporalité d'intervention a été mise en évidence ainsi que la raréfaction des financements disponibles. L'adaptation des pratiques passe également par la création d'alliances et par la mutualisation des compétences. La relation à l'État est très importante, ainsi que la connaissance des populations, du terrain et la compréhension des enjeux. Il convient que les ONG d'urgence capitalisent sur ces connaissances détenues par les ONG de développement et vice versa. Il convient aussi de s'associer en amont des crises, sur des projets de prévention des crises par exemple.

Les mots clés sont ceux de la résilience et de l'adaptation, tant pour nos associations que pour les acteurs présents dans les pays d'intervention. La notion de réduction des risques des catastrophes doit être incluse dans les programmes de développement mais aussi dans les projets d'urgence. Le développement ne peut pas être vu sans prendre en compte la gestion des risques. De même, l'urgence doit prendre en compte la prévention des risques.

L'implication systématique des acteurs locaux dans les cas de catastrophe naturelle est indispensable même si elle est moins aisée dans le cas des conflits. De plus, il est nécessaire de mieux communiquer, de mieux se coordonner. Les plans de contingence ont été évoqués, tant pour les populations, que pour les ONG.

La journée a été très riche en échanges, en discussions et en débats. Beaucoup de progrès ont été réalisés, notamment depuis la crise haïtienne et le développement de la stratégie nationale humanitaire. Il reste à dépasser les craintes, les peurs et les rancœurs pour mieux travailler ensemble.

* * * * *

La nouvelle revue du travail

1 | 2012

Temps professionnels éclatés, TIC et urgences

Corpus : Temps professionnels éclatés, TIC et urgences

La construction de l'urgence au travail et ses effets suivant les statuts hiérarchiques : le cas des mécaniciens et des agents de maîtrise dans le secteur aérien

Effects of working under pressure for different hierarchical statuses. Example of mechanical vs. control personnel in the airliner business

La construcción de la urgencia en el trabajo y sus efectos según las posiciones jerárquicas: el caso de los mecánicos y de los supervisores en el sector aéreo

DENIS MONNEUSE

Résumés

Français English Español

Travailler dans l'urgence est devenu un impératif catégorique pour nombre de salariés. Cet impératif se double d'une injonction paradoxale : il faut que le travail soit « vite fait, bien fait ». Comment la légitimation de l'urgence est-elle construite ? Dans quelle mesure les salariés intériorisent-ils cette logique managériale ? Quelles différences note-t-on suivant leur statut hiérarchique ? Cet article vise à rendre compte d'une enquête menée au sein d'un centre de maintenance d'une compagnie aérienne. Au-delà de l'observation des différentes formes que prend le travail dans l'urgence, ce sont les arrangements différenciés et marqués socialement entre les mécaniciens, d'un côté, et les managers de proximité, de l'autre, que nous analysons. Cela nous a conduit à repérer divers

mécanismes de défense utilisés par les salariés ainsi qu'à discuter l'intérêt et les limites d'un dispositif original mis en place par la direction : un « bureau des pleurs managérial ».

Working under pressure has become a categorical imperative for many employees, especially since it is generally coupled with the contradictory requirement that a quick job be done well. The question then becomes how time pressure is legitimised; to what extent employees internalise these managerial models; and whether their perceptions change depending on their hierarchical status. The article presents results from a research study carried out in an airline company's maintenance centre. In addition to its analysis of the different forms of working under pressure, it also looks at how mechanics and their immediate managers adapt to this kind of regime, and whether any such differentiated arrangements vary along social lines. What appears are a number of defence mechanisms developed by employees. The discussion also covers the strengths and weaknesses of an unusual scheme set up by one company, involving a "manager complaint centre".

Trabajar con urgencia, para muchos empleados, se ha vuelto un imperativo categórico que implica además una orden paradójica: el trabajo debe hacerse "rápido y bien". ¿Cómo se elabora la legitimación de la urgencia? ¿En qué medida los asalariados interiorizan esa lógica gerencial? ¿Qué diferencias se observan según su estatus jerárquico? La intención de este artículo es presentar los resultados de una investigación que se llevó a cabo en un centro de mantenimiento de una compañía aérea. Más allá de observar las diferentes formas que reviste el trabajo urgente, se analizan los arreglos diferenciados y socialmente marcados entre los mecánicos por un lado y los gerentes de cercanía por el otro. Ese proceso nos permitió identificar diversos mecanismos de defensa que utilizan los asalariados y debatir sobre la importancia y los límites de un dispositivo original implementado por la dirección: una "oficina de llanto gerencial".

Entrées d'index

Mots-clés : travail en urgence, dispersion du travail, compagnies aériennes, mécanismes de défense

Keywords : working under time pressure, dispersion of work, airliners, defence mechanisms

Palabras claves : trabajo en urgencia, dispersión del trabajo, compañías aéreas, mecanismos de defensa

Texte intégral

- ¹ La première chose qui frappe le chercheur quand il pénètre dans un hangar dédié à la préparation et à la maintenance d'avions de ligne, ce sont les immenses horloges qui surplombent les ateliers. Telles des épées de Damoclès, elles rappellent aux mécaniciens la course contre la montre qui est la leur afin que les appareils soient prêts à décoller à temps. Ces horloges symbolisent également la « tyrannie de l'urgence » (Laïdi, 1999) qui pèse de plus en plus sur le monde du travail. En effet, travailler dans l'urgence est devenu un nouvel impératif catégorique si bien que « notre époque est en train de vivre une mutation radicale de son rapport au temps » (Aubert, 2010, 21).

Le secteur aérien comme symbole de la course contre le temps dans le monde du travail

- ² Le secteur du transport aérien cristallise parfaitement cette évolution. En effet, il a été soumis à une forte rationalisation du fait de sa fragilité économique

depuis les attentats du 11 septembre 2001 et du développement de compagnies *low-cost*. Ainsi, divers plans de sauvegarde de la compétitivité ont amené la compagnie aérienne étudiée à diminuer les effectifs de mécaniciens depuis les années 2000 et à augmenter la rotation des avions de ligne. Comme l'explique le directeur de l'établissement où s'est déroulée notre enquête : « Le temps, c'est de l'argent. C'est vrai partout, mais dans l'aérien encore plus qu'ailleurs ! L'immobilisation des appareils coûte une fortune et la concurrence est féroce. Il faut que les intervalles [entre l'atterrissage d'un avion et son redécollage] se fassent au plus vite. Ce n'est pas un choix, c'est une nécessité pour être encore là dans cinq ans ! » Les représentants du personnel mettent quant à eux en avant l'injonction paradoxale dans laquelle sont placés les salariés entre le raccourcissement des cycles de maintenance d'un côté, et, de l'autre, les exigences de sécurité toujours plus fortes édictées par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). Le discours managérial exhorte donc les salariés à travailler « vite et bien ».

- 3 En outre, la vitesse (que ce soit celle des avions ou celle d'exécution du personnel) est au cœur de l'activité. Enfin, l'accélération technique des transports participe elle-même au culte de l'urgence puisque la réduction de l'espace-temps permet à l'activité économique de réduire ses délais de fonctionnement comme en témoigne par exemple la réduction des délais de livraison.

Les différenciations socialement marquées des tentatives d'adaptation au travail en urgence

- 4 Considérer l'accélération du temps comme le moteur de la modernité et l'observer à travers l'intensification du travail n'est pas nouveau (cf. Koselleck, 1990). Du taylorisme au *lean management*, les nouvelles formes d'organisation du travail visent essentiellement à gagner en productivité grâce à la chasse aux « temps morts ». Cette quête n'est pas qu'un vœu pieux managérial ou un mythe idéologique mais une réalité observée statistiquement (Gollac & Volkoff, 2000). Ainsi, même les « décélérations intentionnelles » que sont les congés payés servent désormais à mieux accélérer le rythme au retour (Rosa, 2010). En sus de l'intensification du travail, celui-ci devient de plus en plus souvent haché du fait des sollicitations variées et multiples qui interrompent l'activité et aboutissent à la dispersion du travail (Datchary, 2011). Or les préoccupations envahissantes contribuent pour les salariés à les mettre face à des activités empêchées (Clot, 2002).
- 5 Par suite, la littérature sociologique a largement décrit les conséquences (perte de sens, dissolution de l'identité professionnelle et du sentiment d'accomplissement de soi, dépossession de soi...), ainsi que les pathologies (stress, *burn out*, dépression...) qui en découlent (cf. notamment Aubert & Gaulejac (de), 1991 ; Dejours, 1998 ; Ehrenberg, 1998 ; Gaulejac (de), 2005). D'où l'apparition des termes de « *fast work* » et « maltravail » (Cartron & Gollac, 2002).
- 6 Plus que l'observation des effets du travail dans l'urgence et de la dispersion de celui-ci, ce sont les tentatives d'adaptation des acteurs à ces phénomènes qui nous intéressent ici. Certaines formes de résistance à l'accélération du temps ont émergé ces dernières années au sein de la société civile comme en témoignent

par exemple le mouvement « slow food » et les ouvrages consacrés à l'éloge de la lenteur. Qu'en est-il dans l'univers professionnel ? Si le travail dans l'urgence concerne *a priori* toutes les catégories socioprofessionnelles, de l'ouvrier au cadre en passant par les employés, de quels moyens disposent les salariés pour s'y adapter, voire l'atténuer ? Les enquêtes existantes à ce sujet se focalisent surtout sur les métiers en contact avec des clients, les téléopérateurs des centres d'appel ou les employés au guichet par exemple. Pour notre part, nous avons choisi d'étudier le rapport au temps de techniciens et de managers de proximité qui ne sont pas en prise directe avec la clientèle, en l'occurrence les passagers. Les inégalités sociales sortent généralement renforcées entre ceux qui maîtrisent l'urgence et disposent d'un « temps propre », d'un côté, et ceux qui subissent l'urgence ou qui se retrouvent plus ou moins directement exclus du monde du travail du fait de leur incapacité à tenir le rythme, de l'autre (Goodin *et al.*, 2008). Cet article s'inscrit dans cette hypothèse dans la mesure où, à travers la présentation des résultats d'une enquête menée au cours de l'année 2010 sur le site de maintenance d'une compagnie aérienne, il s'est agi d'interroger les diverses formes que prend le travail dans l'urgence et les diverses tentatives d'adaptation mises en place suivant la position hiérarchique occupée. L'enjeu était de repérer et d'analyser d'éventuels arrangements différenciés et marqués socialement entre les techniciens, d'un côté, et les managers de proximité, de l'autre, pour faire face au travail dans l'urgence.

7 Nous commencerons par situer le terrain en indiquant les circonstances dans lesquelles nous sommes intervenus dans cet établissement à la demande de la Direction des Ressources Humaines (DRH). Après la présentation de la méthodologie déployée au cours de l'enquête, nous montrerons comment l'urgence est construite chez les techniciens, à la fois pour et par eux, et comment ceux-ci l'intériorisent. Puis, nous étudierons les réponses que ceux-ci élaborent pour résister à l'urgence ou bien tenter de s'y adapter. De même, nous analyserons dans un second temps la construction de l'urgence chez leurs chefs d'équipe (de niveau agents de maîtrise) ainsi que les moyens que ceux-ci mettent en place pour s'en protéger.

Un « presque accident » qui sert d'électrochoc

8 L'établissement se compose d'un immense hangar ouvert sur le tarmac de l'aéroport et d'un bâtiment administratif comprenant des bureaux pour les encadrants et les fonctions support, ainsi que deux salles de formation. Le hangar, lui, est divisé en quatre ateliers, ce qui permet de préparer quatre avions de façon concomitante. Environ 250 salariés sont rattachés à cet établissement. La plupart des cadres viennent du siège de la compagnie aérienne et n'ont connu qu'un seul employeur. Les techniciens, eux, ont presque tous une ancienneté sur le site supérieure à dix ans. En revanche, ils ont connu plusieurs employeurs au gré des fusions et des rachats de petites compagnies aériennes depuis la fin des années 1990. La situation des agents de maîtrise est quant à elle plus variée : la majorité sont d'anciens techniciens locaux ayant bénéficié de la promotion interne, certains viennent d'autres métiers que le secteur aérien, d'autres encore viennent d'autres sites régionaux de la compagnie aérienne et ont accepté une mobilité géographique en guise de reclassement.

9 Quelques mois avant le début de l'enquête, un avion allait être déclaré apte au

décollage alors qu'une opération de maintenance n'avait pas été effectuée. Cette « omission » a été découverte par le commandant de bord de l'avion au moment de la prise en main de l'appareil, soit environ trente minutes avant l'heure du décollage. La survenue de ce « presque accident » a créé un électrochoc au sein de l'établissement bien au-delà du simple retard occasionné pour les passagers. Quatre mois après les faits, les salariés rencontrés – qu'ils soient techniciens, cadres ou bien agents de maîtrise – évoquent cet événement avec émotion. Leurs corps en témoignent à travers quelques signes visibles : pincement des lèvres, gorge nouée, regards baissés...

10 Il y a lieu de noter que, dans leur verbatim, la plupart des salariés évoquent la notion d'« échec collectif » pour qualifier le dysfonctionnement observé. Vérification faite, cette expression a été utilisée par le directeur du site lors d'un discours prononcé quelques heures après la survenue de l'incident. Elle a en outre été reprise dans une communication écrite de la direction à l'adresse de l'ensemble des employés du site. Si cet élément de langage a été si bien intégré par le personnel, c'est sans doute parce qu'il fait écho à une prise de conscience partagée, à savoir la sanction collective qui pourrait résulter de la reproduction de ce type d'accident. Car, tandis que la préparation des vols intérieurs s'opère nécessairement à proximité de l'aéroport de départ, les réparations et les contrôles plus importants sont quant à eux affectés par le siège aux différents établissements suivant des critères qui prennent notamment en compte les résultats en matière de sûreté de chacun des sites. Autrement dit, l'établissement en question risque de voir diminuer le carnet de commandes qui lui est confié au profit d'autres sites de la même compagnie qui font figure de concurrents. Si cette menace se vérifiait, il pourrait éventuellement être envisagé de fermer une partie des ateliers du site, donc de procéder à des licenciements ou bien à des reclassements.

11 Enfin, l'ampleur du choc a été d'autant plus forte que ce site était considéré par la compagnie comme un modèle du fait de ses traditionnellement bons résultats en matière de sûreté et de sécurité au travail. Forts de ce bilan, les techniciens, les agents de maîtrise et les cadres de l'établissement se pensaient à l'abri de ce genre d'événement.

12 Comme le prévoit la procédure en pareil cas, une enquête a été commanditée par la direction de l'établissement. Le rapport a révélé qu'un technicien, interrompu par un collègue sollicitant son aide sur une réparation à réaliser en urgence, avait indiqué avoir effectué sa tâche en cours alors qu'il ne l'avait pas totalement achevée. En outre, le superviseur chargé de contrôler la réalisation des tâches de maintenance n'avait pas relevé ce manquement au protocole de sécurité, si bien qu'il avait contresigné l'attestation de maintenance autorisant le décollage. L'enquête a donc mis en lumière la survenue de deux erreurs humaines et, par ricochet, les failles existantes en matière de sûreté malgré le double contrôle prévu par le protocole : l'autocontrôle du technicien, puis le contrôle du superviseur. À nouveau, les verbatim des salariés, en particulier des non-cadres, expliquent l'émotion suscitée par l'événement. En effet, c'est la compréhension qui domine dans leurs propos :

« C'est arrivé à [tel technicien], mais franchement ça pourrait arriver à tout le monde. Quand on doit se démener dans tous les sens parce qu'on est à la bourre, un oubli est vite arrivé ! L'erreur est humaine, comme on dit. Ça peut nous arriver à tous. C'est pas parce qu'on est plus ancien qu'on est à l'abri », souligne l'un d'eux. Un autre mécanicien reconnaît avoir mal dormi les jours qui ont suivi le presque accident : « J'ai tourné en rond dans mon lit. J'ai eu du mal à dormir. Même dans les rêves, j'étais dans l'atelier ! J'en ai fait un cauchemar même une fois. (...) Je me demandais si

dans le passé j'avais pas fait des oublis moi aussi. Genre, tu as un trou : tu crois que tu as fait une vérification et en fait non, t'as sauté une étape. Ce genre de gaffe, je peux pas dire que ça m'est jamais arrivé... »

- 13 Le rapport final de l'enquête a été diffusé aux managers avec charge à chacun d'eux d'en communiquer les points clés à leurs équipes ainsi que de rappeler les règles de sûreté. Le directeur de l'établissement leur a aussi demandé d'insister auprès du personnel sur les conséquences de la reproduction d'un tel manquement, à la fois pour les passagers en cas d'accident aérien et pour la réputation du site et son niveau d'activité.
- 14 Dans un contexte de forte médiatisation de la souffrance au travail et des risques psychosociaux du fait de la « vague de suicides » à France Télécom, la direction des Ressources Humaines de l'entreprise a souhaité aller plus loin en sollicitant l'auteur afin d'observer la façon dont les opérateurs vivaient l'intensification du travail. Il s'agissait en creux de mesurer le niveau des risques psychosociaux auxquels pouvaient être exposés les salariés.

Méthodologie de l'enquête

En sus de l'observation *in situ*, l'enquête a reposé sur des entretiens individuels avec une partie de l'encadrement (le directeur du site, le directeur des opérations, cinq agents de maîtrise) et avec une quinzaine de techniciens. L'objectif étant de disposer d'un échantillon significatif, les critères retenus ont été les suivants : l'âge, l'ancienneté, l'atelier, la spécialité technique. Il y a lieu de noter qu'il n'y a pas eu de femmes interrogées dans la mesure où celles-ci sont extrêmement minoritaires dans l'établissement et cantonnées à quelques postes (accueil, secrétariat, comptabilité, gestion des ressources humaines). De plus, deux entretiens de groupe ont été réalisés avec une demi-douzaine d'agents de maîtrise à chaque fois.

Pour les entretiens, qu'ils soient individuels ou collectifs, la même méthodologie a été utilisée, à savoir la méthode semi-directive. Afin de ne pas limiter le champ d'évocation des salariés et de leur laisser une certaine spontanéité, la consigne ne portait pas sur le travail en urgence mais plus largement sur leurs conditions de travail. Par contre, les relances permettaient, elles, de se focaliser progressivement sur les contraintes temporelles et le rapport au temps. Elles ont aussi permis d'interroger les salariés sur le sens de certaines pratiques observées dans les ateliers.

On peut gager que le contexte particulier au moment de l'enquête – en l'occurrence la survenue d'un presque accident et la prise de conscience générale des failles possibles dans le respect des règles de sûreté et, par ricochet, la vulnérabilité de l'établissement – a joué sur la parole des acteurs rencontrés ainsi que sur l'accueil qui nous a été réservé. En effet, contrairement au discours traditionnellement convenu des dirigeants selon lequel la sûreté est assurée car tout est sous contrôle, les commanditaires étaient avides de connaître les failles du système qu'un regard extérieur (et non expert en matière de sûreté) pourrait pointer. Par suite, nous avons pu jouir d'une grande facilité d'accès aux salariés pour les interroger et recueillir ainsi notre matériau de recherche. La limite de cette posture, toutefois, était que, de façon tacite, la direction attendait de nous, en échange des marges de manœuvre qu'elle nous laissait, des recommandations à l'instar des solutions clés en main classiquement exigées des consultants en management.

