



# LE RÔLE DES VOLONTAIRES DANS LES SITUATIONS DE CRISES PROLONGÉES

**Les frontières entre les contextes d'urgence humanitaire et d'aide au développement sont de plus en plus poreuses. Cela implique la reconnaissance des volontaires nationaux, les premiers présents en situation de crise et la construction d'articulations entre volontaires nationaux et internationaux.**

par **Agnès Golfier**, avec le concours de **Vénérand Nzigamasabo**

## **UN CONTEXTE HUMANITAIRE MONDIAL EN PLEINE REDÉFINITION**

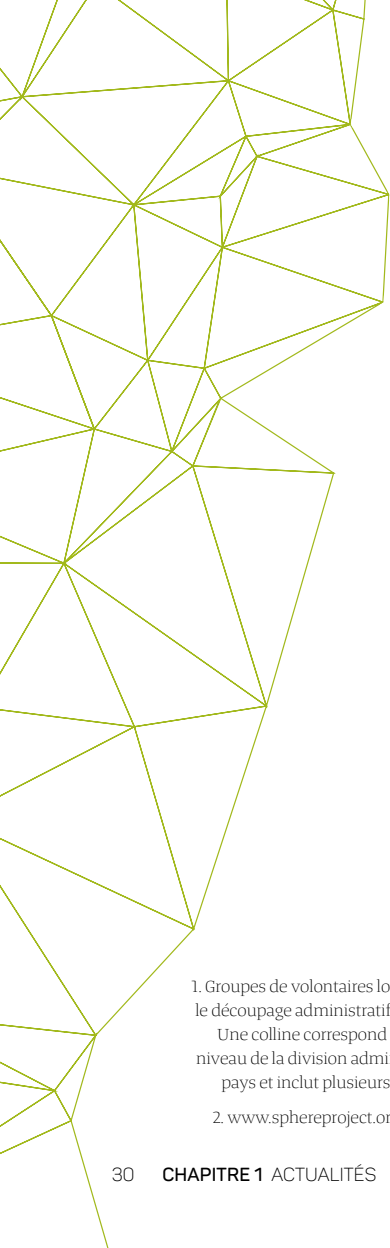
En mai 2016 s'est tenu le premier Sommet humanitaire mondial à Istanbul, à l'invitation du Secrétaire général des Nations unies. Ce sommet, premier de cette nature et de cette ampleur, a rassemblé 9 000 participants de 173 États, d'une grande diversité (ONG, gouvernements, chefs d'État, représentants du secteur privé) autour du slogan : « Une humanité, une responsabilité partagée ». Premier constat partagé par tous : les crises humanitaires se multiplient et se sont complexifiées dans la dernière décennie. Les conflits armés entraînent des violations flagrantes du droit humanitaire ; les catastrophes naturelles, potentiellement exacerbées par les changements climatiques, affectent de très nombreuses communautés. Surtout, ces crises se répètent le plus souvent sur les mêmes territoires et aggravent les conséquences des précédentes, empêchant la mise en place du lien entre réhabilitation et développement, désta-

bilisant des pays entiers et remettant en question les rôles des organisations internationales humanitaires et des acteurs de développement, nationaux et internationaux. Ainsi s'installent des situations de « crises prolongées », caractérisées par : « une perturbation des moyens de subsistance et des systèmes alimentaires, par une augmentation des taux de mortalité et de morbidité et par des déplacements de population plus importants [...]. L'insécurité alimentaire et la dénutrition [...] en sont les manifestations les plus graves et les plus fréquentes. » (Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 2015, p. 3).

Deuxième constat, et non des moindres : le système humanitaire existant a atteint ses limites et ne peut seul « ni satisfaire convenablement, ni réduire durablement, les besoins de plus de 130 millions de personnes parmi les plus vulnérables au monde » (Secrétaire général de l'ONU, 2016). De nombreuses voix appellent à engager une réforme profonde et à effectuer un changement d'approche dans l'action humanitaire.

