

MONDES

LES CAHIERS DU QUAI D'ORSAY

Français | English

N°4 | ÉTÉ 2010

Diplomatie de la crise

Michel Wieviorka | La crise, ou « la » Crise

Pierre Duquesne | De l'urgence à la reconstruction : passer par H.A.I.T.I.

Patrick Allard | Affronter l'urgence économique : la voie de la France

Serge Mostura | Le Centre de crise du Quai d'Orsay

Alain Boinet & Benoît Miribel | L'action humanitaire face aux crises

ANALYSES ET TÉMOIGNAGES

- | | |
|---|---|
| Christian Lechervy | La prospective, une procédure cognitive et d'action |
| Éric Danon | La Conférence d'examen 2010 du TNP
et l'avenir du régime de non-prolifération |
| Général de corps d'armée
Emmanuel Beth | La nouvelle coopération de sécurité et de défense
au service de la politique étrangère |
| Didier Ortolland | Extension du plateau continental, multiplicateur d'irritants
ou accélérateur de tensions ? |

DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

- | | |
|-------------------------------------|--|
| Alfredo da Gama
e Abreu Valladão | Brésil, le défi de « l'interdépendance responsable » |
|-------------------------------------|--|

Grasset

L'action humanitaire face aux crises

ALAIN BOINET

Directeur général et fondateur de l'ONG
humanitaire Solidarités Internationales

Le 28 juillet, au Pakistan, une mousson diluvienne entraîne des inondations catastrophiques qui provoquent plus de 1 700 victimes recensées à ce jour, chassent de chez eux 6 millions d'habitants et en affectent plus de 20 millions. Plus de 1,2 million d'habitations sont détruites ou endommagées, les récoltes en cours anéanties, les stocks de vivres détruits ainsi que des ponts, des routes. 160 000 km² sont inondés, soit 20 % du territoire, les télécommunications, coupées, l'approvisionnement en électricité, gravement perturbé, et l'avenir apparaît des plus sombres.

À l'heure où nous rédigeons cet article, des déplacements massifs de populations se poursuivent, et la plupart d'entre elles restent encore hors d'accès des secours. Ceux-ci sont à ce point débordés par l'ampleur et la durée de la catastrophe que certains craignent le pire : épidémies et famine pourraient provoquer la colère des populations et menacer la stabilité d'un pays déjà confronté à de nombreux défis. Or, le Pakistan est essentiel à toute solution en Afghanistan et à la stabilité régionale.

BENOÎT MIRIBEL

Directeur général de la Fondation Mérieux
et président d'Action contre la faim

Face à une catastrophe d'une telle ampleur, et six mois après le tremblement de terre qui a dévasté Haïti – 250 000 morts pour 10 millions d'habitants! – tous les acteurs humanitaires engagés dans cette course aux secours mesurent aujourd'hui le manque de ressources et de capacités disponibles pour secourir les sinistrés.

Deux catastrophes majeures à quelques mois d'intervalle, des conflits qui s'enveniment, en Afghanistan, en Somalie, et qui s'étendent à leur environnement proche, d'autres qui perdurent, en République démocratique du Congo, au Soudan au risque de s'enflammer à nouveau, de nouveaux foyers d'instabilité qui naissent dans la bande sahélienne, au Yémen, etc. : face à ces crises, catastrophes ou conflits, l'humanitaire est plus que jamais sollicité et mobilisé, mais également pris en défaut et interpellé.

Une mission d'évaluation et de proposition

C'est dans ce contexte de crises complexes, durables et aux conséquences de long terme

pour les populations qui en sont victimes, que Bernard Kouchner nous a confié une mission d'analyse et de proposition sur l'évolution de l'action humanitaire dans les situations de crise et de postcrise¹.

Engagés depuis longtemps dans l'action humanitaire, nous savons combien les enjeux humanitaires sont considérables et, par conséquent, qu'aucun acteur ne détient seul toutes les clefs nécessaires pour y faire face. Un partenariat humanitaire renforcé, dans le respect scrupuleux de responsabilités distinctes entre acteurs privés et publics, est pour nous une évidence.