La construction de l'urgence chez les techniciens

- 15 Dans cet établissement, les mécaniciens font les 3x8. Le jour, ils s'occupent de la vérification technique des avions et de leur préparation entre deux vols ; la nuit, ils profitent de l'immobilisation des engins pour effectuer des travaux de maintenance plus importants. Dans un cas comme dans l'autre, la pression temporelle est importante. Face à la « violence du temps » (Laïdi, 1999) et à la taylorisation du travail qui règnent dans les ateliers, les techniciens indiquent disposer de faibles zones d'incertitudes pour maîtriser la cadence et reprendre du pouvoir sur le rythme de travail imposé, contrairement à la célèbre enquête de Michel Crozier dans les manufactures de tabac de la Seita. Lors des entretiens, les techniciens évoquent donc le passé avec nostalgie. « Quand j'ai commencé, on était presque le double d'aujourd'hui. (...) Quand j'arrive le matin, des fois, ça me semble vide », soupire un des doyens de l'atelier.
- 16 En sus du non remplacement de certains départs à la retraite, ce dont se plaignent le plus les opérateurs, ce sont les sollicitations intempestives qui interrompent leur rythme de travail et perturbent leur concentration. « Y'a des moments, tu reviens à ton poste et tu ne sais plus où tu en es. Il faut que tu te rappelles si tu as déjà fait ça ou ça. Avec l'âge, ça devient difficile. Ça nous fait perdre du temps ! », râle un technicien. Plusieurs de ses collègues indiquent à demi-mot que ces interruptions diminuent leur confiance en eux quant à la qualité de leur travail. C'est pourquoi le presque accident a suscité un choc, mais aussi de l'empathie : face à l'urgence, l'erreur d'inattention est possible.
- 17 Au-delà de ce type de griefs, les contraintes temporelles qui pèsent sur l'activité semblent peu discutées, du moins collectivement, mis à part par les délégués syndicaux. Ces derniers occupent toutefois une place marginale dans l'établissement, sans doute parce que ce dernier regroupe des salariés provenant pour la plupart de petites compagnies aériennes au sein desquelles les syndicats étaient quasi absents. Comment se fait-il que le travail en urgence ne suscite pas plus de critiques alors que la productivité exigée ne cesse d'augmenter ? Comment l'urgence est-elle construite et légitimée ? Différentes logiques de justification et d'intériorisation des contraintes ont pu être observées.
- 18 On note en premier lieu l'intégration des logiques de management. La communication de la direction, notamment par voie d'affichage, rappelle les valeurs cardinales de la compagnie, au premier rang desquelles figurent l'excellence et le service client. Des panneaux tiennent également informés les salariés de certains indicateurs comme par exemple le pourcentage de vols ponctuels. Au personnel il est encore régulièrement rappelé le coût que représentent les retards et les annulations de vols ainsi que leur caractère pénalisant pour l'image de l'entreprise. Ce type de perturbation est d'ailleurs pris en compte dans le calcul de l'intéressement versé aux salariés. Cependant, cette rémunération complémentaire s'avère plutôt stable et relativement faible. Les règles de calcul de l'intéressement sont d'ailleurs peu connues des salariés (y compris des cadres) et paraissent complexes à la majorité d'entre eux. De leur aveu, c'est donc moins la dimension pécuniaire qui les mobilise (se battre pour si peu pourrait être jugé humiliant) que la satisfaction du travail bien fait et la fierté de constituer une équipe performante. L'intériorisation des logiques managériales semble à son comble eu égard à la concurrence existante entre les différents sites de maintenance de la compagnie, voire entre les différents ateliers d'un même établissement. Il en résulte une émulation collective qui rend

acceptable les contraintes temporelles pesant sur l'activité et qui va même en quelque sorte jusqu'à les renforcer.

19 On comprend dès lors pourquoi l'encadrement encourage d'un côté les événements festifs entre collègues en dehors du temps de travail (sport, barbecue...) – ils contribuent à souder les équipes – et, de l'autre, dressent un portrait négatif des plus jeunes techniciens qui seraient moins enclins selon eux à se prendre au jeu et à faire preuve de cohésion dans leur équipe. Un moindre sentiment d'appartenance dans les ateliers pourrait en effet creuser une brèche dans l'intériorisation des logiques managériales.

20 L'identification constitue une deuxième forme de construction de l'urgence. La plupart des mécaniciens s'identifient effectivement aux encadrants de proximité, d'autant que ces derniers leur ressemblent et que certains espèrent un jour les rejoindre grâce à la promotion interne. L'intériorisation du travail en urgence passe également par l'identification aux destinataires du service au sens où, même s'ils ne sont pas en contact direct (ou de façon exceptionnelle) avec le personnel navigant (commandant de bord, steward, hôtesse de l'air) et le personnel d'escale qui accueille les passagers, les techniciens prennent tout de même en compte leurs attentes, à savoir que l'avion soit prêt à temps afin que la ponctualité du vol soit respectée. Les mécaniciens savent en effet que c'est au personnel d'escale de faire face aux mécontentements des passagers en cas de retard et qu'en pareille circonstance les incivilités (violence physique ou verbale, dégradations du matériel...) sont courantes. En dépit de leur absence de contact direct avec la clientèle, les techniciens font preuve de compassion avec leurs collègues qui sont, eux, directement placés sous le regard des voyageurs. Comme la pression ressentie par les agents de maîtrise est diffusée en cascade aux techniciens, ces derniers intègrent les objectifs de leurs managers.

21 L'identification, qui consiste en une projection plus ou moins fantasmagique en autrui, ne s'arrête néanmoins pas là. En sus des horloges murales, le tarmac de l'aéroport et la vision au loin des passagers rappellent les contraintes temporelles qui pèsent sur l'activité. Les techniciens les légitiment du fait de leur identification aux passagers quand bien même ils reconnaissent eux-mêmes peu voyager en avion : « Moi, je prends jamais l'avion. Mais c'est vrai que, bon, si je le prenais, je voudrais qu'il parte à l'heure. Ça m'énerverait qu'il y ait du retard si ça tombe pendant mes vacances », relate un mécanicien.

22 Enfin, la construction de l'urgence repose aussi sur les propres attentes des salariés. Dès que l'attestation de maintenance est contresignée par le superviseur, l'atmosphère de l'atelier évolue. La décontraction qui règne alors tranche avec l'activité et la tension précédente. En effet, cette attestation clôture le pic d'activité, valide la qualité du travail effectué et récompense les efforts réalisés. Au temps fort succède un temps faible qui consiste tout d'abord en un moment de repos et de convivialité. Les techniciens se retrouvent dans la salle de pause ou autour de la machine à café, discutent, plaisantent, mangent ensemble. Ce temps de récupération s'apparente à un temps de compensation physique (le corps se repose et se nourrit) mais aussi mental : voir les avions se remplir de passagers puis décoller donne du sens à l'activité de maintenance (qui est traditionnellement moins valorisée dans le secteur aérien que les métiers exercés par le personnel navigant). Le résultat du travail fourni est alors directement visible, ce qui n'est pas sans procurer de plaisir : « Quand je vois les avions partir, je ne peux pas m'empêcher de penser que c'est un peu grâce à moi qu'ils volent », déclare un opérateur. Les techniciens ne restent cependant pas inactifs : après la pause, ils se mettent à ranger et à nettoyer le matériel, font remonter des informations aux chefs d'équipe, passent éventuellement le relais

aux équipes suivantes, etc. Ce temps faible est donc loin d'être un temps mort. Le plaisir qu'il procure explique pourquoi les techniciens tiennent eux-mêmes à terminer les tâches de maintenance au plus vite pour profiter de ce mélange de convivialité, de récupération et de récréation. On retrouve ainsi une logique proche de la règle du fini-parti que connaissent certaines professions (en particulier les ripeurs) qui conduit les acteurs à accélérer le rythme de leur activité.

Les tentatives d'adaptation des techniciens face au travail dans l'urgence

23 Comment les techniciens tentent-ils de faire face au travail dans l'urgence ? La seule « ficelle » dont ils disposent pour effectuer toutes les tâches prescrites dans le temps imparti, c'est-à-dire pour réconcilier travail prescrit et travail réel, est de sauter de temps en temps une étape qui ne leur semble pas indispensable. Autrement dit, ils développent leurs propres critères d'autocontrôle en hiérarchisant eux-mêmes l'importance des tâches prévues par le protocole de sécurité. Dans la mesure où certaines pièces s'usent moins vite que d'autres, leur vérification systématique paraît exagérée ou inutile à certains mécaniciens quand le temps est limité : « Il y a des trucs, franchement, on pourrait s'en passer. Ça devient de plus en plus tatillon ! Je me demande jusqu'où on va aller ! Je ne devrais pas le dire, mais bon, si on est vraiment trop à la bourre, ça peut nous arriver de passer un peu vite sur un point... ». Oublier une étape ou bien la bâcler représente donc un moyen pour les opérateurs de faire face à l'injonction paradoxale classique imposée par le management, à savoir l'idéal du travail « vite fait, bien fait ».

24 En sus de cette ficelle, la coopération existante avec leurs managers, qui est de nature à tempérer les effets d'un travail intense (Cartron & Gollac, 2002), participe à leur adaptation. Au-delà, plusieurs mécanismes de défense ayant pour objet l'atténuation du stress provoqué par la difficulté d'exercer dans l'urgence un métier à responsabilités peuvent être identifiés chez les techniciens¹ :

25 *La répression*, c'est-à-dire une réponse provisoire consistant à éviter de se confronter à un problème. Alors que le temps est au cœur de leur activité, les techniciens paraissent limiter autant que possible les coups d'œil jetés sur les horloges comme pour éviter de penser à la pression temporelle qui pèse sur eux et s'en défaire. Interrogé sur cette pratique, un mécanicien s'exclame : « Vous savez, moi, la pendule, moins je la regarde et mieux je me porte ! » Avec l'expérience, le personnel développe une compétence particulière semblable à celle des agriculteurs (Grossin, 1974), à savoir la capacité de deviner l'heure grâce à la lumière du jour (ou le degré d'obscurité de la nuit). Les techniciens déclarent aussi se repérer grâce aux bruits extérieurs venant de l'aéroport : le passage du service de nettoyage, l'arrivée du personnel d'escale puis des clients, etc.

26 *Le clivage*, soit la reconnaissance séparée d'un objet. Le temps est perçu tantôt comme un allié (quand les techniciens ont l'impression d'avoir suffisamment de ressources temporelles pour effectuer les tâches de maintenance, en particulier lorsque le degré d'une panne a été surévalué), tantôt comme un ennemi (quand un aléa technique rallonge la durée d'une tâche et provoque ainsi du stress). Le

rapport affectif au temps dépend de l'impression de sa durée. « Je vais vous dire un truc. C'est tout simple : le temps, on l'aime quand on en a, on le déteste quand il passe trop vite. Ça dépend des fois ! », indique un technicien.

27 *La relativisation*, qui est une manière de dédramatiser la situation. Du fait des réorganisations successives qu'ils ont connues et des difficultés financières rencontrées par leur compagnie ces dernières années, les salariés expriment une forte inquiétude par rapport à leur avenir. Les plus jeunes, eux, expriment une certaine satisfaction d'avoir obtenu un CDI après une insertion souvent chaotique sur le marché du travail. « Mieux vaut ça [travailler dans l'urgence] que le chômage ! », s'exclame ainsi l'un d'eux.

28 *La compensation*, c'est-à-dire la recherche de sublimation de sa situation à défaut de pouvoir l'amender. « On n'a pas le droit à l'erreur ! », répètent à l'envi les techniciens. Ce leitmotiv est à double sens : il fait écho aussi bien à l'expression d'une certaine anxiété à l'égard de leur responsabilité en cas d'accident qu'à la valorisation de leur métier. La capacité de faire face à l'urgence est vécue par les acteurs comme une véritable compétence professionnelle qui distingue les techniciens du secteur aérien d'autres secteurs d'activité moins valorisés à leurs yeux. « C'est le métier qui veut ça ! Nous, on transporte des gens, on ne fabrique pas du chocolat ! » est également une expression qui revient souvent dans leur bouche. Elle indique que la fierté procurée par leur identité professionnelle compense en partie les contraintes de l'activité.

29 Ces différents mécanismes de défense ne correspondent pas à des formes de résistance en tant que tels dans la mesure où ils ne viennent pas remettre en cause la cadence imposée. Au contraire, ils permettent aux mécaniciens de ne pas se focaliser uniquement sur les aspects délicats de leurs conditions de travail. Il en résulte une certaine ambivalence dans leur propos, un mélange de plaintes par rapport au rythme et aux interruptions connues au travail, mais aussi de passion et de fierté pour le métier qu'ils exercent.

La construction de l'urgence chez les managers

30 Le temps haché et l'intensification du travail ne sont toutefois pas l'apanage des seuls mécaniciens ; ils sont aussi le lot des chefs d'équipe de cet établissement d'autant que ces derniers, qui sont pour la plupart d'anciens techniciens, font preuve d'une réelle proximité avec leurs équipes au sens où ils passent peu de temps enfermés dans leur bureau et où ils prêtent parfois directement main forte aux techniciens de leur atelier. La présence des managers sur le terrain s'explique par une volonté de contrôle de l'activité des opérateurs, mais aussi par leur nécessité de se tenir informés en temps réel des éventuelles difficultés rencontrées par leurs équipes afin de réagir au plus vite. Si un chef d'équipe s'aperçoit que la préparation d'un avion a pris du retard, il peut décider de détacher un technicien d'une activité moins urgente pour l'affecter sur ce travail de maintenance.

31 La pression temporelle est également présente chez les encadrants du fait de leur rôle d'interface avec le personnel d'escale, voire le personnel navigant. Lors des entretiens collectifs, les agents de maîtrise soulignent le caractère contreproductif des appels successifs reçus des « clients internes² » en cas de retard, même si l'on note, comme chez les techniciens, une certaine identification à leurs collègues en contact direct avec les passagers. Comme

témoigne l'un d'entre eux, [les agents d'escale] « nous demandent toutes les trente secondes où ça en est, si l'avion est prêt, quels sont les délais... Il faut dire qu'ils ont la pression des passagers qui veulent savoir quand leur avion va partir et qui commencent à se plaindre. Leur stress, quelque part je peux le comprendre. Mais nous, tout le temps qu'on est au téléphone, on n'est pas avec nos gars pour voir ce qui se passe et ce qui reste à faire. À part leur dire "je sais pas", "on fait le maximum", "on vous préviendra dès qu'on en saura plus", on ne sert pas à grand-chose ! ». La forte intrusion du destinataire de service, qui agit en quelque sorte comme le commanditaire, oblige donc les agents de maîtrise à incorporer les contraintes et les exigences de leurs collègues.

32 On observe ainsi chez les encadrants un mélange de compassion et de crainte. Cette dernière provient essentiellement du contact avec le commandant de bord, qui fait office de figure tutélaire et d'autorité hiérarchique suprême du fait de sa responsabilité et du prestige de sa fonction. En cas de dysfonctionnement injustifié ou de retard important, le commandant de bord représente d'ailleurs une menace car, comme il est (par définition) souvent en déplacement, il dispose d'une vision comparative partielle mais non négligeable de la qualité des prestations proposées par les centres de maintenance de chaque aéroport. En cas de manquements aux procédures de sûreté ou bien de retards réguliers, les pilotes pourraient alerter la direction centrale de la compagnie sur les difficultés rencontrées. Toutefois, il s'agit plus d'une menace que d'un moyen de contrôle supplémentaire mis en place par l'entreprise car, d'après les commandants de bord que nous avons interrogés, il ne leur est pas demandé d'effectuer de *reporting* sur les sites de maintenance sauf dans le cas d'enquêtes lancées à la suite d'un d'incident.

33 La pression sociale plus directement ressentie par les agents de maîtrise provient de leur proximité relative avec le personnel d'escale. Alors que les techniciens ne déjeunent pas nécessairement ensemble du fait de leurs horaires décalés ou bien amènent leur propre repas pour le déguster dans la salle de pause qui fait aussi office de cuisine, les managers, eux, déjeunent régulièrement à l'aéroport. De ce fait, ils sont amenés à côtoyer le personnel d'escale, voire, plus rarement, le personnel navigant. Ces rencontres informelles donnent parfois lieu à du persiflage à l'encontre de certains chefs d'équipe qui seraient en difficulté ou bien à des saillies qui, sous couvert d'humour, servent à passer des messages. Nous avons par exemple assisté à la scène suivante en accompagnant un manager à l'aéroport. Un chef d'escale le croise dans un escalier et lui lance, l'air goguenard : « Alors, tu avais cinq minutes de retard hier ? Tu me refais pas le coup demain, hein ! ». Il y a lieu de noter la façon dont le chef d'escale identifie le chef d'équipe avec l'avion (c'est bien ce dernier qui a été livré avec retard la veille). Ce type de remarque prononcée à haute voix contribue à forger la réputation des agents de maîtrise. Parmi ces derniers, plusieurs nous ont confié le caractère désagréable de ces interpellations. Ce qu'ils redoutent le plus, c'est qu'elles surviennent en dehors du travail. Un manager confie ainsi qu'un de ses collègues avait subi ce genre de remarque désobligeante un week-end alors qu'il se promenait dans le centre-ville avec sa femme. Il avait alors mal vécu que cette critique à peine voilée sur la qualité de son travail survienne dans un cadre privé et, qui plus est, devant témoin.

34 La pression temporelle ressentie par les salariés de l'établissement de maintenance diffère donc suivant la position occupée dans la hiérarchie. Les travailleurs manuels paraissent relativement protégés vis-à-vis des acteurs extérieurs contrairement aux managers qui, eux, sont directement aux prises avec des acteurs aux objectifs différents voire contradictoires ; ce qui fait

qu'encadrer se révèle être un métier impossible (Beyer, 2006). Les relations entre les agents de maîtrise du site de maintenance et les agents d'escale paraissent d'ailleurs déséquilibrées. Tandis que les premiers se concentrent à la fois sur la ponctualité de la livraison des avions et sur le respect des procédures de sûreté, les seconds ne se focalisent quant à eux que sur l'heure de décollage dans la mesure où, en cas d'accident, leur responsabilité ne pourrait être recherchée. En outre, des interactions que nous avons pu observer entre ces deux populations, il apparaît que l'empathie ne fonctionne que dans un sens. Le personnel d'escale ne s'intéresse nullement aux considérations techniques qui pourraient expliquer un retard car ils ne maîtrisent pas les compétences nécessaires pour entrer dans une discussion technique et ils cherchent avant tout à se décharger de la pression subie par l'impatience des passagers sur d'autres acteurs de l'entreprise.