## **VOLONTARIATS EN SITUATION DE CRISE PROLONGÉE : L'EXEMPLE DU BURUNDI**

Pour les organisations de volontariat, ce changement est d'autant plus significatif que la mobilité des volontaires



internationaux est difficile, voire impossible en contexte de crise. Le présent article propose d'explorer les évolutions du rôle et des modalités des volontariats dans ce contexte en mutation, dans le cas spécifique du Burundi. Au-delà des phases critiques qu'il a traversées depuis plus de vingt ans, le pays fait face en 2016 à une conjugaison de crises : politique, suite aux élections présidentielles de 2015 et aux affrontements qui en ont découlé ; climatique, avec l'alternance de phénomènes de fortes précipitations et de détresse hydrique, conséquences du phénomène ENSO (El Niño/La Niña) ; sanitaire, avec des épidémies chroniques de choléra et de paludisme, mais aussi de forts taux de malnutrition infantile (plus de 70 % dans certaines régions) ; migratoire, du fait des nombreux départs de population vers le Rwanda et la République démocratique du Congo voisins (estimés à 300 000 selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés). Ces facteurs sont interdépendants et sont les signes d'une crise complexe et prolongée.

Dans ce contexte, certaines organisations étrangères ont sensiblement réduit leur volume d'interventions depuis 2015 (Coopération technique belge, Coopération allemande [GIZ], etc.). Ne restent plus aujourd'hui que

des acteurs humanitaires internationaux (comme Care, Médecins sans frontières, ActionAid, Handicap international, International Rescue Committee) et des agences des Nations unies. Les dix-neuf volontaires français de solidarité internationale présents en 2015 ont été évacués, pour des raisons de sécurité principalement, mais aussi en raison de la remise en cause des projets de développement qu'ils appuyaient. Il est désormais difficile pour des Européens d'obtenir un visa, le pays étant sous blocus étranger et les visas fortement contrôlés par le gouvernement.

Soutenus le plus souvent à distance par leurs partenaires étrangers, les acteurs burundais poursuivent leurs efforts pour répondre aux crises en cours et améliorer la situation des communautés. La Croix-Rouge du Burundi est parmi les plus actifs, et vise à réduire les vulnérabilités dans l'ensemble du pays. L'organisation a développé en particulier un impressionnant réseau de 700 000 volontaires issus des communautés villageoises et opérant au sein d'« unités collinaires<sup>1</sup> » réparties sur l'ensemble du pays (au nombre de 2 912 fin 2016). Ces volontaires mettent en œuvre les valeurs traditionnelles de solidarité et les pratiques ancestrales dites « *ikibiri* » selon lesquelles

tous sont concernés par le bien-être de chacun (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2015, p. 25). Ainsi, les unités collinaires se préoccupent-elles des personnes les plus vulnérables, les appuyant dans les travaux agricoles par exemple.

### **LES VOLONTAIRES LOCAUX, PREMIERS ACTEURS DE LA RÉPONSE AUX CRISES**

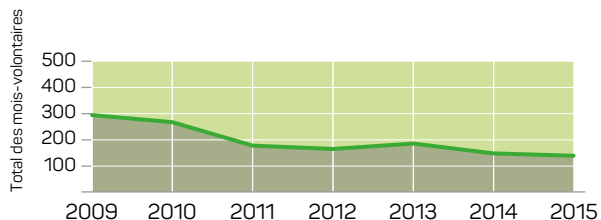
La Croix-Rouge du Burundi considère que les volontaires communautaires jouent un rôle crucial lors des crises. Tout d'abord, dans la prévention des risques (qu'ils soient d'origine humaine ou naturelle), *via* la diffusion d'informations et la mobilisation des communautés (sensibilisation, communication sur les bonnes pratiques sanitaires et environnementales), mais aussi par des actions concrètes au service des villages (par exemple, l'aménagement de haies et de pépinières pour le reboisement contre les ruissellements et les glissements de terrain, la canalisation des cours d'eau par le renforcement des berges, etc.). Dans la réponse aux crises ensuite, les volontaires communautaires peuvent plus facilement faire le lien entre les actions entreprises au niveau national et les bénéficiaires locaux du fait

1. Groupes de volontaires localisés selon le découpage administratif du Burundi.

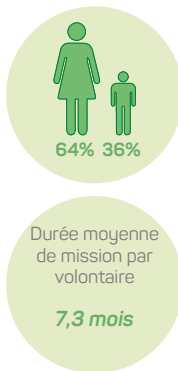
Une colline correspond au troisième niveau de la division administrative du pays et inclut plusieurs communes.