35 Des points communs dans la construction de l'urgence ont cependant été notés entre les techniciens et leurs supérieurs hiérarchiques. Le plus frappant est le partage du temps faible fait de récupération, plaisir et convivialité. Certes, les encadrants s'arrêtent moins longtemps que leurs équipes pour prendre un café par exemple, mais, une fois les attestations de maintenance délivrées, un même soulagement et besoin de repos est observable de leur côté. Il se manifeste toutefois différemment : les chefs d'équipe partent dans leur bureau pour répondre à leurs courriels et traiter des dossiers, ils participent à des réunions d'information organisées par la direction, etc.

Les tentatives d'adaptation à l'urgence mises en place par les managers

36 Comment les agents de maîtrise tentent-ils de s'adapter au travail dans l'urgence et au temps haché ? Repère-t-on les mêmes ficelles et mécanismes de défenses que ceux observés chez les opérateurs ?

37 La première logique d'adaptation déployée réside dans le recours à l'idéologie managériale qui légitime la pression temporelle. Les encadrants de proximité soulignent que le travail dans l'urgence et les interruptions relèvent de la normalité pour une compagnie aérienne. Dans l'idéologie managériale, l'urgence n'est pas seulement justifiée, elle est aussi valorisée. Vitesse, mouvement et réactivité riment désormais avec réussite et performance (Boltanski & Chiapello, 1999). Les situations de dispersion au travail peuvent être sources de satisfaction, en particulier pour les managers (Datchary, 2011). Par suite, gérer son temps est tout un « art » (cf. Servan-Schreiber, 2000) : il s'agit de devenir des « stratèges du temps » (Muller *et al.*, 2000). « Parfois, à la fin de la journée, quand je fais le compte de tous les problèmes qu'on a réussi à gérer avec l'équipe, je me dis qu'on n'est pas des branquignoles ! Il faut savoir se le dire de temps en temps ! », s'exclame un chef d'équipe.

38 Le culte de l'urgence apporte une certaine jubilation parce qu'il donne la sensation d'être présent dans l'action, là où les choses se passent, et participe à l'estime de soi (Aubert, 2003). La pression temporelle à laquelle ils font face est une source de fierté, comme chez les techniciens, d'autant plus qu'elle sert de distinction : il y a ceux qui peuvent faire face et ceux qui ne peuvent pas. Le directeur de l'établissement l'exprime bien :

« Si vous n'aimez pas l'urgence, les aléas et puis tout ça, vous n'avez pas choisi le bon métier ! Ça m'est déjà arrivé. J'avais un collaborateur qui était tout le temps stressé, il avait toujours peur de ne pas y arriver. Ça ne pouvait pas durer comme ça. On a convenu ensemble qu'il fallait qu'il fasse autre chose, un autre métier. Il n'était pas fait pour ça. Il faut le savoir avant de commencer : c'est pas de tout repos, l'aérien ! C'est pas fait pour tout le monde. »

39 Cette idéologie a toutefois été ébranlée chez les cadres et les agents de maîtrise du site depuis que le presque accident a mis en exergue les effets potentiellement délétères du temps éclaté. Cet événement leur a fait prendre conscience qu'un incident était possible, y compris de leur côté, si bien qu'une certaine angoisse transparaît en filigrane au cours des entretiens réalisés, comme l'illustrent ces paroles tenues par un chef d'équipe :

« Je dois dire que, oui, c'est pas toujours facile. Quand t'as plusieurs urgences qui t'arrivent d'un coup... Bon, avec l'expérience, on arrive toujours à gérer, mais des fois je me dis qu'un jour... Des fois que je sois crevé... Pour l'instant, je croise les doigts, mais une erreur, ça peut arriver à tout le monde... Enfin, bon, faut pas trop y penser ! »

40 Cette dernière exclamation traduit le recours chez les managers à des mécanismes de défense, en l'occurrence à la répression : pour se protéger de son angoisse, il vaut mieux ne pas penser aux erreurs d'inattention que l'on pourrait commettre. Le directeur des opérations adopte la même posture. Il reconnaît s'être projeté dans le cas où le presque accident se serait mué en véritable accident et parle alors de « cauchemar », mais il refuse d'évoquer ce cas de figure plus longtemps par superstition : « Il ne faut pas se voiler la face, je suis bien d'accord. Il faut en parler. Mais je ne voudrais pas non plus que cela nous porte la poisse ! »

41 De même, l'idéologie managériale valorisant le travail en urgence pouvait déjà s'apparenter à un mécanisme de défense au sens où on peut l'appréhender comme une logique de compensation. Plutôt que de chercher à amender la situation (en veillant à limiter les interruptions et le poids de l'urgence), les managers tendent plutôt à sublimer leur rôle et leur position dans un réflexe narcissique. Une partie des mécanismes de défense repérés chez les mécaniciens sont donc également observables chez leurs supérieurs hiérarchiques.

42 Quelles ont été les conséquences de la prise de conscience des managers ? Comment ont-ils tenté de trouver des moyens complémentaires d'adaptation au travail en urgence ? À la suite du rapport sur le presque accident, le directeur des opérations prit deux décisions. La première fut de réactiver les formations au « facteur humain » pour les techniciens. Celles-ci reposent sur des techniques pour développer la concentration, acquérir des réflexes, gérer les temps faibles et les temps forts, etc. Reprogrammer ce genre de formation est une façon pour le management de se dédouaner de ses responsabilités. En effet, cela revient à pointer en creux la responsabilité individuelle des techniciens en cas d'erreurs. Celles-ci proviendraient d'un manque de professionnalisme et de lacunes personnelles, et non pas de l'organisation ou des conditions de travail qui conduiraient les opérateurs, par les contraintes et les injonctions paradoxales qui pèsent sur eux, à en commettre.

Un « bureau des pleurs managérial » pour faire face à l'urgence

43 La seconde décision prise par le directeur des opérations fut plus originale. Il instaura une réunion qu'il qualifie en souriant de « bureau des pleurs managérial ». Il justifie cette réunion par le fait que lui-même rencontrait parfois des difficultés de concentration car il était régulièrement interrompu par les chefs d'équipe défilant dans son bureau pour lui faire part des difficultés auxquelles ils devaient faire face.

44 Tous les matins, à cinq heures trente, horaire auquel ont lieu les roulements entre les équipes, le directeur des opérations réunit donc désormais tous les encadrants de proximité. Les chefs d'équipe de nuit sont alors invités à exposer aux chefs d'équipe du matin les tâches qui demeurent à effectuer avant le départ des premiers avions. De même, chaque chef d'équipe de jour est amené à exposer les soucis qu'il peut avoir repérés dans son équipe (retard ou absence d'un technicien, aléa technique, etc.). La qualification de « bureau des pleurs managérial » provient du fait que les agents de maîtrise sont exhortés à parler uniquement de ce qui ne va pas. Cet espace de parole est original dans la mesure où les dirigeants sont généralement peu enclins à écouter les problèmes qui remontent du terrain (Detchessahar *et al.*, 2010). Dans un entretien, un chef d'équipe, faisant part d'un léger malaise lors des premières réunions, mentionne que les échanges lui ont tout d'abord fait penser aux cercles des alcooliques anonymes. Le scepticisme de certains participants semble néanmoins avoir été levé progressivement du fait de la ritualisation de ce dispositif et de la convivialité entre les acteurs. Celle-ci, qui est relativement nouvelle entre managers d'ateliers différents – ils sont moins habitués que les techniciens à partager des temps de détente ensemble – n'est sans doute pas étrangère au fait que ce nouveau rendez-vous quotidien perdure et semble apprécié par l'ensemble des participants. Un autre facteur explicatif de l'adhésion des chefs d'équipe à cette réunion réside dans la participation du directeur des opérations. Ce dernier expose lui-même aux encadrants de proximité certaines difficultés auxquelles il doit faire face afin de les sensibiliser à des problématiques plus globales que celles de leurs équipes. Entendre des informations auxquelles ils avaient rarement accès jusqu'ici est une source de valorisation, de confiance et de reconnaissance pour les agents de maîtrise.

45 Avant l'instauration de ce nouveau rendez-vous managérial, les difficultés rencontrées n'étaient pas partagées collectivement, mais uniquement entre deux chefs d'équipe (celui de la nuit et celui du matin) et éventuellement avec le directeur des opérations. Désormais, les encadrants de proximité entendent les soucis rencontrés par les autres équipes. Ils sont ensuite incités à les aider pour les résoudre tandis que le directeur des opérations arbitre en dernier ressort la hiérarchie des priorités de la journée. Par conséquent, ce dispositif contribue à limiter le temps haché et la charge de travail des managers comme en témoigne l'un d'entre eux : « Quand on parle des problèmes tout d'un coup, on a l'impression qu'il y en a moins que quand on les apprend au fur et à mesure de la journée. »

46 Bien entendu, ce nouveau dispositif est loin d'être la panacée. Les chefs d'équipe reconnaissent ne pas présenter certaines de leurs difficultés devant le collectif, de peur d'être mal vus, jugés par leurs pairs comme de mauvais managers. Dévoiler certaines pratiques observées au sein de leurs équipes telles que des manquements au règlement, le non respect des règles de sécurité ou encore la faible montée en compétence d'un nouvel entrant, reviendrait à mettre à jour son manque d'autorité et ses lacunes en matière de management. « Faut pas se leurrer, on ne va pas tout raconter quand même, précise l'un d'eux. Si j'ai un petit problème avec un gars de mon équipe, je le règle de mon côté. La

réunion, c'est surtout pour parler des problèmes de matériels et des absences dans les équipes. » Cette réunion modifie quelque peu la façon de travailler des agents de maîtrise du fait du plus grand partage de l'information et des tentatives de résolution collective de certaines difficultés. Mais leur travail de manager n'est pas révolutionné pour autant. Ils restent en effet seuls face à la gestion des hommes. Or c'est précisément dans ce domaine que résident pourtant les principales origines des accidents !

Conclusion

47 *In fine*, le presque accident connu par ce site de maintenance a fait événement dans la mesure où il a agi comme un révélateur des risques de déconcentration provoqués par des tâches réalisées dans l'urgence et dans un temps haché. Les techniciens, qui ont relativement peu de marges de manœuvre pour limiter les tâches urgentes qui leur sont assignées, intériorisent les logiques managériales, tendent à faire preuve de compassion avec les autres acteurs (aussi bien leurs supérieurs que le personnel d'escale qui, contrairement à eux, est directement en contact avec la clientèle) et développent divers mécanismes de défense. Cela leur permet de faire face au quotidien à un rythme de travail intense, aux « coups de bourre » dus aux aléas techniques ou bien au décalage classique entre travail réel et travail prescrit, ainsi qu'à la traditionnelle injonction paradoxale du travail « vite fait, bien fait ». Il en résulte une ambivalence chez les mécaniciens qui se traduit par une plainte portant sur la dispersion au travail mais aussi par une fierté d'exercer ses compétences dans un contexte difficile, ce qui participe à leur identité professionnelle. Être mécanicien dans le secteur aérien, c'est être plus qu'un simple technicien.

48 Du côté des managers, en particulier des encadrants de proximité, on retrouve cette même ambivalence. Les plaintes sont plus latentes et concernent plutôt la pression inutile exercée par le personnel d'escale en cas de retard. La valorisation, quant à elle, provient de l'idéologie managériale qui assimile la vitesse à la performance. Travailler dans l'urgence devient ainsi une source de distinction et d'estime de soi. Mécaniciens et encadrants partagent donc finalement une identité professionnelle assez proche liée aux spécificités du secteur aérien.

49 Dans les deux cas, on notera l'absence de résistance collective contre la productivité exigée qui ne cesse pourtant de croître, preuve de l'intériorisation de la logique de la concurrence, celle-ci étant aussi bien externe (les compagnies *low-cost* représentent un épouvantail) qu'interne avec les autres sites de maintenance de l'entreprise. En revanche, une certaine coopération a pu être observée entre les agents de maîtrise et leurs équipes. Le management, qui est en contact direct avec le destinataire du service, ne saurait être à l'abri en cas de dysfonctionnement de l'activité de leur atelier (retard, panne, accident...). Partagés entre la peur d'une faible productivité de leurs équipes – qui provoquera un retard et nuira donc, par conséquent à leur réputation – et la peur d'un accident dû à une défaillance de la maintenance, les chefs d'équipe résolvent leur tiraillement par leur présence active sur le terrain qui vise aussi bien à contrôler le respect des protocoles, à dynamiser les techniciens, à leur donner éventuellement un coup de main, à vérifier le bon avancement des travaux et donc à se rassurer eux-mêmes. La réelle proximité des encadrants avec leurs équipes lors des temps forts et au début du temps faible participe à cet esprit solidaire, du moins par atelier. La crainte d'une sanction collective (la

baisse d'activité de l'établissement) pousse également les acteurs à agir dans le même sens.

50 Quant à la direction, elle n'a pas souhaité s'atteler à une véritable réflexion sur l'organisation du travail et les conditions d'exercice de celui-ci. À défaut de prendre réellement conscience des effets délétères du travail en urgence sur les mécaniciens et sur la qualité de leur prestation, la direction s'est en revanche rendu compte des propres risques qui pesaient sur elle et sur les encadrants du fait de la dispersion au travail. Cette prise de conscience a débouché sur une innovation organisationnelle originale qui vise à mutualiser les urgences en quelque sorte et à les résoudre collectivement afin de limiter les interruptions intempestives tout au long de la journée.

51 Par suite, on serait tenté de conclure, comme nous en faisons l'hypothèse, que ce sont les moins directement touchés dans leur activité par l'accélération du temps qui disposent des protections les plus efficaces, ce qui conduirait à l'augmentation des inégalités : le temps n'accélérerait pas à la même vitesse pour tout le monde ! Toutefois, un regard plus affûté sur les situations de travail des agents de maîtrise nous oblige à nuancer ce propos. Le « bureau des pleurs managérial » mis en place n'est pas dénué d'intérêt pour ces encadrants de proximité, mais son efficacité est limitée puisque les sujets les plus difficiles à gérer et les plus propices à créer des incidents en matière de sûreté, ceux qui touchent directement à la gestion des hommes, ne sont pas réellement abordés dans ce cadre.

52 Enfin, les mécaniciens reçoivent une protection non négligeable de la part de leurs supérieurs hiérarchiques directs et bénéficient de leur coopération. Les agents de maîtrise, eux, profitent de la protection relative accordée par les cadres grâce à l'instauration d'un nouveau rendez-vous managérial. Ce souci de protection mutuelle au sein du centre de maintenance est à souligner. En revanche, l'absence de protection et de solidarité entre les agents de maîtrise, d'un côté, et le personnel d'escale et de navigation, de l'autre, est aussi à remarquer. La pression temporelle provient plus des liens fonctionnels que des liens hiérarchiques tandis que l'empathie ne fonctionne que dans un sens. Il n'est donc guère surprenant que dans cette compagnie aérienne, à l'instar des autres, le personnel au sol se sente dévalorisé par rapport aux autres métiers de l'entreprise.

Bibliographie

Aubert Nicole et Vincent de Gaulejac (1991), *Le coût de l'excellence*, Paris, Le Seuil.

Aubert Nicole (2003), *Le Culte de l'urgence : la société malade du temps*, Paris, Flammarion.

Beyer Frederik Mispelblom (2006), *Encadrer, un métier impossible ?*, Paris, Armand Colin.

Boltanski Luc & Eve Chiapello (1999), *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

Cartron Damien & Michel Gollac (2002), *Fast work et maltravail*, publication du Centre d'études de l'emploi.

Clot Yves (2002), *La Fonction psychologique du travail*, Paris, PUF.

Goodin Robert E. et al. (2008), *Discretionary Time : A New Measure of Freedom*, Cambridge, Cambridge University Press.

Datchary Caroline (2011), *La Dispersion du travail*, Toulouse, Octorès.

Dejours Christophe (1998), *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Le Seuil.

Detchessahar Mathieu et al. (2010), « Les modes de régulation du travail et leurs effets

sur la santé des salariés », *Finance contrôle stratégie*, vol. 13, n° 4, 39-74.

Ehrenberg Alain (1998), *La Fatigue d'être soi – dépression et société*, Paris, Odile Jacob.

Gaulejac (de) Vincent (2005), *La Société malade de la gestion*, Paris, Le Seuil.

Gollac Michel & Serge Volkoff (2000), *Les Conditions de travail*, Paris, La Découverte.

Grossin William (1974), *Les Temps de la vie quotidienne*, Paris/La Haye, Mouton.

Ionescu Serban, Marie-Madeleine Jacquet & Claude Lhote (2005), *Les Mécanismes de défense. Théorie et Clinique*, Paris, Nathan.

Koselleck Reinhart (1990 [1979]), *Le Futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, Éditions de l'EHESS.

Làidi Zaki (1999), *La Tyrannie de l'urgence*, Montréal, Fides.

Muller Jean-Louis et al. (2000), *Les Stratèges du temps*, Paris, ESF.

Rosa Hartmut (2010), *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte.

Servan-Schreiber Jean-Louis (2000), *Le Nouvel Art du temps*, Paris, Albin Michel.

Notes

1 On peut définir les mécanismes de défense comme des procédés inconscients qui résultent d'un conflit entre une perception généralement fantasmée (le moi) et une règle (le surmoi). Pour les définitions des mécanismes de défense, nous nous appuyons sur la référence suivante Ionescu, Jacquet & Lhote (1997).

2 Cette terminologie a récemment été introduite par la direction de cette compagnie aérienne.

Pour citer cet article

Référence électronique

Denis Monneuse, « La construction de l'urgence au travail et ses effets suivant les statuts hiérarchiques : le cas des mécaniciens et des agents de maîtrise dans le secteur aérien », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 1 | 2012, mis en ligne le 10 décembre 2012, consulté le 11 novembre 2015. URL : <http://nrt.revues.org/203>

Auteur

Denis Monneuse

Institut Entreprise&Personnel

Institut d'administration des entreprises (IAE) de Paris

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

L'URGENCE DANS L'ACTION SOCIALE

Dans le système assurantiel de protection sociale qui se met en place à partir de la fin du XIX^e siècle, l'urgence occupe une place marginale. Elle n'est en général reconnue que sous réserve du caractère transitoire de son statut.

Toutefois, depuis une quinzaine d'années environ, l'urgence émerge et tend à s'installer comme nouvelle modalité de prise en charge de la pauvreté au point de faire partie aujourd'hui du paysage des politiques sociales.

Pour autant, l'urgence sociale ne manque pas de susciter interrogations et controverses. Cette catégorie de l'action est en effet porteuse d'un paradoxe irréductible. D'un côté, en effet, les interventions d'urgence paraissent incontournables dès lors que des personnes sont exposées à des menaces vitales, sont touchées dans leur intégrité et dans leur dignité et sont victimes d'un système qui n'a de cesse d'invalider les valides. Mais, d'un autre côté, on voit bien les limites d'un tel mode d'intervention.

Celui-ci est d'abord très fragile car il repose moins sur la reconnaissance de droits que sur l'existence de sentiments compassionnels. Il est incertain quant à ses conséquences sociales car il est largement orienté par la dynamique des rapports inter-individuels. Il n'offre aucune garantie d'insertion puisque celle-ci dépend moins de la qualité des services proposés que de la place qui est accordée dans la société aux personnes en grande difficulté. Il est aussi difficilement acceptable quand - pénurie oblige - il réintroduit, sans énonciation de critères, des mesures de sélection des publics et de hiérarchisation des prestations. Enfin, il devient pervers quand, au lieu de servir de passerelle vers l'insertion, il oriente les personnes les plus précarisées vers des espaces de relégation.