2. [www.sphereproject.org/sphere/fr](http://www.sphereproject.org/sphere/fr)

## Le volontariat français au Burundi de 2009 à 2015



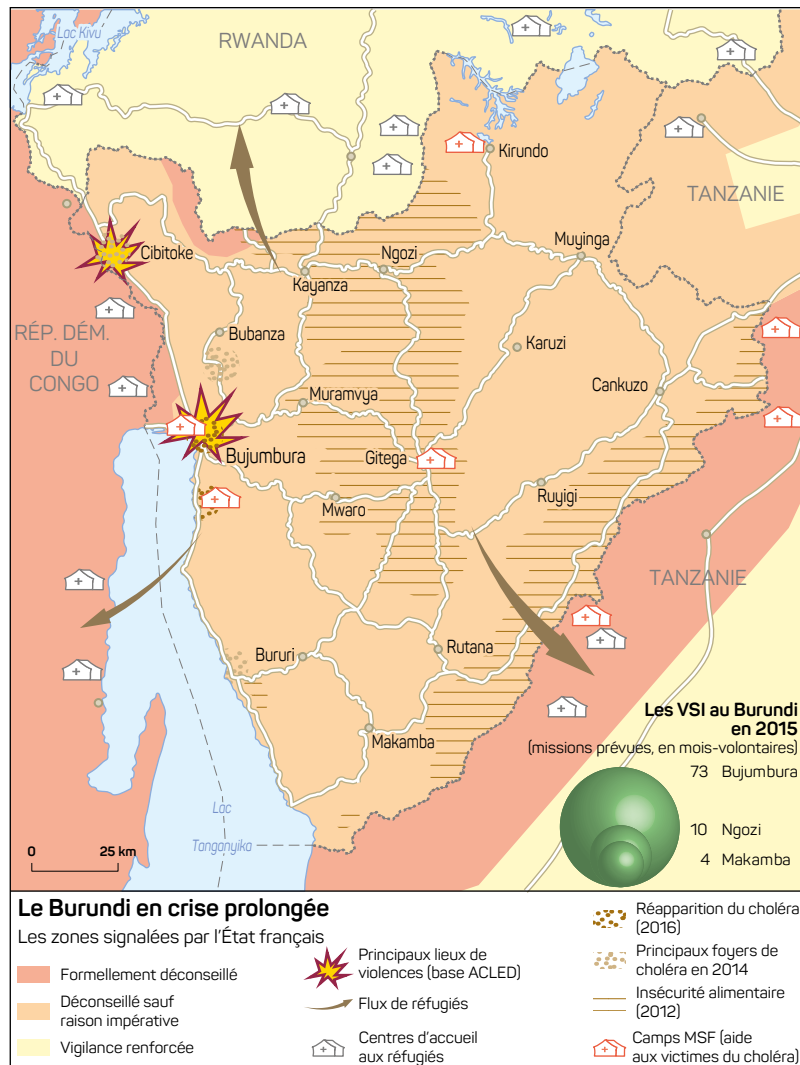
Source : base Cartographie 2016.



de leur proximité avec les personnes affectées, de leur connaissance fine de la langue et du contexte, de leurs compétences en premiers secours et en systèmes d'alerte. Par exemple, les « équipes de secouristes brigadiers d'urgence » sont bien entraînées dans la réponse humanitaire aux situations d'urgence ; d'autres volontaires œuvrent à la gestion et à la distribution des vivres et autres produits sur la base des standards Sphère<sup>2</sup> dans les camps de personnes déplacées.