On peut se demander comment les intervenants sociaux gèrent cette contradiction et comment les usagers de l'urgence sociale vivent une telle situation. Il serait utile d'examiner notamment quels sont les référentiels qui sont mobilisés et quelle est la déontologie qui se dessine dans un tel contexte. Plus largement, on peut s'interroger sur les transformations induites par l'urgence sociale dans le système de protection sociale.

La rencontre du 19 décembre s'est appuyée sur quatre interventions :

- M. Pierre VIDAL-NAQUET, Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches des Pratiques de l'Espace (CERPE, Lyon), a présenté l'évolution du concept d'urgence dans les politiques d'action sociale des dernières décennies et a tenté de définir les principes sur lesquels se base l'urgence sociale.
- Mme Nadia ROUSSEAU, Directrice du Secours Populaire du Val-d'Oise, a évoqué le positionnement des bénévoles et a proposé une réflexion sur les limites des interventions associatives dans la prise en charge de l'urgence.
- Mme Chantal GOYAU, chef du service social départemental de Seine-Saint-Denis, a expliqué comment les interventions des travailleurs sociaux ont évolué pour faire face à ce développement de l'urgence et de quels moyens ils se sont dotés pour mieux y répondre.
- M. Roger JAUDON, Directeur du CCAS de Gentilly (Val-de-Marne), a présenté l'action d'une autre catégorie de professionnels face à cette urgence et la coordination des interventions sur les territoires.

L'urgence dans l'action sociale

Sommaire

L'URGENCE DANS L'ACTION SOCIALE

Ouverture	4
Gaëlle BRET	4
MIPES	4
L'évolution du concept d'urgence dans les politiques d'action sociale	5
Pierre VIDAL-NAQUET, Chercheur au Centre d'Etudes et de recherches des Pratiques de l'Espace (CERPE, Lyon)	
I. Le concept d'urgence	5
II. L'individualisation sociale	6
III. Une société de la précarité	8
Les interventions associatives dans la prise en charge de l'urgence	
Nadia ROUSSEAU, Directrice du Secours Populaire du Val-d'Oise	
I. Les principes de fonctionnement du Secours Populaire	10
II. L'expérimentation de nouveaux modes d'action	11
III. Questions - réponse	12
Les travailleurs sociaux face au développement de l'urgence	16
Chantal GOYAU, Chef de service du service social départemental de Seine-saint-Denis	
I. Le service public et l'action sociale	16
II. L'action sociale du Conseil Général de Seine-Saint-Denis	17
Les CCAS et la coordination des interventions sur les territoires	19
Roger JAUDON, Directeur du CCAS de Gentilly (Val-de-Marne)	
I. L'aide d'urgence	19
II. Les modalités d'intervention du CCAS de Gentilly	20
III. Proximité, territorialité et compétence	20
IV. Questions de la salle	22

Ouverture

Gaëlle BRET

MIPES

Bonjour à tous. Un groupe de travail de la MIPES s'est penché sur la problématique de l'accès aux droits, en particulier dans les différents départements d'Ile-de-France. Les CASU (Commissions d'Action Sociale d'Urgence) représentent une forme de réponse à un certain type d'urgence. Cependant, lors des entretiens avec les acteurs de terrain, le problème de l'extrême urgence revenait souvent sur le tapis, c'est pourquoi nous avons souhaité aborder ce thème lors de la présente réunion.

Nous aborderons le thème de l'extrême urgence sous l'angle des changements que ce mode d'action a dû impliquer dans l'organisation des structures de terrain (CCAS, Conseils Généraux, associations caritatives...), ainsi que dans l'évolution des compétences des professionnels en contact avec les populations concernées.

L'évolution du concept d'urgence dans les politiques d'action sociale

Pierre VIDAL-NAQUET

Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches des Pratiques de l'Espace (CERPE, Lyon)

Depuis une vingtaine d'années, l'urgence sociale monte en puissance, en tant que réponse à la pauvreté. Dans le courant des années 80, elle devient un champ spécifique des politiques sociales, ce qui aboutit à la mise en œuvre, en 1983, du premier programme de lutte contre la précarité.

Ainsi, à partir de 1984 sont mis en place des programmes de lutte contre la pauvreté et la précarité. Année après année, les dispositifs d'urgence se consolident et s'institutionnalisent. Qu'il s'agisse du SAMU social ou de la veille d'urgence, ils sont centrés autour de la population des SDF. En 1993, la problématique de l'urgence connaît un nouvel essor avec la création du premier SAMU social. Récemment, la loi contre les exclusions consolide les structures d'urgence et élargit les missions des institutions sociales et médico-sociales. Ainsi, progressivement, l'urgence est reconnue comme l'une des modalités de l'action sociale (SOS-Femmes Battues, etc.) à destination de publics diversifiés.

I. Le concept d'urgence

La perception de l'urgence est pourtant ambiguë. Traiter un problème « dans l'urgence » est indispensable, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il est traité sur le fond. Une situation peut se caractériser par des enjeux majeurs ou mineurs, ce qui conditionne le délai de réponse. La logique de routine, qui s'applique aux enjeux mineurs, s'oppose à la logique de l'urgence impérative, appliquée face à un problème vital. Ce raisonnement comporte toutes les nuances intermédiaires. Néanmoins, la rapidité de la réponse n'est pas nécessairement dictée par la gravité des enjeux et dépend de la teneur des négociations. En outre, un problème important dont la réponse n'a pas à être immédiate relève d'une logique de stratégie.

Qui définit la gravité d'un enjeu ? Des conflits d'interprétation peuvent surgir. Lorsqu'une situation est grave, la nécessité d'une réponse rapide peut faire débat. L'urgence demeure donc une notion complexe. Rien ne prouve qu'une réaction est appropriée à la situation.

Cette notion d'urgence a des conséquences fonctionnelles, mais aussi sociales et politiques. Plusieurs exemples peuvent étayer mon propos. Dans les entreprises, la généralisation du travail à flux tendu a des conséquences sur l'organisation du travail, sur l'appel à la sous-traitance, sur la structure hiérarchique, etc.

Dans le domaine judiciaire, des dispositifs de justice de proximité ont été mis en place dans les années 90 (maisons de justice...) pour pouvoir traiter certaines infractions en temps réel, dans une grande proximité géographique. En matière de procédure judiciaire, la rapidité n'est pas toujours synonyme de performance : d'ailleurs, ce nouveau système a fait craindre l'émergence d'une justice à deux vitesses. Devant la généralisation des processus de négociation, certains observateurs ont craint l'émergence d'une pénalisation des incivilités, d'autres le contraire.

Les systèmes d'information peuvent avoir des conséquences sur la démocratie. Par exemple, les sondages peuvent influencer les résultats des élections. Derrière la notion de temps se profilent de véritables enjeux de société.

L'urgence sociale relève de la même ambiguïté. L'Etat-providence, surtout depuis 1945, a essayé de rompre avec une logique assistancielle en la remplaçant par un système assurantiel. L'assistance était perçue comme arbitraire, puisqu'elle dépendait de l'analyse de la situation et de la volonté du donateur, qu'il s'agisse d'une personne privée ou publique. Le système d'assurances mis en place est censé faire rentrer l'urgence dans la routine. Nous savons que la logique assistancielle n'a jamais été complètement évacuée, et qu'elle a opéré un retour en force à partir des années 80. Dorénavant, les politiques sociales intègrent la notion de temps. Dans le cadre de ce système d'assurance universelle, l'urgence est acceptée sous réserve du caractère transitoire de son statut. Il est possible de mettre en œuvre des dispositifs d'urgence, sous réserve d'une régularisation ultérieure.

Deux éléments doivent être pris en compte pour analyser le retour en force de la logique d'urgence sociale : d'une part, l'émergence de la logique d'assistance dans les politiques sociales et d'autre part, l'individualisation croissante de l'intervention sociale depuis une trentaine d'années.

II. L'individualisation sociale

1. Des piliers de la société...

Au cours des vingt dernières années, les « grands intégrateurs » qui permettent aux individus d'être à la fois autonomes et reliés entre eux, ont vu leur influence s'effriter. Parallèlement, la croyance dans le progrès, qui tissait un lien entre les individus, a perdu de sa force.

Parmi ces intégrateurs, le salariat, par exemple, assigne à chacun une place dans la société et le fait bénéficier d'un système de protection sociale. A propos de la famille, qui est la cellule de base de la société, et en particulier du divorce par consentement mutuel, Emile Durkheim affirmait « *les époux sont des fonctionnaires de la société domestique* ». Il signifiait par là que leur devoir de citoyens consiste à rester unis.

2. Leur remise en cause

Depuis 1975, le processus d'autonomisation des individus s'est accéléré. La mondialisation entraîne une dilution du pouvoir vers lequel les individus se tournaient auparavant. Tandis que les idéologies disparaissent, la confiance de l'homme envers le progrès scientifique et technique s'effrite.

La précarisation touche le cœur de l'Entreprise. Le salariat s'individualise, avec une juxtaposition de statuts extrêmement différents (emplois aidés, CDD, CDI, intérim). Je vous recommande les deux livres qui viennent de paraître sur Sochaux, dont les auteurs décrivent l'émergence de fortes oppositions entre les ethnies, les générations, les sexes et même les individus au sein d'une même société.

Si elle subsiste, la famille change de statut. Elle n'est plus du tout la famille chère à Durkheim ; elle devient une famille élective « en réseau » au sein de laquelle rôles ne sont plus attribués automatiquement, mais nécessitent une mobilisation des individus. La famille se décompose et se recompose.

3. Les conséquences de cette évolution

Nous assistons à l'affaiblissement des étayages sociaux. Les individus ne sont plus enchâssés de façon immuable au sein d'une communauté. La mobilité résidentielle, familiale, professionnelle et technologique, ainsi que la flexibilité, sont de plus en plus prégnantes. Les valeurs individuelles prennent une importance grandissante.

Les lieux de l'action deviennent de plus en plus difficiles à identifier, ce qui entraîne un recentrage sur le proche et le local, voire sur le corps. Il paraît plus facile de parvenir à se gouverner soi-même, avec l'aide des nombreuses technologies. Nous passons d'une société de transmission, basée sur l'expérience acquise par les générations antérieures, à une société d'expérimentation. La socialisation ne dépend plus de l'adoption de normes et de valeurs, mais de la capacité d'adaptation de chacun et de son aptitude à construire des réseaux. Les « liens faibles » en réseau remplacent des « liens forts » ; leur rupture est beaucoup plus facile. L'individu doit dépenser une énergie considérable en permanence pour rester inséré dans la société ; nous nous inscrivons dans une logique de mobilisation de soi.

La gestion des moments de rupture devient cruciale. Les intérimaires, par exemple, finissent fréquemment leur semaine sans savoir ce qu'ils feront le lundi matin. Ce concept de la rupture imminente est intégré par l'individu, qu'il s'agisse de son travail ou de sa famille. La capacité de résilience, c'est-à-dire de gestion des ruptures, constitue un paramètre important. Ces mutations touchent les différentes composantes du corps social à des degrés divers, car il existe aussi des niches de grande sécurité.

III. Une société de la précarité

1. Le processus de précarisation

La précarité affecte une société atomisée et individualisée. Dans un contexte de pénurie relative, l'énergie à dépenser pour rester inséré est de plus en plus importante. Ce phénomène n'est pas forcément négatif : je pense à la formation continue tout au long de la vie, qui peut être très gratifiante. Cependant, en cas d'échec, la situation peut devenir tragique. En fait, la multiplication des expériences affecte de façon différente les individus en fonction de leur position socioprofessionnelle.

De nouvelles formes d'inégalités apparaissent en intégrant cette notion du temps. Deux personnes percevant un revenu égal peuvent se trouver dans des situations opposées en termes de stabilité d'emploi. La question du temps revêtait moins d'importance lorsque notre société était plus stable. La mobilité professionnelle, géographique et familiale est un atout.

Les personnes en difficulté se retrouvent prises dans un cycle infernal lié à un sentiment de culpabilité : lorsqu'il n'existe plus de communauté de destin, on ne peut imputer ses échecs qu'à soi-même. Le manque de confiance en soi ruine progressivement les capacités d'adaptation de l'individu. Un retrait social peut alors s'opérer (conduites à risque, repli sur le temps présent...).

2. Les politiques d'urgence

Les politiques d'assistance prennent une importance croissante dans l'action sociale. Elles sont par définition centrées sur l'individu. Les notions d'insertion sociale et de trajectoire, qui octroient une place déterminante à la logique temporelle, émergent à partir des années 80. L'attention est portée à la rupture et à la crise, ce qui explique la multiplication des politiques d'urgence. Nous ne nous trouvons plus seulement dans un système de redistribution, mais aussi dans un système de besoins, évolutif (d'où la floraison des « associations SOS »).

L'urgence devient un enjeu majeur : si les dispositifs sont liés à ces moments de rupture, le temps devient un paramètre essentiel de l'action. Les prestations sont de plus en plus courtes, et visent à aider dans des délais très brefs, six mois, voire quatre jours, lorsqu'il s'agit d'un SDF. Plus une personne est située en bas de l'échelle sociale, et plus la mobilisation de l'action sociale doit être rapide. Cette inégalité par rapport au temps est fondamentale.

Etre socialisé, c'est pouvoir être mobile. Or certaines personnes sont immobiles. Tout le travail d'insertion consiste à rendre de l'autonomie aux personnes, c'est-à-dire faire en sorte qu'elles puissent, à leur tour, devenir mobiles. Paradoxalement, plus une personne est désocialisée, plus long est le processus d'autonomisation. Or les politiques sociales s'inscrivent dans une logique de rétrécissement du temps. J'ai déjà constaté que les politiques d'insertion professionnelle des personnes atteintes de maladies mentales visaient à les insérer en dix-huit mois dans des entreprises privées, qui exigent de leurs salariés une grande adaptabilité au contexte concurrentiel.

L'individu est considéré simultanément sous deux angles : en tant que sujet responsable (par la mobilisation de soi) et en tant que victime (en situation d'urgence). Les politiques sociales mettent en place des systèmes adaptés à cette notion de sujet responsable : l'aide est soumise à une conditionnalité (en théorie, le RMI est basé sur cette philosophie). Ce système vise à inciter les personnes à effectuer un travail de mobilisation. La logique du *workfare* n'existe pas encore, mais pointe à l'horizon. Lorsqu'une personne est considérée comme une victime, la logique de l'urgence emprunte au modèle médical, qui est basé sur l'inconditionnalité (SAMU social, etc.). Les politiques sociales sont donc à la fois conditionnelles et inconditionnelles.

L'idéal est de passer de l'urgence à l'insertion, mais c'est bien sûr difficile, d'autant plus que l'offre d'insertion se fait rare. Ces politiques génèrent des situations paradoxales : il est frappant de constater que des dispositifs d'urgence sociale sont utilisés pour répondre à des demandes d'asile.

Deux métiers distincts émergent : les métiers de l'accueil et de l'urgence sociale, et les métiers du type « assistante sociale ». Nous constatons, de la part des usagers, un processus de valorisation du métier de l'accueil et de dévalorisation du métier de travail social.

Le fait de prendre en charge la même personne à dix reprises entre tout à fait dans les prérogatives du SAMU social. En revanche, lorsqu'une assistante sociale reçoit cette personne à plusieurs reprises pour déposer à chaque fois la même demande, la logique d'assistance explose. La première ligne est valorisée, contrairement à la seconde, ce qui est tout à fait paradoxal.

Je suis bien incapable de formuler des solutions à ces problèmes, conformément à ce qui m'a été demandé. Néanmoins, des réseaux faisant coexister l'urgence et l'insertion peuvent constituer une solution susceptible de résoudre certains paradoxes.

Les interventions associatives **dans la prise en charge de l'urgence**

Nadia ROUSSEAU

Directrice du Secours Populaire du Val-d'Oise

Je témoignerais de mon expérience de terrain, puisque je suis Directrice du Secours Populaire du Val-d'Oise depuis sept ans. Lorsque j'ai intégré cette organisation, en 1987, j'ai été conduite à m'interroger sur le sens de la solidarité. Cette réflexion a été également l'occasion d'analyser l'action du Secours Populaire alors que la crise économique sévissait.

I. Les principes de fonctionnement du Secours Populaire

1. Ses Statuts

Le Secours Populaire est une organisation humanitaire généraliste créée en 1945, alors que depuis le début des années 80, nous avons assisté à l'émergence de nombreuses organisations spécialisées, notamment dans l'urgence. Le Secours Populaire a pour devise « *tout ce qui est humain est nôtre* ». Ses statuts débutent ainsi : « *Les adhérents se regroupent dans un seul but : pratiquer la solidarité. Dans ce but, ils se proposent de soutenir, dans l'esprit de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, au plan matériel, sanitaire, médical, moral et juridique, les personnes et leur famille victimes de l'arbitraire, de l'injustice sociale, des calamités naturelles, de la misère, de la faim, du sous-développement et des conflits armés* ».

Nous n'avons pas touché à ce paragraphe des statuts, même si nous pratiquons davantage l'aide sociale que des actions en faveur des droits de l'homme depuis les années 80. Sans nous poser davantage de questions, nous avons agi au plus proche, en soutenant ceux de nos concitoyens qui en avaient besoin, parce qu'ils avaient perdu leur travail et ne pouvaient plus subvenir aux besoins de leurs familles. L'aide volontaire, de nos donateurs et des bénévoles, est pour nous très importante. Elle vient en complément de la solidarité de droit assurée par l'Etat.

2. Ses méthodes d'action

Nous pensions que la crise était conjoncturelle et qu'il nous suffisait de tenir un peu. Las, 20 ans après le début de la crise économique, cette crise est devenue sociale, culturelle et politique. Nous pouvons même nous demander si, plutôt que de traverser une crise, nous assistons à la structuration de la société autour d'une fracture, avec des individus installés durablement d'un côté ou de l'autre de cette césure et d'autres (très nombreux) qui auraient constamment l'angoisse de passer « du dedans au dehors ».

Quelques années après le début de la crise, nous avons réalisé que notre solidarité n'avait plus grand-chose de volontaire. Nous pratiquions l'urgence en parant au plus pressé et en répondant au plus grand nombre. Or le Secours Populaire ne veut pas être une organisation urgentiste ; c'est pour nous très important. A partir des années 50 et 60, nous avons aidé des personnes en difficulté, en particulier ceux qui étaient surnommés les « économiquement faibles », qui ne tombaient sous le

coup d'aucun dispositif d'aide (personnes âgées, familles nombreuses, travailleurs immigrés, etc.). C'était bien souvent un bénévole de l'association qui informait l'équipe, car il connaissait la famille secourue. Nous la soutenions jusqu'à ce que la solidarité de droit ait pu trouver des réponses à ses problèmes.

A cette époque, il n'y avait pas besoin d'adultes-relais. La société permettait qu'il n'y ait pas de confusion entre la solidarité volontaire apportée par les associations et la solidarité de droit de l'Etat. Dans les années 1970, je travaillais au sein d'une association socioculturelle implantée dans un quartier considéré comme « difficile ». J'ai donc eu l'occasion de constater que les quartiers défavorisés étaient maillés de pivots tels que les parents d'élèves, les associations de défense des locataires, les travailleurs sociaux, les associations caritatives... Les réseaux de proximité existaient tout naturellement. Nous travaillions souvent en complémentarité. Nous aidions également les familles des mineurs en grève, des militants antifranquistes, les victimes de la guerre du Vietnam, etc. Nous nous mobilisions lors des grandes catastrophes, par exemple en 1959, lorsque le barrage de Fréjus a lâché. Solidarité et droits de l'homme étaient pour nous indissociables. Jusqu'en 1981, la revue éditée par le Secours Populaire était baptisée *La Défense* (aujourd'hui, elle se nomme *Convergences*).

3. La crise de la solidarité volontaire

Le Secours Populaire a fortement appuyé la démarche initiée par Geneviève Anthonioz-de Gaulle en vue de la promulgation d'une loi contre les inégalités en collaboration avec ATD Quart Monde. Il était positif que les droits soient réaffirmés. Peu à peu, nous avons cependant observé que les dispositifs d'aide, qui étaient de véritables avancées lors de leur création, se transformaient en piège : la situation des personnes en difficulté n'évoluait pas, car elles avaient tendance à s'y « installer ». Si nous ne parvenions pas à les aider à obtenir ces droits, nous tombions sous la même accusation d'indifférence et de méchanceté que les services de l'Etat. Dans cette confusion, nous étions assimilés à des travailleurs sociaux.

La solidarité volontaire et la solidarité de droit se confondaient. De personnes en difficulté, ces individus se percevaient comme des cas sociaux, y compris de notre point de vue (alors que nous ne souhaitions les percevoir que comme des citoyens en difficulté). Nous devenions contre notre gré des auxiliaires de l'Etat et des distributeurs de colis alimentaires et de vêtements. Je force un peu le trait : nous continuons à traiter les personnes aidées avec humanité, dans un esprit de solidarité. Néanmoins, ces dernières étaient un peu devenues des « clients », parfois très exigeants, sans pouvoir d'achat, ni possibilité de choix. Elles tendaient la main, et nous donnions. Le pire est que certaines personnes n'en demandaient pas plus. Cette situation était, pour nous, insupportable.

II. L'expérimentation de nouveaux modes d'action

1. L'aide alimentaire en libre-service

Nous avons pris des décisions qui ont été très bien accueillies par les personnes aidées. En 1994, nous avons mis en place des libres-services pour que les plus défavorisés puissent aussi faire leurs courses, comme tout le monde. Nous permettions ainsi à nos « clients » d'intégrer de plain-pied la société de consommation, à laquelle ils n'avaient plus accès, tout en continuant à leur apporter une aide matérielle. Bien que les bénévoles du Secours Populaire aient eu quelques difficultés à

l'accepter, nous avons pris le parti de demander une participation financière aux personnes, ce qui leur rendait aussi leur dignité (d'après les propres termes des intéressés). Cette formule nous a permis de sortir d'une forme d'assistanat ; cela a surpris les travailleurs sociaux. En outre, le cumul des « euros symboliques » perçus nous donnait des moyens financiers pour acheter des marchandises, que nous pouvions revendre à des prix défiant toute concurrence : cela faisait des personnes en difficulté non plus des assistés, mais des participants à l'action de solidarité.

2. Les permanences d'accueil

Cette décision a pu être prise car plusieurs années auparavant, nous avons décidé de mettre en place des permanences d'accueil où les besoins des personnes étaient pris en compte dans leur globalité. C'étaient des lieux d'échange et d'écoute. Cela permettait que des liens et une relation de confiance se tissent dans le temps. Nous nous félicitons encore aujourd'hui de cette initiative.

3. Les bénévoles - bénéficiaires

Différents besoins amènent des personnes à venir : les situations d'urgence réelle, les besoins « de ressenti » dans les situations de mal-être, etc. Même si elles ne sont plus insérées et n'ont plus de travail, les personnes en difficulté disposent de capacités. Nous leur donnons donc la possibilité de devenir des bénévoles du Secours Populaire. C'est compliqué à gérer, mais il est extraordinaire de voir combien cette étape du bénévolat peut transformer un individu.

4. Pistes à explorer

La culture joue aussi un rôle important. Nous allons développer cet aspect autour de vécus positifs et forts, souvent à caractère familial. Nous faisons vivre des moments intenses aux personnes, ce qui leur permet de partager un vécu avec les autres membres de leur famille. Ce chemin reste encore à explorer.

III. Questions - réponses

De la salle, INED

Je souhaite soumettre une réflexion à votre sagacité. Ces deux interventions me font penser à un débat qui a longtemps été d'actualité parmi les travailleurs sociaux. Certains individus pourraient s'en sortir seuls sans passer par un travailleur social, à condition de connaître les différents dispositifs. Alors qu'ils avaient jusqu'alors travaillé dans une logique individualiste, certains travailleurs sociaux se demandent donc s'ils ne devraient pas informer les personnes concernées des dispositifs existants, afin qu'elles se prennent en charge. Cela me fait penser à la logique de self-service qui a été présentée. Nous sommes parfois excédés de toujours donner : quel est le résultat final ?

Nadia ROUSSEAU

Il est clair que notre association ne peut pas se vivre comme une distributrice d'aides. En même temps, il est très important que les individus soient informés de leurs droits (et pas seulement de l'existence des dispositifs). Nous travaillons beaucoup dans ce sens. Paradoxalement, les personnes qui connaissent trop leurs droits sont très vite considérées comme des « casse-pieds », car elles savent se défendre.

Cela ne nous gêne pas, car quelqu'un qui dit encore « c'est mon droit » est encore debout. Notre réaction face à une personne qui nous reproche de ne pas avoir de haricots verts en rayon est ambivalente : d'un côté, nous trouvons qu'elle exagère et de l'autre côté, nous nous réjouissons qu'elle exprime encore une préférence.

Pierre VIDAL-NAQUET

Cette question est effectivement très importante. Les publics sont très hétérogènes, ce qui invalide toute orientation univoque. Le modèle du libre-service est très bien adapté à certaines personnes, mais pas à d'autres. Ce problème est directement lié à l'atomisation du social. La catégorie des SDF est très évolutive dans le temps, ce qui rend très difficile la définition d'un profil d'intervention. Lorsqu'une information sur les droits est donnée, cela n'a aucun effet sur certaines personnes.

On voit bien que vous essayez de gérer la contradiction entre conditionnalité et inconditionnalité. Que vous campiez sur l'une ou l'autre position, vous n'êtes pas à l'aise, ce qui vous incite à faire preuve de pragmatisme, même si vous vous posez de nombreuses questions.

Ce système du libre-service est certainement insuffisant, ce qui nous amène à la question du réseau : des structures différentes peuvent être complémentaires. Sur un territoire donné, des échanges doivent avoir lieu pour que les problèmes sociaux soient analysés. Vous vous inscrivez en permanence dans une logique de compromis.

Nadia ROUSSEAU

Nous travaillons dans l'urgence, mais nous essayons de prendre aussi du recul. Nos permanences d'accueil nous permettent de tisser des liens avec des publics diversifiés et d'analyser les besoins de chacun, autour d'une tasse de café.

Malheureusement, notre travail d'aide alimentaire est situé au « bout du bout » de la chaîne. Les travailleurs sociaux, les CCAS et certaines associations nous envoient des personnes en difficulté pour recevoir cette aide. Cette situation, peu confortable, ne nous remplit pas d'aise.

De la salle, FNARS Ile-de-France, Cité Saint-Martin

J'ai une expérience de l'hébergement d'urgence et de l'hébergement d'insertion. Pierre Vidal-Naquet a particulièrement bien analysé les paradoxes que nous devons affronter. Certes, le sujet doit créer et entretenir lui-même ses propres réseaux.

En matière d'hébergement, il existe une réponse à deux vitesses. L'hébergement d'insertion exige déjà, du fait de la procédure d'admission, une certaine capacité de la part de l'individu. L'hébergement d'urgence est, en revanche, inconditionnel, mais la durée de séjour est très inférieure (quelques jours contre six mois renouvelables pour l'hébergement d'insertion). La loi du 2 janvier donne le droit à l'usager d'exercer un choix, mais elle est strictement inapplicable. Paradoxalement, on constate que si les structures s'autorisent à dépasser la notion de temps, la création d'un « lien de réseau » avec l'individu exclu s'organise à travers tous ces types d'accueil d'urgence. Le poids des tutelles et des choix politiques pèse énormément sur le secteur associatif.

Si nous n'hébergeons pas ces personnes sur une durée comprise entre six mois et cinq ans, ce qui répondrait à leurs besoins, c'est une question de ressources financières et humaines. L'accompagnement demande un investissement humain considérable. C'est un problème de choix politique : existe-t-il une véritable volonté d'insérer un jour ce type de public ? Nous n'en sommes plus du tout persuadés. Il nous semble que le choix effectué est celui de l'augmentation exponentielle des structures d'urgence (au sens large) au détriment des structures de long terme.

Pierre VIDAL-NAQUET

Vous avez tout à fait raison. J'ajouterais qu'il existe une grande déperdition dans la circulation entre les différentes structures, pour des raisons de place. A l'occasion d'un travail effectué sur les demandeurs d'asile, nous avons réalisé une étude intitulée « *Les labyrinthes de l'urgence* », à l'occasion duquel nous avons constaté que les critères de fonctionnement ne sont pas toujours annoncés publiquement, du fait des problèmes liés à la tutelle. De nombreuses structures fonctionnent à la dérogation. A Lyon, une structure d'urgence crée des strates pour répondre à la diversité des publics : cela va du public qui séjourne trois jours à celui qui séjourne éternellement. L'aménagement intérieur et l'organisation de la structure varient suivant les étages du bâtiment et évoluent dans le temps. Il est très difficile de dresser un état des lieux du réseau d'urgence sur un territoire donné, puisqu'il évolue sans cesse.

Quant aux demandeurs d'asile, ils remettent totalement en question la problématique de l'urgence sociale et de l'insertion. Avec le public classique, un certain accueil « psychologique » est effectué. Les demandeurs d'asile, dans leur grande majorité, n'entrent pas dans cette problématique, et les structures d'urgence en sont désorientées.

Nadia ROUSSEAU

Certaines fédérations, dans certaines régions, ont créé des permanences d'accueil spécifiques en direction des demandeurs d'asile. Nous nous sommes rapidement rendus compte que les structures existantes ne répondaient pas aux besoins de ce public, mais tous les acteurs ne sont pas parvenus à un accord sur la nécessité d'organiser des permanences spécifiques.

De la salle, Caisse d'Allocations Familiales de Seine-Saint-Denis

Vous avez parlé du déploiement d'énergie nécessaire pour aider les personnes en difficulté. Je souhaite aussi parler de la dépense d'énergie des travailleurs sociaux, qui est très importante, surtout en Seine-Saint-Denis pour les problèmes d'hébergement. Leur champ d'action est limité par les dispositifs, qui ne peuvent être sollicités qu'en fonction de critères très précis. En outre, il est de plus en plus demandé aux personnes en détresse d'avoir un projet. Pour être accepté dans une résidence sociale, il faut passer un véritable entretien d'embauche. Les travailleurs sociaux, qui doivent en priorité préparer la famille afin qu'elle obtienne un logement, n'ont plus l'occasion de mener un travail plus personnel avec la famille.

Chantal GOYAU

La personne de la FNARS pose un problème fondamental sur un plan politique. Nous sommes bien placés face à un choix de société. La loi de finances 2004, que je vous encourage à consulter, nous fournit des indications intéressantes et significatives. Premièrement, des financements sont destinés aux structures d'accueil d'urgence, au détriment des CHRS. Deuxièmement, le passage des pensions de famille aux maisons-relais n'est pas anodin. Ce constat a d'ailleurs interpellé Xavier Emmanuelli, sachant que la question de la temporalité n'est pas la même dans ces deux types de structures.

Les travailleurs sociaux face au développement de l'urgence

Chantal GOYAU

Chef de service du service social départemental de Seine-Saint-Denis

Lorsque j'ai commencé à travailler avec la MIPES, je me suis demandé s'il ne fallait pas supprimer le mot « urgence » et par quel mot il conviendrait de le remplacer. Cela m'a permis de réaliser à quel point dans l'action sociale, le rapport au temps est important. Nous intervenons dans le parcours d'un individu, afin qu'il réorganise sa vie. Encore faut-il savoir de combien de temps il a besoin pour ce faire.

I. Le service public et l'action sociale

1. Le rôle du service public

La collectivité territoriale met en œuvre un certain nombre de politiques sociales qui lui sont imposées par la loi-cadre nationale, mais qui découlent aussi de ses choix politiques. Le service public est important. Il est régi par des grands principes.

Premièrement, même si ce concept est parfois mis à mal, il est l'expression de la solidarité nationale. L'acte 2 de la décentralisation nous interroge vis-à-vis de ce concept et de son application équitable sur le territoire. Nous devons mettre à la disposition de l'ensemble de la population un certain nombre de moyens lui permettant de s'épanouir.

Deuxièmement, le service public doit être en libre accès à tous les publics. Dans ce cadre se posent les questions de l'accueil et de l'urgence. A la limite, nous parvenons à peu près à gérer l'urgence extrême. En revanche, il est beaucoup plus compliqué de travailler sur la pression subie par les individus. L'individu porte le poids de sa responsabilité, mais le service social porte aussi la sienne ; c'est parfois très difficile à vivre pour les travailleurs sociaux. Ceux-ci doivent à la fois travailler dans l'urgence, pour répondre aux besoins immédiats de la personne, et anticiper son devenir. Il en est de même dans beaucoup de domaines. Prenons le cas de l'Irak, par exemple : nous devons aujourd'hui traiter des problèmes qui sont les conséquences de notre manque d'anticipation.

2. L'évolution du métier de travailleur social

Le cœur du métier du travailleur social consiste à travailler (avec les personnes qui font appel à lui) en amont, mais aussi en aval de la situation présente. Nos repères sont extrêmement brouillés, considérant les moyens dont nous disposons pour répondre aux demandes qui nous sont faites. Un problème majeur réside dans la massification de la précarité, alors que des réponses immédiates nous sont demandées.

L'image du travailleur social est négative, car, bien souvent, il est incapable de répondre immédiatement aux problèmes qui lui sont soumis. Cette situation a toujours été. Lorsque j'exerçais ce métier, il y a vingt-cinq ans, nous avions très peu de moyens à notre disposition et étions confrontés aux lourdeurs administratives. Nous tentions d'être à l'écoute des individus, dans un esprit de partage.

Aujourd'hui, le rapport au public est beaucoup plus difficile, car ce dernier est très diversifié, et requiert donc des réponses variées. En outre, le contexte sociétal est fondamentalement différent. Les demandes formulées nous renvoient à un sentiment d'impuissance, et elles sont tellement fortes qu'elles peuvent parfois s'apparenter à de la violence (verbale, physique...). Les travailleurs sociaux souffrent d'un sentiment d'inutilité qui masque leur action véritable ; ils servent parfois un peu de bouc émissaire.

II. L'action sociale du Conseil Général de Seine-Saint-Denis

1. Les principes d'action

En Seine-Saint-Denis, nous avons décidé de maintenir un service social généraliste.. Nous ne voulons pas entrer dans une répartition par champs (logement, santé...), qui relève d'un travail en réseau avec les partenaires spécialisés. Nous effectuons beaucoup d'interventions ponctuelles, au détriment de l'accompagnement et du suivi. Ceci est largement déploré par les équipes. En effet, l'accompagnement, l'écoute, le suivi nécessitent un temps de prise en charge que le traitement en situation de crise et d'urgence ne permet pas toujours. Nous recevons des personnes qui, dans le cadre de l'urgence sont, la plupart du temps, en grande souffrance. La nécessité de mettre alors en place des stratégies d'écoute doit être prise en compte. Toutefois, la difficulté exprimée au traitement de la demande exprimée, c'est-à-dire, très souvent, la mise en œuvre de moyens répondant à la question des ruptures (familiales, d'hébergement, par exemple) met à mal la mise en œuvre de cette mission d'écoute. Il devient alors difficile de mobiliser les capacités de la personne.

Face à ces difficultés, l'assistant social peut être tenté de chercher le dispositif qui répondra au problème, le risque serait alors de mettre en place des stratégies d'évitement dans l'accueil et la prise en charge d'une population pour laquelle les moyens seraient indisponibles voire inexistantes. Il faut être attentif à ce risque. Notre principe est qu'une personne qui pousse la porte doit être entendue. La question est ensuite de savoir comment (et avec qui) travailler.

2. Une expérience théâtrale

Comment passer d'une action individuelle à un travail plus collectif et partenarial ? Madame Rousseau parlait de la culture. Justement, nous avons constaté que les personnes en difficulté s'interdisaient quelque chose qui est du domaine du plaisir.

Le service social de Dugny-Le Bourget s'est mis en contact avec une compagnie théâtrale du Blanc-Mesnil. Un groupe de personnes suivies dans la circonscription est venu dialoguer avec les acteurs et le mettre en scène. Cette action ne concerne qu'une quinzaine de personnes, mais c'est pour moi extrêmement important, car cela fait évoluer la pratique.

Dans un premier temps, les intéressés ont assisté à une représentation d'une pièce de Pasolini. Ce n'était donc pas une pièce « facile », la pièce posait des questions politiques et de société qui ont fait l'objet de débats. Dans une deuxième phase, les travailleurs sociaux et les usagers ont travaillé sous forme de stage avec la compagnie. Le travail a donc été effectué ensemble, et ces personnes ont progressivement acquis un autre regard sur elles-mêmes. Ces personnes ont également établi un contact différent avec les travailleurs sociaux, qu'ils rencontraient dans d'autres circonstances. Certaines d'entre elles sont en très grande difficulté sociale et continuent à être suivies, mais elles font bien la part des choses entre l'accompagnement social et le travail théâtral. Même si nous devons encore effectuer un bilan de cette action, ce type d'outil mérite d'être développé. Il permet d'établir une relation de partage. Il permet à chacun des participants de mettre en valeur ses capacités de découvrir un potentiel parfois oublié. Cette action rentre complètement dans le cœur de métier du service social.

3. Une expérience de travail en réseau à Sevran

Sur la ville, dans les quartiers, les travailleurs sociaux se sont appuyés sur les associations et sur les institutions pour mobiliser la population. Sevran est une ville expérimentale dans le cadre des projets sociaux de territoire qui ont été initiés par l'Etat pour travailler la question des partenariats et la place de l'usager comme véritable acteur social..

Ce travail en réseau a débuté il y a un an. Cela prend du temps, il faut rencontrer l'ensemble des acteurs et expliquer les actions. Nous travaillons dans la complémentarité, et non pas dans la substitution. Les travailleurs sociaux et les services publics doivent jouer leur rôle. Un certain nombre de thématiques de travail ont été choisies ; l'une d'entre elles concernait l'emploi et l'insertion, un travail s'est élaboré en partenariat entre le service social et le projet de ville RMI.