Les lignes directrices actuelles de l'action humanitaire encouragent ce type d'approche. En effet, le principe premier est de placer les bénéficiaires au cœur des actions : « Les communau-

tés et les personnes affectées par les crises connaissent leurs droits, ont accès à l'information et participent aux décisions qui les concernent » (CHS Alliance, groupe URD, projet Sphère, 2015, p. 13). En 2016, lors du Sommet humanitaire mondial, une des conclusions mises en avant est que : « les personnes touchées par les crises doivent être considérées comme des partenaires, et non des bénéficiaires » (Secrétaire général de l'ONU, 2016). Cela implique tout d'abord une « re-localisation de l'aide » sur les acteurs locaux plutôt qu'une concentration sur les organisations internationales. Mais, surtout, comme souligné par les Volontaires des Nations unies lors



▼  
**Les acteurs ont adapté progressivement leurs interventions autour du « lien entre actions d'urgence, réhabilitation et développement » : les développeurs répondant aux crises affectant les territoires où ils sont présents, les humanitaires maintenant une présence au-delà de la réponse d'urgence.**

## Crises durables : quelles complémentarités et quelle adaptation entre acteurs d'urgence et acteurs de développement ?

par Agnès Golfier, avec le concours de Karine Penrose-Theis

En 2015, Coordination SUD\* (coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale) a entrepris un travail de recherche et de prospective sur les complémentarités des mandats et pratiques entre ONG dites « d'urgence » et celles dites « de développement ». Ce travail s'inscrit dans un contexte où les crises se multiplient et se prolongent, rendant poreuses les frontières entre projets humanitaires d'urgence et de développement : les acteurs de ces deux familles se retrouvent sur les mêmes terrains et font face à des défis communs, mais avec des mandats et des modes opératoires différents. L'objectif global de la démarche est d'établir une connaissance partagée des défis et adaptations des ONG françaises aux crises actuelles, afin de renforcer la compréhension entre les acteurs, d'encourager leur complémentarité et de mieux construire des arguments de plaidoyer communs vers les bailleurs et gouvernements. Plusieurs travaux ont été menés (typologie des crises, revue

littéraire, cartographie des actions des ONG membres, étude quantitative et qualitative avec des entretiens ciblés sur trois pays) et ont débouché début 2017 sur un atelier de restitution et d'échanges avec les membres de la coordination concernés et intéressés. Ces études montrent comment les acteurs ont adapté progressivement leurs interventions autour du « lien entre actions d'urgence, réhabilitation et développement\*\* » : les développeurs répondant aux crises affectant les territoires où ils sont présents, les humanitaires maintenant une présence au-delà de la réponse d'urgence. Les approches peuvent pourtant être différentes entre acteurs, du fait notamment de cultures organisationnelles variées. Si certains restent ancrés dans leur identité et leurs pratiques initiales (avec par exemple un attachement fort des développeurs à la notion de partenariat local), d'autres ont choisi de développer de nouveaux savoir-faire et de nouvelles approches, en devenant

des acteurs « multiphases » (à la fois phase d'urgence, de réhabilitation et de développement), en formant des consortiums multisectoriels ou en participant à des missions conjointes de diagnostic, etc. Dans l'ensemble, un consensus se dessine autour de la reconnaissance du renforcement nécessaire des capacités des acteurs et des personnels locaux, identifié comme levier de résilience des communautés. Tous entrent, en tout cas, en forte compétition autour de financements institutionnels aux critères et contrôles drastiques. Mais c'est finalement sur cet aspect que des stratégies communes de plaidoyer pourraient être élaborées : l'étude conclut sur cette première piste de travail commun, une entrée dans une stratégie collaborative entre ces familles d'acteurs.

\* [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)

\*\* LARD en français, ou *linking relief, rehabilitation and development* (LRRD) en anglais, concept introduit par la Commission européenne en 1996.