La circonscription de service social, l'ANPE et les services économiques de la ville ont décidé de travailler auprès des allocataires pour acquérir une connaissance extrêmement fine de leurs besoins. Au final, les allocataires se sont organisés en une association nommée RMI (réflexion, motivation, initiative) qui travaille pour tisser un réseau et aller à la rencontre des concitoyens. Ils ont porté deux projets, dont la création d'une entreprise de stylisme. Le 20 novembre dernier, nous avons d'ailleurs pu assister à un défilé de mode. Au delà du fait d'avoir pour les participants porté leurs projets jusqu'à leur terme, le regard réciproque entre les travailleurs sociaux et les allocataires en a été bouleversé. Dans le cadre du débat, un allocataire a demandé : « Pourquoi ne pourrions-nous pas être coachés ? ». Cette réflexion était tout à fait pertinente et posait tout le problème de l'accompagnement et du traitement de la souffrance dont certains allocataires font état. Le travail en réseau doit conduire ce type d'échange constructif, valorisant, important pour les individus.

Par ailleurs, depuis quelques semaines, je suis interpellée par les équipes sociales dans le cadre de la mise en place d'épicerie sociales. Les associations porteuses ont un règlement intérieur qui impose une évaluation sociale pour obtenir « le bénéfice » de l'épicerie sociale. Nous sommes là dans une optique qui s'apparente plus au contrôle social qu'à la mise en œuvre de solidarités. Ceci pose la question de la place de la personne, des rôles des différents partenaires, professionnels, bénévoles, élus. En fait, cela implique la mise en œuvre d'un travail en réseau qui permette d'acquérir la connaissance de chacun, des pratiques et de leur cadre et, avant tout, la place des usagers dans la mise en œuvre de ces dispositifs. La question du réseau doit donc être travaillée.

Les CCAS et la coordination des interventions sur les territoires

Roger JAUDON
Directeur du CCAS de Gentilly (Val-de-Marne)

Gentilly est une ville de 16 000 habitants. De par les textes, les CCAS disposent d'une large compétence, qui est assez floue : venir en aide aux populations en difficulté, assurer du développement social, tenir un fichier... En revanche, les CCAS sont très hétérogènes selon les communes. Actuellement, leur existence est même remise en question : un amendement déposé au Sénat prévoit que les CCAS ne seraient plus obligatoires. Or une très vieille loi républicaine fait des CCAS un outil spécifique de l'action sociale des communes. Un CCAS est un établissement public qui dispose de son propre Conseil d'Administration, qui tire bien sûr l'essentiel de ses ressources de la commune mais qui peut aussi disposer de ressources propres (participations d'usagers, legs, dons...). A Gentilly, ces ressources propres représentent 30 % du budget.

Gentilly est l'une des communes les plus pauvres du Val-de-Marne, qui comporte 60 % de logements sociaux. Gentilly est enserrée entre le périphérique et deux autoroutes. Le CCAS est identifié à la mairie. Au sein de l'Hôtel de Ville sont affichés les principes fondateurs de la laïcité ; liberté, égalité, fraternité, qui revêtent toute leur importance au vu de l'actualité. Inutile de dire que cette « maison commune » devient rapidement la maison des doléances. Lorsqu'une personne ou un groupe est en état de crise, la mairie est automatiquement sollicitée.

I. L'aide d'urgence

A Gentilly, les urgences concernent essentiellement le logement, le logement d'urgence et l'hébergement. Nous voyons de plus en plus de familles monoparentales, et surtout de personnes seules. Les handicapés, qui sont souvent ignorés en matière d'urgence, sont aussi particulièrement nombreux.

Nous assistons à une « dérive chronique » des problèmes : l'état d'urgence devient un état de crise. En moins de trois ans, nous sommes passés de l'aide d'urgence aux secours exceptionnels ; nous nous apercevons que ces secours, caractérisés d'exceptionnels dans les délibérations du Conseil d'Administration, deviennent chroniques. Ils bénéficient à des personnes qui vivent avec l'A.A.H. ou le RMI et qui ne peuvent pas finir le mois. Lorsqu'ils n'ont plus rien à manger, ces individus vont voir le CCAS car il dispose d'une réactivité immédiate (au contraire d'autres services, notamment le département). Cette « dérive chronique » pose problème, et les budgets eux-mêmes en sont remis en question.

Par ailleurs, je note une exacerbation de l'urgence conjoncturelle, qui constitue une « sururgence ». En plus de l'urgence humaine, il existe une urgence politique qui crée une pression énorme sur les agents et les institutions. Nous devons prendre en compte les effets d'annonce voulus par le Gouvernement, quitte à aboutir à des situations paradoxales. Le plan « froid » a été lancé dans les communes alors même que nous subissions la canicule. Lorsqu'on est un acteur de terrain, on finit par se demander quelle urgence on traite. Surtout lorsqu'elle devient une crise, l'urgence peut constituer une agression.

II. Les modalités d'intervention du CCAS de Gentilly

Dans une organisation, l'urgence est toujours l'intrusion de l'improbable dans l'organisé. Au CCAS de Gentilly, nous ne disposons pas de travailleurs sociaux. Nous avons mis en place un service d'aide sociale et de médiation. Cette médiation a été qualifiée « d'accompagnement-relais pour l'accès aux droits et aux services, sans jamais se substituer à l'un ou à l'autre ». La notion de relais ou de non-substitution est importante. Nous devons nous inscrire dans une chaîne de solidarité, dont le début et la fin sont souvent confondus.

A Gentilly, nous travaillons en bonne complémentarité avec les services sociaux, les associations, la circonscription d'action sociale et les assistantes sociales de la Sécurité Sociale. Le problème est que nous nous trouvons encore dans un rapport d'instrumentalisation : nous nous rendons simplement service les uns aux autres. Le réseau commence à exister, mais fonctionne sur ces modalités. Il faudrait arriver au niveau de la mutualisation des moyens.

L'aide alimentaire relève de l'urgence immédiate : nous distribuons aux demandeurs les moyens de se nourrir pendant une semaine, sous forme de chèques d'accompagnement personnalisés. Si la même personne se présente une seconde fois, son dossier est analysé par une commission à laquelle participent les services sociaux et les services d'accompagnement. Par ailleurs, nous venons de mettre en place une régie qui fonctionne 24 heures sur 24, *via* des permanences administratives. Ces outils restent ponctuels : nous devrions nous orienter vers une mutualisation plus large des moyens.

A Nîmes, il y a 14 ans, l'ensemble des acteurs avaient constitué un CHRS de manière informelle en mutualisant les moyens de chaque institution (bons de transport, aide financière, vestiaire, local...). Un bilan était effectué tous les ans. L'aide sociale à l'enfance avait créé une structure dédiée à l'accueil des personnes SDF accompagnées d'enfants. Je n'ai plus rencontré d'organisation similaire depuis : les relais et les réseaux sont répandus, mais la mutualisation des moyens ne semble pas encore être entrée dans les mœurs. Pourtant, ce type d'organisation est plus efficace qu'une structure « en réseau ».

III. Proximité, territorialité et compétence

Nous assistons actuellement à une forte territorialisation de l'action sociale, encouragée par la dernière loi de décentralisation. Je pense que nous allons soit vers une dilution des responsabilités, soit vers une concentration un peu confusionnelle des missions et des compétences.

La commune est le premier lieu unanimement identifié, comme je l'ai rappelé au début de mon intervention. Cependant, les problèmes posés ne sont pas tous de la compétence de la commune, et ne sont pas toujours à la mesure de ses moyens. La commune ne peut pas y faire face seule. J'ai assisté il y a quelques jours à une réunion au sujet de la canicule au Conseil Général du Val de Marne, lors de laquelle les systèmes d'alerte ont été évoqués. Un de mes collègues a souligné avec pertinence que les systèmes d'alerte ne fonctionnaient pas, alors que les communes disposent d'un réseau très efficace. En effet, les délais de transmission des informations vers les autorités et de réaction de ces dernières pêchaient par leur lenteur. Lors de la canicule, la ville de Gentilly a rencontré toutes les difficultés du monde à trouver des médecins en nombre suffisant pour établir des certificats de décès, un local pour entreposer les corps et des ambulances pour les transporter.

Les problèmes identifiés dépassaient les moyens à la disposition d'une commune, ainsi que ses compétences.

Il existe de nouveaux espaces d'intervention. Ainsi, nous sommes-nous organisés en Communauté d'agglomérations. Un CLIC (Comité Local d'Information et de Coordination) est mis en place, ainsi que des comités locaux. La Communauté d'agglomérations a initié une nouvelle dynamique, puisque depuis sa création, les directeurs des CCAS se retrouvent régulièrement, alors que le social n'est pas une compétence déléguée. Dans ce cadre, nous avons par exemple traité le sujet de l'urgence médicale des populations défavorisées qui ont besoin de soins psychiatriques et le thème du transport des personnes à mobilité réduite.

Il est donc possible de régler les problèmes d'adéquation des communes en créant de nouveaux espaces d'action. Cette solution pose le problème du transfert des compétences. Le CCAS est visible et repérable, du fait de sa proximité, mais il peut aussi cacher un désengagement et une sous-traitance camouflée. Il faut être très vigilant sur ce point.

Comment supprimer l'étanchéité des compétences ? A Gentilly, une dame de 90 ans qui perdait la tête était très connue des différents services sociaux. Une mise en tutelle a été décidée car elle essayait de faire sauter son immeuble. Elle a été ensuite hospitalisée au sein d'un établissement gériatologue du Val de Marne. Un mois plus tard, elle s'est évadée et elle est revenue en chaussons à Gentilly. Le juge des tutelles a interdit qu'elle rejoigne son logement. L'hôpital a déclaré que son lit avait été attribué à une autre personne, et qu'il ne pouvait donc pas reprendre cette vieille dame.

Cette femme de 90 ans s'est retrouvée SDF durant trois semaines à Gentilly. Les services de psychiatrie ne voulaient pas la recevoir, et se renvoyaient la balle avec les services de neurologie et de gériatologie. Ainsi, lorsqu'il a été question de créer une structure d'accueil d'urgence « 72 heures » pour les malades psychiatriques au Kremlin-Bicêtre, j'ai argué qu'elle ne pourrait fonctionner qu'à condition que les services de psychiatrie, de gériatologie et de neurologie aient trouvé un accord préalable.

D'après un proverbe allemand, il faut savoir se presser avec prudence. Je crois qu'il est urgent de se presser avec prudence pour bien cibler l'urgence nécessaire et de prévoir l'imprévisible, c'est-à-dire de faire de la prévention pour mieux appréhender ce qui est impondérable. Il faut risquer d'être confronté à l'impondérable, mais on a actuellement peur du risque car on ne sait peut-être pas prévoir suffisamment. Il est urgent de se presser avec prudence, pour bien cibler l'urgence nécessaire qu'il y a à prévoir le prévisible, pour mieux risquer l'impondérable et ne pas devenir les urgentistes d'un monde en catastrophe.

IV. Questions de la salle

Chantal GOYAU

Je souhaitais aussi parler de la question de l'accueil. Elle n'a peut-être pas été suffisamment pensée, bien que certains collègues du Val-de-Marne présents dans cette salle aient beaucoup travaillé sur

cette question et aient mis en place des méthodes de travail. L'accueil et l'urgence vont de pair. Dans nos services, un travail très important est à mener sur la qualification de l'accueil. La polyvalence signifie à la fois l'accueil, l'accompagnement, le suivi, l'action individuelle, l'action collective et la prise de risque (dont nous ne devons pas avoir peur). Nous sommes en train de travailler pour créer un pôle d'accueil à l'horizon de novembre 2004. L'accueil, et en particulier l'accueil des situations d'urgence, nécessite le développement de certaines compétences. Nous devons y travailler en profondeur en liaison, bien entendu, avec ce qui va être accompli ensuite. L'urgence est un temps donné dans un processus.

Le service social départemental de Seine-Saint-Denis a aussi mené une étude sur les ruptures d'hébergement pendant deux mois, car nous avons le sentiment d'être constamment dans l'urgence en matière de gestion de l'errance. Cette étude a fait tomber un certain nombre de présupposés sur les populations qui fréquentaient nos services ou dans les villes suite à un problème de rupture. La majorité de ces personnes sont issues de la ville ou du département ; très peu viennent de l'extérieur. C'est un outil extrêmement utile au plan « politique » : il permet de faire comprendre aux élus et aux différentes structures existantes qu'un travail important peut être accompli sans créer un risque d'afflux de personnes en difficulté venues d'autres départements. Ce point est crucial. Cette étude a été pleine d'enseignements.

De la salle, assistante sociale dans une MDS de l'Essonne

Monsieur Vidal-Naquet parlait de la valorisation de l'accueil et de la dévalorisation du travail social. A moyen et à long terme, que pensez-vous de la dévalorisation du travail social ? Quelles en sont les incidences ?

Pierre VIDAL-NAQUET

Un intervenant a parlé du sentiment d'impuissance des travailleurs sociaux, causé par le rétrécissement de l'offre d'insertion. Nous devons nous pencher sur ce problème. Ce malaise est extrêmement important. Il est lié à cette prise en charge de masse dans l'urgence. Le passage à l'insertion fonctionne mal. Je ne fais qu'établir un constat.

Nadia ROUSSEAU

Aujourd'hui, l'accueil est une forme de travail social. Je suis toujours étonnée de voir que ce sont les agents d'accueil (qui n'ont pas de formation d'assistante sociale) qui reçoivent d'abord le public. Cela représente un véritable problème. Les personnes en difficulté le sont de manière globale ; elles n'ont pas seulement un problème matériel « d'avoir », elles se sentent mal dans leur être. Ne le prenez pas mal, mais au Secours Populaire, nous sommes seulement capables d'effectuer un accompagnement humain. Cela ne veut pas dire que les assistantes sociales ne font pas de l'accompagnement humain, mais elles assurent également l'accompagnement social. Nous essayons de discuter avec les personnes qui viennent nous voir pour leur redonner une certaine confiance en elles-mêmes, pour qu'elles ne se sentent pas isolées et pour qu'elles aient envie de se bagarrer. C'est aussi une question de regard. Je pense que les travailleurs sociaux peuvent avoir ce regard. Ce n'est pas seulement l'apanage du personnel des associations de solidarité, sans parler de charité.

Nous essayons d'apprendre aux bénévoles qu'il ne faut surtout pas porter de jugement. Il faut être tolérant et à l'écoute. Ce n'est pas si facile, car nous avons un problème de moyens. Nos permanences d'accueil doivent par exemple être agréables. La permanence d'accueil d'Argenteuil est une galerie d'art. Chaque mois, des peintres viennent accrocher leurs tableaux. Il faut que le public soit malgré tout content de venir, car il va se passer quelque chose.

Cet état d'esprit nécessite des moyens. Si ce sont des bénévoles qui effectuent cette tâche, c'est parce qu'ils ne sont pas payés. Il n'est pas normal que seules les organisations humanitaires aient ce travail en charge. Ce ne sont pas elles qui vont ouvrir les droits, faire les dossiers et continuer le travail de relation. Nous avons besoin de moyens financiers, sinon nous n'arriverons pas à régler le problème. Nous avons le sentiment d'être assis sur une branche qui peut se rompre à tout moment. Rien n'est sûr, nous ne pouvons pas construire, nous n'osons pas nous engager. Tant que ce sentiment d'urgence sera dans notre esprit, je ne vois pas très bien comment nous pourrions y arriver.

De la salle, Secours Catholique

Il nous faudrait disposer d'au moins une matinée de réflexion sur le partenariat entre les bénévoles et les travailleurs sociaux dans l'accompagnement des publics. Ce thème est d'autant plus important que nous sommes instrumentalisés par les décideurs politiques qui, pour réaliser des économies, ont tendance à confier à des bénévoles des missions qui ne sont pas de la compétence de ces derniers. Ayant travaillé plusieurs années sur le terrain, j'ai conçu une grande admiration envers les bénévoles. Néanmoins, les plus expérimentés d'entre eux sont les premiers à dire qu'ils ne sont absolument pas là pour remplacer les travailleurs sociaux : l'accompagnement assuré par les uns et par les autres est différent dans les deux cas, du fait de la différence de compétences et de légitimité. Par respect des personnes accompagnées, nous devons mettre en valeur nos points communs, mais aussi nos différences qui constituent une richesse.

Nous devrions en débattre avec les hommes politiques, car cette question est éminemment politique, au sens noble du terme. Ce débat ne concerne pas que l'action sociale. L'offre d'insertion est à remettre en perspective dans le cadre d'une réflexion globale sur l'accès au travail et les conditions d'emploi et de rémunération (qui font qu'une offre d'insertion de qualité n'empêche pas toujours de rester en situation précaire). Ce débat est éminemment politique. Il y aura bientôt des élections cantonales. Nous devrions réfléchir avec les élus et les candidats pour décloisonner l'action sociale, lui donner davantage de moyens, avoir sur le terrain assez de professionnels pour fournir un travail de qualité... Des conditions d'hébergement et d'emploi pérennes et dignes sont nécessaires. C'est un débat politique. Il faut que les hommes politiques nous rencontrent pour aborder ces sujets.

De la salle

Je suis psychologue au sein du réseau « *Souffrance et précarité* », qui est une équipe de psychiatrie mobile qui a été montée par Xavier Emmanuelli. Nous travaillons avec les SDF, en étroite collaboration avec le service social de Paris. Nous pratiquons la psychiatrie dans la rue. Nous évaluons les personnes qui nous sont signalées, par exemple, parce qu'elles tiennent un discours incohérent au bout milieu de la rue. Nous essayons si possible de les orienter (ce qui est une lourde tâche). Nous effectuons du travail en réseau ; certains réseaux fonctionnent très bien car nous sommes connus des structures, mais certaines autres tentatives de prise en charge échouent totalement. Il est très difficile, pour ces SDF qui sont « en mille morceaux », d'imaginer qu'ils peuvent recevoir des soins. Nous nous refusons à travailler dans l'urgence, même si ces situations sont urgentes. Lorsque nous avons des personnes psychotiques dans les centres d'hébergement, le problème est de disposer du temps nécessaire pour pouvoir travailler avec elles.

Pour moi, tout cela relève de la question du soin. L'accueil, c'est du soin. La rencontre, le premier entretien, c'est du soin. Où le soin commence-t-il, et comment le pérenniser ?

Gaëlle BRET

Les prochaines rencontres « Etudes et recherches » de la MIPES seront consacrées à l'illettrisme, le 9 janvier, et au surendettement, le 6 février.

De la salle, Assistante sociale à la DDASS

Je dis souvent que l'urgence rejoint la violence. Parfois, en travaillant dans l'urgence, on génère beaucoup de violence. C'est le temps qui permet d'éviter ce phénomène. C'est peut-être pour cela que les assistantes sociales prennent du temps pour effectuer leur travail. Il faut se méfier de l'urgence et de la violence qu'elle génère et respecter l'autre, malgré toutes ses difficultés. A-t-on le droit, actuellement, d'être pauvre ou SDF ?

Roger JAUDON

Hier après-midi, j'ai dû faire face à deux situations d'urgence qui étaient aussi des situations de violence. Les deux personnes concernées en avaient envoyé d'autres à l'hôpital. L'état de crise causé par l'urgence provoque de la violence à tous les niveaux. Il peut exister une violence réactionnelle de l'institution ou de l'agent.

La surenchère sur l'urgence fait que l'accueil est mis en avant. Comme une intervenante l'a dit tout à l'heure, l'accueil est une fonction sociale partagée et importante. Un travailleur social n'accueille pas comme un bénévole, mais ils ont tous deux leur importance. Lorsque je reçois, dans mon CCAS, une assistante sociale pour un stage de première année, je lui dis : « *Regarde bien ce que nous faisons ici et à la fin, tu me diras en quoi c'est identique ou différent du travail auquel tu te prépares* ». Le constat qui a été fait sur la valorisation et la dévalorisation est induit par une situation. Si nous fonctionnons bien avec la circonscription, c'est parce que ce travail social est reconnu. Au CCAS, je n'ai pas les moyens nécessaires pour effectuer de l'accompagnement socio-éducatif, et le personnel n'est pas formé pour cela.

Les fonctions d'analyseur et de force de proposition par rapport aux missions spécifiques de sa propre institution sont importantes, bien qu'elles aient tendance à être oubliées. Les travailleurs sociaux sont de plus en plus confrontés à l'urgence et à la pression de la demande. Je faisais référence à la confusion des champs de compétences que peut provoquer l'urgence. C'est peut-être la pire des choses qui peut nous arriver, pour le bénéficiaire comme pour les acteurs. Il faut être offensif professionnellement.

Chantal GOYAU

Un intervenant parlait des hommes politiques. Je crois que dans les institutions, des outils peuvent être mobilisés ; ou, du moins, nous pouvons les interpeller. Dans mon département, nous avons proposé aux élus d'auditionner l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement. Quatre séances ont été organisées, et nous en transmettrons les actes. Nous avons demandé à tout le monde de faire des propositions. Nous avons reçu le 115, le DAL, le Secours Populaire, des assistants sociaux et des secrétaires de circonscription pour qu'une interpellation forte ait lieu. Nous sommes les employés d'un exécutif, mais nous pouvons aussi représenter une force de proposition, y compris pour les services de l'Etat. Nous devons parfois oser être offensifs.

Pierre VIDAL-NAQUET

Les différentes interventions montrent bien que nous ne sommes pas à l'aise avec la notion d'urgence. L'urgence, c'est de la violence ; or, nous avons besoin de temps. Il existe un consensus général sur ce point. Cependant, l'urgence n'apparaît pas seulement dans le domaine de l'action sociale ; nous assistons actuellement à une véritable mutation de société.

La société était autrefois téléologique, c'est-à-dire animée par une utopie. Nous avons l'habitude de fonctionner par catégories de problèmes. Les propos tenus par Roger JAUDON sur la psychiatrie, la neurologie et la gérontologie sont tout à fait révélateurs : la situation se brouille au niveau des catégories sociales. Nous passons d'une société téléologique à une société qui est de plus en plus pilotée par l'aval. Cela peut nous choquer, car nous essayons de faire de la prévention, mais dans tous les domaines, par exemple les inondations, nous en sommes au pilotage par après coup.

La question de l'urgence ne va faire que se développer. Roger Jaudon a insisté sur la réactivité du niveau communal. Je trouve extraordinaire qu'il existe des dispositifs réactifs au niveau communal. Chantal Goyau a parlé des travailleurs sociaux, et a souligné que de nombreux aspects de leur action réelle sont occultés ; les travailleurs sociaux sont souvent bien incapables de définir leur travail, car celui-ci est basé sur l'interrelation et l'interactivité. Lorsqu'il est demandé à un travailleur social de décrire son métier, il répond en termes de redistribution, de droits, de logement, de dossiers, de services, etc., parce que son travail réel n'est pas formalisé.

Un enjeu extrêmement important, et qui pourrait faire l'objet d'une matinée de réflexion, est la question de l'évaluation. Dans un contexte de pilotage par l'aval, l'enjeu majeur est de redonner du sens par l'évaluation *ex-post*. Nous agissons, mais nous n'avons plus le sens de ce que nous faisons. Une personne a parlé du soin : qu'est-ce que le soin ? Où commence le soin ? Il y a énormément de choses à dire. L'évaluation est souvent ressentie comme une évaluation-sanction quantitative, alors qu'elle pourrait redonner du sens dans une société qui est de plus en plus amenée à ne plus en avoir *ex-ante*.

Gaëlle BRET

Je vous remercie de votre participation et vous donne rendez-vous le 9 janvier prochain.



EN QUOI L'URGENCE SOCIALE INTERROGE-T-ELLE LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ?

Piu Brémont [1]

Élisabeth Gérardin [2]

Julia Ginestet [3]

L'urgence est une grande question à laquelle les travailleurs sociaux sont sans cesse confrontés. Nous pouvons faire un double constat :

- au niveau des pratiques professionnelles, les travailleurs sociaux sont de plus en plus confrontés à l'ampleur des situations dites « d'urgence » ;
- au niveau des politiques, nous remarquons le développement des dispositifs d'urgence où il semble que le pouvoir fabrique du prêt-à-agir.

Le mouvement des chômeurs en 1997 et 1998, les inondations dans l'Aude en 2000, la récente explosion des usines d'AZF en septembre 2001, autant d'événements dont les conséquences sont qualifiées d'urgence sociale. Si ces événements amènent à une intervention prompte, il n'en demeure pas moins qu'elle repose sur un leurre : laisser croire qu'il est possible de sortir de l'impuissance.

Si l'urgence agréé un consensus dans le domaine médical où il est question d'atteinte à l'intégrité physique ou à la vie, la notion d'urgence sociale suscite un vrai débat. C'est une notion mal définie où les représentations imaginaires sont de tous ordres. Entre priorité et détresse, elle peut surgir à tout moment. Obtenir une réponse rapide, faire valoir un bon droit, faire entendre sa souffrance, entraînent souvent l'affirmation d'une urgence. C'est toute la subjectivité d'un être qui s'exprime. Face à la polysémie du concept d'urgence sociale, nous le définirons comme : la nécessité d'intervenir immédiatement et d'apporter une réponse, dès lors qu'il s'agit d'une situation imprévue, estimée menaçante et mettant les conditions d'existence de personnes et/ou familles en péril.

L'émergence d'un secteur de l'urgence sociale nous interroge et vient questionner les fondements de l'intervention sociale. L'intervention d'urgence exige une immédiateté de la réponse, une proximité, une inconditionnalité. Autant de termes qui viennent

heurter les limites de l'action individuelle si prégnante dans le modèle du travail social classique et amènent à remodeler tout un pan de l'action sociale. Les notions de relation d'aide, de demande de l'utilisateur ou encore de projet individuel sont bousculées lorsque les travailleurs sociaux se trouvent en face de personnes avec des problèmes primaires à traiter : se nourrir, se loger, se laver.

Si nous regardons du côté du décideur, nous constatons que les politiques sociales répondent de plus en plus en urgence à l'urgence. Le fait de se situer dans l'instant exige une politique de la vitesse qui rétrécit l'espace pour ne plus se poser que des questions de temps. Or, une aide de première urgence n'a de justification politique que dans le but de permettre des solutions à long terme, que comme réponse à un continuum de réponses ordonnées. Dans la montée en puissance de l'urgence, il y a une volonté de recourir à des dispositifs d'action exceptionnels face au blocage des procédures et des institutions ordinaires.

L'intervention d'urgence s'affiche en prise directe avec l'événement : elle émeut. Et lorsque cette émotion est exploitée, voire intensifiée par les médias, elle vient légitimer l'action immédiate. L'urgence est simultanément situation de détresse, accident et nécessité d'agir. Son usage s'est répandu dans la société. Le social prend alors des allures de drame où tout se mêle, on ne sait plus que faire et pourtant il faut éviter le pire. Mais seule l'intervention sur les effets et les conséquences les plus visibles est alors à notre portée. Que devient l'intervention sur les causes ?

L'urgence remet en question les équilibres, bouscule les organisations et oblige à tout réinventer. C'est autour de ces interrogations que nous avons bâti notre travail de recherche.

LA BANALISATION ET LA GÉNÉRALISATION DE L'URGENCE DANS NOTRE SOCIÉTÉ

L'urgence est devenue une manière d'être, un style qui caractérise les conduites ordinaires. On est tout le temps pressé, on vit dans l'instant, au coup par coup, dans l'immédiateté, tels des adolescents, aller au plus vite pour faire partie de ce monde. Nous assistons à un changement profond de la temporalité réduisant le plus possible le temps de réaction des hommes. Du « juste à temps » et du « temps réel » émerge une « culture de l'urgence ». Là où elle était l'exception, elle s'est « démocratisée » et elle est devenue un ingrédient inévitable de toute décision. « L'urgence ne constitue plus une temporalité extraordinaire. Elle s'impose comme la modalité temporelle ordinaire de l'action en général ^[1]. » (Zaki Laïdi)

Pour J.-J. Pluchart ^[2], cette culture de l'immédiat place l'homme en situation de perte de repères (caractéristiques des situations de crise) face au vertige d'un mouvement perpétuel.

Comme le souligne Zaki Laïdi ^[3], la temporalité d'une société s'ordonne autour d'un axe passé-présent-futur. Or, nous constatons aujourd'hui une grande prégnance du présent. L'urgence n'est alors que la traduction sociale de cette surcharge du présent. On exige du présent (tout, tout de suite) ce que l'on attendait de l'avenir. L'urgence contribue au « conditionnement social sur le mode de l'immédiateté » au lieu de se situer dans un « conditionnement social perspectiviste » selon P. Hanou dans *La vision perspective*. L'urgence renverrait ainsi à l'idée de dérèglement social dans la mesure où elle devient une modalité temporelle ordinaire du contrat social.

9

La logique de l'urgence ne permet pas de concevoir l'avenir. La « lutte contre le chômage » illustre bien comment l'axe de la temporalité se trouve modifié. D'un côté, on voit la multiplication des dispositifs d'urgence (au gré des échéances électorales) et, de l'autre, une inertie face au phénomène qui ne cesse de s'accroître. La plupart des mesures d'urgence considérées comme transitoires (RMI) finissent par devenir durables. Les bénéficiaires finissent par s'y installer et s'éloigner de la finalité première : l'emploi.

10

Légitimer l'action en terme d'urgence, c'est s'éloigner et dévaloriser l'idée du projet (se projeter dans l'avenir).

11

LES POLITIQUES DE L'URGENCE

« Si tout est politique comme on dit, jusqu'où la fonction politique est-elle autorisée à agir ? ^[4] » Il y a des niveaux qui relèvent essentiellement du libre exercice des citoyens. La fonction politique se doit de garantir et de dire le droit pour préserver au mieux des inégalités et de l'injustice, c'est à dire, d'édicter les règles de vie de la collectivité afin de permettre les conditions d'existence des citoyens. La fonction politique s'exerce donc dans une dialectique : trop d'État (droit individuel) et pas assez d'État (droit créance) et dans une recherche d'équilibre. La question se pose alors de savoir jusqu'à quel point un État de droit peut accepter de reconnaître les urgences ? De quelle nature sont-elles ?

12

La définition de l'urgence pourrait être la nécessité impérieuse d'agir, sans délai, par une action appropriée pour répondre avec efficacité à une situation imprévue reconnue comme dommageable. Il y a obligation de résultat immédiat et annulation du facteur temps car seule la réponse « sans plus attendre » est efficace. Il ne s'agit plus de réfléchir mais d'agir. L'action a pour objectif de contenir ou d'annuler la situation en cause. Ces deux dimensions (obligation de résultat et annulation du facteur temps) se renforcent l'une l'autre. « La loi de l'urgence consiste à imposer à l'information et à la décision un rythme qui prend de court partisans de l'évaluation et de la délibération. C'est pourquoi on peut se demander dans quelle mesure la temporalité de l'urgence peut s'accorder avec celle de la démocratie qui, par nature, s'accommode difficilement de l'immédiateté. Quand le discours politique intègre cet

13

impératif de l'urgence, ne fragilise-t-il pas lui-même sa légitimité ? ^[5] »

En règle générale, la fonction politique recourt donc au droit qui traite des problèmes de société, à l'inverse de l'urgence. Mais il arrive parfois que le droit ne permette pas à la fonction politique de s'exercer. Il devient alors nécessaire de faire appel à l'urgence. Seule l'action immédiate sera efficace pour protéger. C'est le cas de *l'État d'urgence* où les individus perdent leurs singularités. Si cet *État d'urgence* perdure, il va s'imposer comme dictature (fondé sur l'état d'urgence permanent). Par conséquent, dès lors que l'on envisage l'urgence comme un processus durable de fonctionnement politique, on assiste à une réduction du droit pour tous « au bénéfice du droit d'un ensemble restreint qui prétend ériger en éternité un dispositif qui avait les apparences de l'urgence ^[6]. » La fonction publique est alors confrontée à un double enjeu : d'une part garantir les droits (mais pour ce faire il ne suffit pas d'en constater l'affaiblissement), d'autre part chercher un nouvel agencement du droit, non sans avoir vérifié sa pertinence. Or, tout comportement d'urgence fait fi de la durée.

Pour Zaki Laïdi ^[7], toutes les politiques d'urgence tendent à se fonder non pas en raison mais en émotion. Elles arbitrent systématiquement en faveur du temps court. Partout où elles se manifestent, l'urgence tend à s'installer et à se pérenniser en cumulant trois effets :

- l'effet d'éviction du temps long ;
- l'effet d'entrave à la mise en œuvre du temps long ;
- l'effet de l'offre qui conduit l'urgence à générer sa propre demande.

Si la fonction politique rentre trop dans le jeu des urgences, elle accrédite l'idée que toute situation maintenue vaut mieux que son traitement évolutif. Mais s'il est des domaines aujourd'hui où la fonction politique doit intervenir selon l'urgence, ce sont les conditions élémentaires d'existence sociale par lesquelles une société se reconnaît et se tolère. Toutefois, elle (l'urgence) est à manier avec prudence et il importe de n'y recourir qu'à bon escient. À faire proliférer les urgences, on induit une politique de survie. La fonction politique doit être de dire le droit. Elle ne peut fonder son action sur l'habitude de l'urgence, sous peine de voir les libertés mises en danger.

URGENCE ET TRAVAIL SOCIAL

Le concept de l'urgence change et évolue avec le contexte socio-économique. À l'origine de la profession des assistantes sociales et à l'issue des deux guerres mondiales, elles devaient faire face à des conditions matérielles et de santé déplorables. Leurs interventions médico-sociales furent marquées par l'urgence sociale. Puis dans les *années soixante*, avec l'amélioration des conditions de vie, on entend dire : « Il n'y a pas d'urgence en travail social ». Avec la crise économique des *années soixante-quinze*, à nouveau le discours se modifie. Le pragmatisme l'emporte face à la dégradation des conditions sociales. L'urgence devient une donnée à prendre

en compte.

Nous retiendrons donc l'idée que l'urgence en matière sociale est en prise directe avec les mutations sociétales et politiques. Elle est façonnée par les médias, l'opinion publique et les contraintes politiques et institutionnelles. Elle est mise en scène dans ses modalités d'intervention visant à démontrer les capacités de gestion des politiques sécuritaires dans toutes formes de danger.

17 |

L'urgence relance le débat entre professionnalisme et bénévolat. En effet, le moteur de la notion d'urgence sociale est l'articulation entre :

18 |

- l'immédiateté de la réponse ;
- la proximité avec l'utilisateur ;
- l'anonymat, l'inconditionnalité de l'accueil.

Or, le travail social s'est professionnalisé contre l'urgence en refusant la compassion, la charité, en insistant sur la mise à distance et l'analyse. Pour C. Garcette ^[8], il n'y a pas incompatibilité entre urgence et travail social à condition de ne pas faire de l'urgence un but en soi. La réponse à une situation d'urgence s'inscrit dans un acte éthique avant de s'inscrire dans un acte professionnel. Ce qui implique qu'elle va se situer dans une dimension dialectique :

- assurer un minimum d'intégrité à la personne et éviter une dégradation totale ;
- donner une priorité à l'action ; pour éviter qu'elle ne devienne un réflexe mécanique, il est nécessaire d'interroger les implications que suppose cette action car elle fait partie de la réalité définie comme urgente ; elle met en évidence le système de valeurs auquel l'action fait référence – mettre en évidence une relation intersubjective.

« Assumer la situation d'urgence, c'est donc s'inscrire et inscrire l'autre dans l'acte de construire son histoire, cet acte n'est pas scientifique, il est philosophique si l'on veut bien admettre que la philosophie n'est pas la répétition du connu, mais la mise en acte de l'esprit ^[9]. » Les acteurs du social ne pourront faire l'économie d'une philosophie du sens et des valeurs.

URGENCE ET PRATIQUES PROFESSIONNELLES

Comme nous l'avons évoqué, l'urgence sociale engage un autre rapport au temps. Les modalités classiques du travail social s'appuient sur une intervention à long terme, d'accompagnement, d'intégration, d'éducation. Le fait urgent introduit une rupture avec la longue durée. La gestion de l'urgence réclame une technique appropriée, un savoir-faire spécifique, s'employant dans une courte durée. Gérer l'urgence, c'est utiliser une autre unité de temps, la plus petite unité de temps pour un bénéfice maximum.

19 |

L'urgence sociale, par ses manifestations, s'oppose aux pratiques développées jusqu'alors par les assistantes sociales. Nous pouvons donc avoir deux lignes de

20 |

lecture de l'intervention sociale :

- l'une, avec son projet éducatif, utilise le long terme et s'intéresse à la modification des modes de vie des « clients » ;
- l'autre, l'urgence sociale, avec ses caractéristiques, est ponctuelle, limitée et se mobilise à propos des tensions sociales qu'elle vise à atténuer.

Dans cette perspective, la juxtaposition des termes urgence et travail social renforce les clivages dans la mesure où les représentations renvoient à des traitements différents de la réalité.

Les assistantes sociales ressentent un certain malaise, le sentiment d'être impuissantes, inefficaces, d'être contraintes d'agir dans l'urgence sous la pression des usagers, des institutions... et sans que cela corresponde à leur vision du travail social. Elles sont amenées à donner des réponses concrètes, ponctuelles, immédiates, visibles, « l'urgence sociale provoque l'exaspération, le ras-le-bol, le sentiment d'impuissance et d'inefficacité ^[10]. »

21

Dans notre recherche, nous nous sommes demandés si ce malaise rencontré par certaines assistantes sociales pouvait venir d'une tension, d'une incohérence entre ce qu'elles se représentent de l'urgence et les pratiques mises en place. Nous nous sommes donc intéressés à l'articulation entre les pratiques et les représentations de l'urgence sociale. Est-ce que la prégnance de l'urgence au quotidien a un impact sur les pratiques ? Pour cela, nous avons interrogé cent six assistantes sociales travaillant dans des secteurs distincts d'activité et constitué deux groupes.