## L'initiative des volontaires de l'aide de l'Union européenne : l'exemple de La Guilde européenne du Raid

par Yoanna Talopp

Inscrite dans le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, l'initiative des volontaires de l'aide de l'Union européenne (*EU aid volunteers*) a été lancée officiellement en janvier 2015. L'objectif est de : « donner la possibilité à des Européens de concrétiser (hors Europe) leur engagement solidaire avec les populations vulnérables affectées par les crises, en venant en appui à des programmes et organisations humanitaires sur ces terrains de crise » (Wilhelm, 2013).

Depuis septembre 2015, La Guilde européenne du Raid\* coordonne un consortium de neuf organisations d'assistance technique aux organisations européennes d'envoi de volontaires. Ce projet VolinHA\* s'articule avec un autre volet de renforcement de capacités des organisations qui accueillent des volontaires, coordonné par France Volontaires. Par ailleurs, La Guilde fait partie des deux premières structures françaises à pouvoir déployer ces volontaires, en consortium avec une organisation espagnole, une italienne et des organisations de différents pays d'accueil de volontaires. En janvier 2017, les premiers volontaires

partent avec La Guilde en Équateur et en Haïti, pour des missions de six à douze mois. En Équateur par exemple, les volontaires déployés, de différentes nationalités européennes, viennent en appui à des projets de préparation aux désastres et de prévention des risques sismiques et volcaniques en partenariat avec l'Institut de recherche et de développement en Équateur ainsi qu'avec des organisations et institutions locales et gouvernementales.

Malgré la naissance de projets et le soutien financier important apporté par la direction de l'Union européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile, ECHO, les craintes affichées des organisations de volontariat demeurent. Un des points essentiels est la difficulté de préparer et d'obtenir la certification européenne, sésame obligatoire pour envoyer et recevoir les volontaires. Enfin, il sera utile d'analyser *a posteriori* le processus de recrutement et le déroulement des premières missions de ce nouveau corps de volontaires.

\* <http://la-guilde.org>

\*\* [www.france-volontaires.org/-VolinHA-.html](http://www.france-volontaires.org/-VolinHA-.html)

du Sommet humanitaire mondial, ce principe valorise le rôle des volontaires locaux lors des crises humanitaires : un rôle clé pour sauver des vies dans les premières heures et les premiers jours des crises, mais aussi dans l'information et la prévention. Les consultations régionales menées en amont du Sommet mondial en 2015 recommandent d'ailleurs d'investir davantage dans ce volontariat et d'établir des législations nationales favorables (World Humanitarian Summit Secretariat, 2015, p. 14 et p. 93). C'est une reconnaissance du « service volontaire » comme expression de l'esprit humanitaire.

### UNE ARTICULATION FONDAMENTALE ENTRE VOLONTAIRES LOCAUX ET INTERNATIONAUX

S'il est désormais évident et reconnu qu'en cas de crise : « les premiers à réagir ne sont pas les équipes de secours formées mais les habitants de la localité et les voisins », il faut veiller à ce que : « le pouvoir qu'a le volontariat de réduire les vulnérabilités et d'augmenter la résilience aux catastrophes soit pleinement exploité » (Volontaires des Nations unies, 2011).

« Dispenser au personnel existant et aux volontaires une formation dans le domaine des interventions en cas de catastrophe et [...] renforcer les ca-

pacités techniques et logistiques afin d'intervenir plus efficacement dans les situations d'urgence » (Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophes, 2015, p. 21) : voilà une véritable feuille de route pour les organisations de volontariat international, travaillée lors de la dernière rencontre du réseau des organisations internationales du volontariat pour le développement, Forum, à Bonn en octobre 2016. Si, en effet, lors des crises – et surtout des crises prolongées – les volontaires internationaux ne sont pas en capacité d'agir auprès des acteurs locaux, ils peuvent agir en amont (voire à distance) pour renforcer les capacités des volontaires locaux.

C'est ce que souligne aujourd'hui la Croix-Rouge du Burundi : au-delà de la forte mobilisation communautaire que permettent les volontaires des unités collinaires, ces derniers ont besoin d'équipements et de formations pour agir de façon plus efficace. Ce besoin ne pouvant être couvert par les équipes du siège de l'organisation à Bujumbura, un appui de volontaires étrangers amenant une expertise complémentaire (par exemple en génie hydraulique, sécurité alimentaire, activités génératrices de revenus, formation aux petits métiers prometteurs d'opportunités économiques, etc.) est nécessaire.