22

Premier groupe : les *assistantes sociales polyvalentes* de secteur du conseil général. Ce secteur s'adresse à tout public, pour tout problème, sur un secteur géographique donné. Les tâches liées à l'urgence sociale représentent environ un tiers de la totalité de leurs tâches multiples et variées.

23

Deuxième groupe : les *assistantes sociales* que nous avons nommées « *spécifiques* » intervenant dans le secteur ciblé de l'urgence sociale, c'est-à-dire dans les dispositifs ou structures correspondant aux différents domaines de l'exclusion. Exemple : centre d'hébergement d'urgence, médecin du monde, veille sociale.

24

Nous avons mis en évidence que les deux groupes d'assistantes sociales développent des *pratiques différentes* selon qu'elles travaillent dans le champ de l'urgence sociale ou bien en polyvalence. Nous avons mis en lien ces pratiques avec leurs représentations et dégagé deux profils.

25

Les *assistantes sociales polyvalentes* ont une pratique relationnelle de face-à-face. Leur travail par rapport à l'urgence sociale est centré sur des problématiques individuelles. Nous avons mis en avant pour ce groupe une *approche psycho-individuelle* des problèmes. Elles situent leur intervention dans la gestion d'une crise et font appel à des compétences d'aide à la personne. Cela se traduit dans leur représentation par une référence constante à des actions dites concrètes : il s'agit

26

pour elles d'apporter des réponses immédiates face à l'urgence. Tant dans leur pratique quotidienne que dans leur représentation, la réorganisation de la *mission d'accueil* apparaît alors comme un moyen adapté. Mais elle se fait à travers une segmentation des tâches, l'accueil étant confié à d'autres professionnels que les assistantes sociales.

Les assistantes sociales spécifiques sont, quant à elles, impliquées avec des partenaires dans un tissu plus large (appartenance à différents types de collectifs, groupes de réflexion). L'individu est pris dans sa dimension sociale et affective. Les préoccupations face à l'urgence vont passer par la globalité et la coordination des réponses visant des groupes plutôt que des individus. L'intervention se situe dans la gestion d'un processus où les compétences portent sur le rétablissement du lien social et de la citoyenneté. Leurs pratiques et leurs représentations sont orientées vers *une approche globale* et transversale en prise avec le contexte socio-économique (partenariat, réseau, territorialisation). Il y a une volonté de réconcilier le singulier et le pluriel. *L'accueil* s'impose alors comme un véritable acte professionnel, un moment privilégié pour la gestion de la réponse (diagnostic, évaluation).

De manière synthétique et à travers les résultats de notre étude, nous dirons que chaque professionnel justifie l'utilisation de techniques professionnelles selon sa conception de la réponse sociale. Mais ces justifications sont le résultat d'un processus d'adaptation aux contraintes du champ d'intervention et des transformations du contexte social général. À partir de là, l'aide et la représentation de l'aide se transforment et acquièrent des significations différentes selon le professionnel. La définition de la relation d'aide s'inscrit donc dans ce processus qui lui donne une logique propre.

Mais que signifie alors l'urgence en tant que demande sociale ? Que désigne-t-elle ? Le « il y a urgence à » ne se dit pas mais se crie. Il est injonction brutale et c'est ainsi que le vivent les assistantes sociales. L'accueil immédiat est leur première action, la première reconnaissance de l'usager, où l'écoute et l'évaluation rapide sont essentielles dans une relation intersubjective. La surcharge du présent est une donnée essentielle.

Afin d'éviter une acceptation résignée face à cette urgence qui s'installe, n'y aurait-il pas de nouvelles compétences à développer ? Les assistantes sociales, quel que soit leur secteur d'intervention, doivent acquérir des réflexes professionnels à mobiliser rapidement (ainsi que le préconise Martine Gille dans ASH n° 2147 p. 21) :

- la maîtrise de leur émotivité ;
- un sens aigu de l'observation ;
- l'aptitude à discerner rapidement une demande souvent confuse ;
- l'aptitude à apporter une réponse précise et efficace ;
- la capacité à limiter son intervention aux actes incontournables donc à accepter une certaine frustration ;

- une bonne connaissance des partenaires et des spécialistes en amont et en aval de l'urgence ;
- une capacité à mettre en place un réseau et à le faire vivre ;
- un sens de la stratégie pour que l'utilisateur intègre mieux les réalités et mobilise ses forces ;
- une facilité à recevoir les choses inattendues et nouvelles et une capacité à réfléchir vite ;
- une certaine humilité professionnelle.

Il est important de développer une capacité et une volonté de s'associer à des projets collectifs pour ne pas seulement travailler dans l'urgence mais sur l'urgence, pour concilier urgence et prévention, urgence et progrès social. La montée de l'exclusion et les modifications économiques (mondialisation) font naître de nouvelles formulations de la question sociale. L'heure est au local, au partenariat, à la transversalité, à la contractualisation. Les modalités de la gestion du risque se trouvent ainsi transformées mais la conception fondamentale de l'édifice social est-elle modifiée pour autant ?

Comment interpréter dans ce contexte la place de l'urgence ? « Finalement, l'urgence sociale, ne serait-elle pas tout ce qui résiste à nos constructions du social : ce qui résiste à l'autonomie, ce qui résiste à la prévention, ce qui résiste à l'insertion ^[11] ? »

31

[*] Assistante sociale à l'hôpital.

**] Assistante sociale dans un service social d'aide aux émigrants.

***] Éducatrice spécialisée dans une maison d'enfant à caractère social.

Cet article fait référence au mémoire de maîtrise AES, option développement social, présenté en mai 2001 à l'université Toulouse-Le Mirail, service de la formation continue, 5, allées A. Machado, 31058 Toulouse cedex 1.

[1] Z. Laïdi, « L'urgence ou la dévalorisation culturelle de l'avenir », *Esprit, Urgences démocratiques*, n° 2, février 1998, p. 8.

[2] J.-J. Pluchart, « Redoutable urgence », *Économie et Humanisme*, n° 347, décembre 1998.

[3] Z. Laïdi, *ibid.*

[4] J.-L. Guihard, conseiller régional de Bretagne, « Urgence en droit et politique », *Action et Recherches Sociales*, n° 2, juin 1987 : « L'urgence. De l'action sociale à l'action politique », p. 111.

[5] M.-O. Padis, « Un conflit de légitimité », *Esprit, Urgences démocratiques*, n° 12, février 1998, p. 5.

[6] J.-L. Ghuihard, *op. cit.* p. 117.

[7] Z. Laïdi, *id.*

[8] B. Bouquet ; C. Garcette, *Assistante sociale aujourd'hui*, Paris, Maloine, « Professions Santé », 1998.

[9] B. Ginisty, « Face à l'urgence : une philosophie de l'action », *Action et Recherches Sociales*, juin 1987, p. 16.

[10] B. Bouquet, « L'urgence incontournable », *Action et Recherches Sociales*, juin 1987, p. 79.

[11] É. Maurel, *L'urgence sociale : tabou ?*, LM juin 1993.

Le Dossier Documentaire de l'UODC

Préparer l'urgence, y faire face
Ce que les humanitaires nous apprennent du métier

- Partie III -

- **Quatre vidéos de l'Uodc sur « Travail, urgence et société »..... pp. 117-121**
 - Le travail d'une préfète. Ecouter, appliquer les règles, décider
Nicole Klein, *Uodc* (www.uodc.fr), Vidéo séquencée n°172, décembre 2014
 - Le travail de management de terrain. Diriger une grande gare SNCF
Maud Bailly, *Uodc* (www.uodc.fr), Vidéo séquencée n°164, avril 2014
 - Transformer la pression sur les cadres de proximité. L'expérience des cadres de santé
Paule Bourret, *Uodc* (www.uodc.fr), Vidéo séquencée n°152, juin 2013
 - Restaurer la confiance : le premier enjeu pour une société durable
Eva Joly, *Uodc* (www.uodc.fr), Vidéo séquencée n°123, juin 2011

Le travail d'une préfète

Écouter, appliquer les règles, décider

Nicole Klein

Préfète de la région Picardie et de la Somme, ancienne préfète de Seine-et-Marne



Quelles sont les compétences d'un(e) préfet(-ète) ? La réponse en France a longtemps été simple : la compétence nécessaire pour conduire une action publique était de **réussir un concours difficile à l'âge de 20 ans**.

Mener ou piloter une action publique est ainsi devenu l'apanage d'hommes (essentiellement), issus des corps de hauts fonctionnaires : énarques, ingénieurs des mines, des télécoms, des ponts et forêts, etc.

Dans les services de l'État, des collectivités locales ou de la santé, ils ont conduit pendant des décennies l'action publique. Et la plupart de nos politiques sont d'anciens hauts fonctionnaires...

Les Séquences :

- 1. Préfète : une praticienne de l'action publique (01:45)
- 2. Contribuer à la création d'activités : un « Village Nature » en Seine-et-Marne (04:05)
- 3. Décider localement sur un sujet de société : le travail dominical (05:46)
- 4. Gérer une crise sur un territoire : une épidémie (E. coli) dans une école (04:29)
- 5. La prise de décision dans le monde public est plus complexe que dans le privé (rebond 1) (02:55)
- 6. La multitude d'experts, de l'État, des ministères : un frein ou une aide pour décider ? (rebond 2) (03:11)
- 7. La fusion des services de l'État avec la RGPP : cela simplifie la vie... du préfet (rebond 3) (02:03)
- 8. Département, région, décentralisation : l'évolution du rôle des préfets (rebond 4) (04:32)
- 9. Est-ce que les services de l'État ont encore besoin d'ingénieurs de talent ? (rebond 5) (04:01)
- 10. Être préfète : est-ce conciliable avec une vie personnelle ? (rebond 6) (04:11)
- 11. Infrastructures, emploi, formation : l'intervention de l'État sur des projets privés (rebond 7) (04:22)
- 12. Des ingénieurs « faiseurs » aux ingénieurs experts : un danger pour l'expertise publique ? (rebond 8) (04:36)
- 13. Quels moyens pour conduire le changement dans le monde public ? (rebond 9) (02:35)
- 14. Acquérir des compétences dans le privé, revenir dans le public : les limites du système français (rebond 10) (03:01)
- 15. L'autorité de l'État face à la défiance de la société civile : l'exemple du gaz de schiste (rebond 11) (06:48)
- 16. La communication d'un préfet : toujours répondre, ne pas tout dire (rebond 12) (03:54)

Les Mots-clefs :

Fonction publique, collectivité territoriale, territoire

Vidéo séquencée n°172
© Pratiques & Stratégies - décembre 2014

Le travail de management de terrain Diriger une grande gare SNCF

Maud Bailly

Directrice de la Gare Montparnasse



Maud Bailly dirige à 34 ans la Gare Montparnasse, une des plus grandes gares françaises : 700 personnes sous sa responsabilité directe, 2000 personnes avec les prestataires, de très nombreux métiers, des incidents et des tensions possibles en permanence : et les trains doivent partir à l'heure. Nous sommes bien sur le terrain...

Et manager sur le terrain, c'est le choix très délibéré de Maud Bailly, après un parcours (ENA, etc.) qui en France vous aspire d'un coup vers les sièges et les directions générales. Sans souvent avoir la moindre idée de ce que peut être le travail sur le terrain des organisations que l'on dirigera toute sa vie...

Les Séquences :

- **Extrait découverte** > Manager de terrain : ça consume ! (01:39)
- 1. Concrètement, diriger la Gare Montparnasse ça veut dire quoi ? (04:57)
- 2. Manager sur le terrain : ce qui est difficile, comment simplifier ? (05:15)
- 3. Manager une grande gare SNCF : risques, incertitudes, aléas (06:14)
- 4. Climat social, juridique, médiatique : le manager triplement exposé (03:32)
- 5. Comment durer, tenir physiquement dans ce métier de manager de terrain ? (04:14)
- 6. Pourquoi ancrer les valeurs et l'attachement à l'entreprise dans les pratiques RH ? (02:03)
- 7. Le management opérationnel : le levier de la modernisation des entreprises (03:05)
- 8. Une « intelligence humaine RH » pour atteindre les objectifs de performance (02:29)
- 9. Comment concilier attachement à l'entreprise et transformation culturelle de l'organisation ? (rebond 1) (02:35)
- 10. Les crises comme opportunité de transformer la culture hiérarchique (rebond 2) (04:09)
- 11. Comment mobiliser le management intermédiaire sur les orientations stratégiques de l'entreprise ? (rebond 3) (03:48)
- 12. Agressions et incivilités : ce que fait la SNCF face à la violence externe (rebond 4) (04:47)
- 13. Temps pour soi, temps pour les équipes : comment travaille le manager de terrain ? (rebond 5) (03:35)
- 14. Dialogue social, gestion des grèves : le « savoir-faire » SNCF (rebond 6) (02:46)
- 15. Après l'ENA : apprendre à être une cheffe (rebond 7) (03:42)
- 16. Femme et manager à la SNCF : atout ou handicap ? (rebond 8) (01:52)
- 17. Du guichet à la qualité de service : la SNCF en évolution (rebond 9) (04:49)
- 18. Que peut attendre le manager intermédiaire des fonctions RH corporate et opérationnelles ? (rebond 10) (02:30)
- 19. Les managers de terrain ont-ils un lieu pour parler entre eux des questions de métier ? (rebond 11) (04:07)
- 20. Des grandes écoles au terrain: gagner ses galons de managers (rebond 12) (05:23)

Les Mots-clefs :

Management, Cadre, Encadrement intermédiaire, Conduite changement, SnCF

© Pratiques & Stratégies - avril 2014

Transformer la pression sur les cadres de proximité L'expérience des cadres de santé

Paule Bourret

Cadre de santé et formatrice



L'encadrement de proximité, « de première ligne », intermédiaire, ce sont les personnes qui sont au plus près de ceux qui font le travail.

Tous ces cadres se disent « entre le marteau et l'enclume ». Ils doivent faire appliquer des règles de plus en plus prescriptives. Règles qui sont de plus en plus éloignées de la réalité du travail. Et règles que beaucoup de personnes encadrées transgressent, pour pouvoir bien faire leur travail. Rendre compte, et puis contrôler.

Les cadres de proximité sont mis dans une situation où ils ont du mal à regarder le travail des subordonnés. Ils ont du mal à le voir.

Et quand ils l'ont regardé et vu, ils ont beaucoup de mal à le traduire (vers le « haut »), à cause des contraintes...

Les Séquences :

- **Extrait découverte.** Renforcer la prescription pour améliorer la qualité du travail ? (01:13)
- 1. Renforcer la prescription pour améliorer la qualité du travail ? (05:39)
- 2. Comment et pourquoi les cadres trichent avec les procédures ? La pratique du prélèvement sanguin (05:10)
- 3. Cinq facteurs de pression sur les cadres intermédiaires (05:04)
- 4. Comment faire fonctionner des organisations éloignées du travail réel, et qui se veulent parfaites ? (04:49)
- 5. Les difficultés pour l'encadrement : « Voir », « regarder », « traduire » le travail (02:14)
- 6. Premier obstacle : l'invisibilité du travail (03:44)
- 7. Deuxième obstacle : la croyance dans la prescription pour améliorer le travail (03:28)
- 8. Troisième obstacle : l'escamotage du débat en collectif sur le travail réel (01:47)
- 9. Quatrième obstacle : dire le travail réel... c'est risqué (01:46)
- 10. Parler en collectif du travail réel : le chantier à ouvrir pour les cadres de proximité (02:12)
- 11. Transparence, visibilité... : Un danger pour les professionnels à livrer ce qui fait le cœur de leur activité ? (rebond 1) (03:45)
- 12. Créer des lieux de régulation sur le travail à l'hôpital : un exercice difficile (rebond 2) (03:28)
- 13. Faire émerger toutes les « pratiques clandestines » pour reprendre la main sur son travail (rebond 3) (02:51)
- 14. Erreurs, accidents, judiciarisation... : rechercher des coupables ou améliorer l'organisation ? (rebond 4) (04:57)
- 15. La formation peut-elle aider à lever les difficultés des cadres ? (rebond 5) (02:41)
- 16. La pression sur les cadres : la faute aux usagers ? (rebond 6) (04:17)
- 17. Rendre le travail « visible » : pour qui, pour quel usage ? (rebond 7) (01:36)
- 18. L'alternative à la sur-prescription : retrouver du collectif dans des formes nouvelles de travail (rebond 8) (03:07)
- 19. Règles, procédures, contrôles : « faire le ménage » à l'hôpital, mais avec les professionnels (rebond 9) (02:30)

Les Mots-clefs :

Cadre, encadrement intermédiaire, secteur santé, hôpital, encadrement infirmier, collectif travail, analyse travail

© Pratiques & Stratégies - juin 2013

Restaurer la confiance : le premier enjeu pour une société durable

Eva Joly

Députée européenne Europe Ecologie - les Verts



Ce ne sont pas les grandes interrogations qui manquent en ce début de XXIème siècle.

Celle de la confiance est peut-être la mère de toutes. Et c'est sur cette question centrale que l'Université ouverte des compétences et AgroParisTech ont choisi de demander à Eva Joly d'intervenir.

Ce qui fait société, c'est une vision commune qui s'ancre dans une histoire, des règles du vivre et travailler ensemble. C'est la collaboration et la concurrence comme alternatives à la guerre et au repli.

Sans confiance, nous le savons bien : la coopération disparaît, ce qui reste de l'action collective se contracte sur ce qui est déjà là. Le lien social se dissout, tout simplement. Le politique devient incantatoire : défiance pour tous...

Les Séquences :

- **Extrait découverte.** Crise de 2008 : des responsabilités établies, une totale impunité (02:02)
- 1. Ce que nous apprend l'Islande... (04:12)
- 2. Impunité des oligarques, démocratie confisquée (06:53)
- 3. Restaurer la confiance : des mesures urgentes au plan national, européen, mondial (08:28)
- 4. Qu'attendons-nous pour un nouveau contrat social ? D'autres catastrophes majeures ? (02:51)
- 5. Goldman Sachs, Lehman Brothers... : des délits non poursuivis. La question de la volonté politique (02:38)
- 6. La reprise pacifique du pouvoir. Pourquoi en Islande et pas ailleurs ? (02:33)
- 7. Pourquoi accepte-t-on l'intolérable ? Quel est le rôle des médias ? (04:42)
- 8. Pourquoi accepte-t-on l'intolérable ? Quel est le rôle des médias ? (02:49)
- 9. Restructuration des dettes : qui doit payer ? (03:26)
- 10. Se mettre en mouvement, changer d'imaginaire, changer de société (05:11)
- 11. L'école, la société : restaurer le respect, la dignité. En Norvège, en France (04:48)
- 12. Dénoncer ou proposer ? Quel programme « positif », qui fasse « rêver » ? (03:39)
- 13. Les passeurs, les rencontres. Montrer le chemin. L'exemplarité (03:34)

Les Mots-clefs :

Système politique, Islande, France

© Pratiques & Stratégies - juin 2011