## Les volontaires auprès des victimes du tremblement de terre en Équateur

par France Volontaires, avec le concours de la fondation VASE

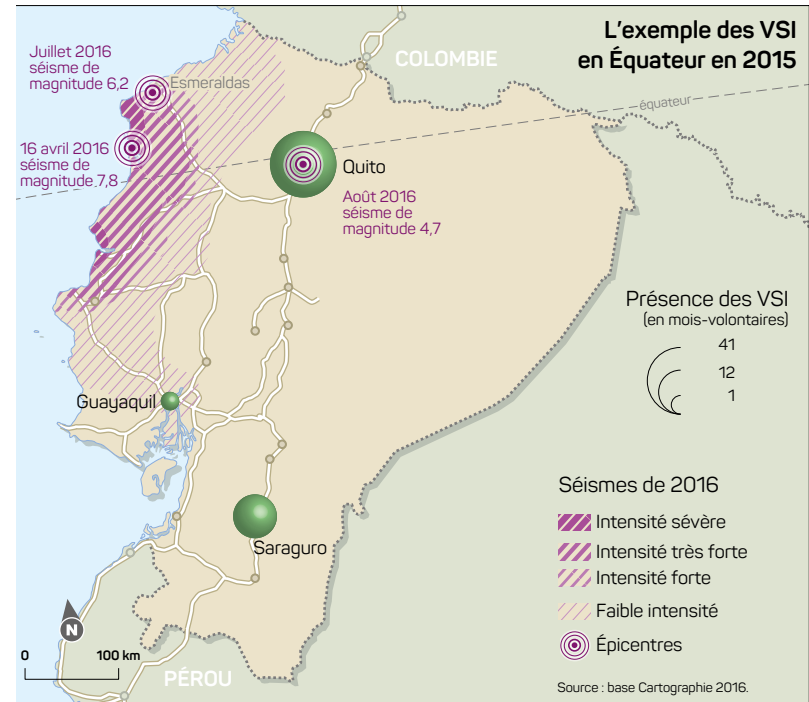
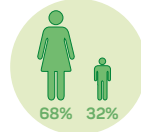
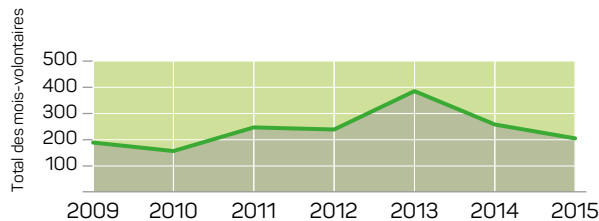
En avril 2016, le peuple équatorien a vécu un séisme de magnitude 7,8 sur l'échelle de Richter. Celui-ci a affecté la zone côtière, principalement les provinces de Manabí et Esmeraldas, causant des destructions jusque dans la capitale économique du pays, Guayaquil. Les victimes ont été nombreuses : près de 700 morts, plus de 6 000 blessés et près de 30 000 sans-abri. L'eau potable, le gaz, l'électricité, Internet et le téléphone ont été coupés, essentiellement dans les zones les plus proches de l'épicentre, entre les villes de Pedernales et Muisne. De nombreux volontaires présents dans le pays, toutes nationalités confondues, se sont mobilisés aux côtés des organisations et institutions équatoriennes.

Ainsi, un groupe de volontaires s'est déplacé dans les zones les plus touchées. L'un d'entre eux témoigne : « L'idée de partir sur la côte a surgi quand je ne pouvais plus aider dans la logistique des donations depuis Quito car celles-ci s'épuisaient. Avec un groupe de volontaires français, nous avons décidé de partir au refuge de San Vicente. Après quelques rebondissements sur la route, nous avons été accueillis chaleureusement par toute l'équipe du refuge. Pendant la crise, leur activité a consisté à distribuer des repas à la population. Les quinze volontaires en soutien à quelques militaires ont fourni des kits de première nécessité à près de quatre mille personnes. Quand nous

sommes arrivés, cette première phase d'urgence, de sauvetage était sur sa fin. Nous sommes passés à la seconde phase, qui consiste à aller faire le diagnostic sur les différents sites autour de San Vicente

et apporter notre aide aux personnes dans les situations les plus critiques. » C'est avant tout la solidarité qui a animé cet autre volontaire : « La première semaine était très dure. L'odeur de

Le volontariat en Équateur de 2009 à 2015



décomposition dans l'air était très forte, le désespoir des gens, la tristesse de ne pouvoir faire plus... La deuxième semaine, j'ai rencontré les Poste Rojo [groupe de bénévoles équatoriens]. J'avais trouvé des personnes qui n'étaient pas là pour se prendre en photo ou pour se donner bonne conscience. J'ai été avec eux quand ils ont construit une maison pour une femme seule et ses enfants, je les ai accompagnés quand ils ont apporté des sourires et des rires d'enfants dans ces quartiers gris et détruits par le tremblement de terre. Et je n'étais rien, rien qu'une paire de bras, rien qu'un petit cœur de plus animé de la même volonté de changer un peu les choses. »  
Quels que soient le positionnement et la capacité d'action des volontaires, ce dernier résume bien la place des volontaires étrangers dans ces contextes : « L'expérience de volontariat en zone sinistrée devrait être préparée avec beaucoup d'humilité, et comme faisant partie d'un effort global et non égocentré, dans un contexte difficile mais temporaire, qui requiert des actions rapides et efficaces, ceci impliquant des nuits très courtes, et un savant dosage de discipline et de prise d'initiatives. »



## « Les personnes touchées par les crises doivent être considérées comme des partenaires, et non des bénéficiaires. »

Secrétaire général de l'ONU, 2016

Des volontaires d'autres sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont ainsi venus apporter un appui ponctuel ; en 2012-2013, des volontaires européens sont également intervenus en binôme avec des volontaires burundais afin d'établir une cartographie des ressources disponibles pour répondre aux crises<sup>3</sup>.

### LES VOLONTAIRES, ACTEURS ET FACTEURS DE RÉSILIENCE

Au Burundi, comme dans de nombreux autres pays, les volontaires locaux et internationaux œuvrent ensemble à l'amélioration de la résilience des communautés. Ce terme de résilience est devenu central dans l'action humanitaire et les exigences de ses bailleurs depuis Hyogo en 2005<sup>4</sup>. Le volontariat en lui-même appa-

raît comme un facteur de résilience : « les communautés possédant plus de confiance et d'engagement civique et munies de réseaux plus solides ont une meilleure chance de se remettre d'une catastrophe » (Volontaires des Nations unies, 2011, p. 92). C'est le sens de la campagne « *One Billion Coalition for Resilience* » lancée par la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : l'idée qu'une personne sur sept sur la planète (ce qui correspond à un milliard d'individus) devrait devenir un volontaire œuvrant pour une meilleure résilience de sa communauté face aux crises. Cette mobilisation devrait permettre de répondre aux crises prolongées à des coûts moindres *via* des outils en ligne, des partenariats, mais aussi grâce à l'appui du secteur privé. Il s'agit là d'un intéressant changement de paradigme pour le volontariat : les volontaires sont désormais des partenaires dans la réduction des vulnérabilités, et non plus de simples prestataires de service. Reste, comme l'a souligné la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à bien analyser et comprendre la place de ces volontaires locaux dont le rôle est de plus en plus indispensable dans les contextes de crises et de conflit – l'enjeu étant de mieux les soutenir et les valoriser. ■

3. Programme *European Volunteers for Open Source in Humanitarian Aid* : [www.france-volontaires.org/-Eurosha-Volunteers-.html](http://www.france-volontaires.org/-Eurosha-Volunteers-.html)

4. Le cadre d'action de Hyogo (*Hyogo framework for action*) est le principal instrument que les États membres des Nations unies ont adopté pour réduire les risques de catastrophe.