L'humanitaire a une grande et belle histoire en France. C'est ici que l'humanitaire « sans frontières » a commencé il y a une quarantaine d'années, entraînant une évolution majeure de la conception même de l'action humanitaire dans le monde, devenue aujourd'hui « devoir d'assistance » et qui a fait largement école.

Depuis et, en particulier, avec la fin de la Guerre froide, le développement de l'humanitaire dans le monde s'est considérablement accru, qu'il s'agisse des ONG, des agences des Nations unies ou du rôle de la Commission européenne et des États. Paradoxalement, nous avons constaté qu'en France les choses n'avaient pas évolué aussi vite dans ce domaine, et c'est sans doute la raison de la mission qui nous a été

confiée. Elle nous a permis de constater qu'un *aggiornamento* humanitaire est nécessaire en France, en particulier dans les relations entre les pouvoirs publics et les acteurs humanitaires.

Acteurs et partenariats

En se développant depuis une trentaine d'années, l'action humanitaire a fini par constituer une sorte de système international déployé à travers le monde. De multiples acteurs s'y côtoient et coopèrent : ONG, Comité international de la Croix-Rouge et ses différentes déclinaisons nationales, agences des Nations unies en partenariat avec les institutions ou bailleurs, États et organisations internationales, sans oublier l'opinion publique et les médias.

La France compte une quinzaine d'organisations humanitaires de dimension internationale, mais de tailles très diverses. Les plus importantes sont à l'origine de réseaux internationaux dont les budgets se montent à plusieurs centaines de millions d'euros. S'y ajoutent une myriade d'ONG spécialisées (enfance, parrainage...), la Croix-Rouge française et de grandes organisations caritatives², qui coopèrent³, peu ou prou, avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, qu'il s'agisse du Centre de crise (CDC), de l'Aide alimentaire budgétée au sein de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), ou encore de l'Agence française de développement (AFD). Nous parlons ici d'organisations dédiées à l'aide humanitaire d'urgence et de reconstruction plutôt qu'au développement qui suppose généralement l'absence de

1. Pour mener à bien notre mission, nous avons eu des entretiens avec une centaine d'experts et responsables, français et étrangers, nous nous sommes rendus en Haïti et en République démocratique du Congo et avons constitué un groupe de réflexion dont les conclusions ne relèvent cependant que de notre propre responsabilité. Ce groupe se compose de : François Grunewald, directeur général et scientifique du groupe URD, Anne Héry, directrice des relations extérieures et plaidoyer du Secours islamique France, Philippe Ryfman, professeur et chercheur associé à l'université Paris-1, Kathrin Schick, directrice de VOICE, qui regroupe 90 ONG européennes. Nous remercions également Emmanuelle Gallet et Gisèle Michon pour leurs contributions.

2. Secours catholique/Caritas, Secours populaire, Ordre de Malte...

3. MSF France a décidé de ne pas solliciter de financements des autorités françaises.

crise majeure, l'existence d'un État et de services publics.

Ce partenariat est généralement de grande qualité quant aux personnes et aux structures qu'il mobilise, et nous pouvons en témoigner personnellement. Cependant, il n'apparaît pas toujours en phase avec les exigences de l'aide sur le terrain, avec les modalités actuelles de l'aide internationale. En effet, alors que les organisations de droit français sont très présentes partout dans les crises, que la France est perçue unanimement comme un acteur majeur des crises internationales au niveau politique, diplomatique et militaire, notre pays, en ce qui concerne l'aide humanitaire, ne bénéficie pas assez de la visibilité que devrait lui valoir son action humanitaire. Parallèlement, les organisations humanitaires évoluent dans leur relation vis-à-vis de l'État et des services publics, sans être systématiquement dans le déni ou la substitution, mais plutôt dans une approche complémentaire pour des victimes qui ont de plus en plus besoin d'une réponse concertée et organisée de la communauté internationale dans son ensemble.

Le dispositif français dans l'action humanitaire serait mieux valorisé s'il bénéficiait d'un cadre général stratégique, d'une plus grande implication dans le dispositif international et d'une concentration de ses structures de financements humanitaires qui passent majoritairement – 90,2 % – par les canaux multilatéraux. De ce point de vue, notre analyse rejoint les recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Des financements multilatéraux

Par définition même, l'aide humanitaire consiste à apporter des secours aux populations en danger, ce qui suppose la mobilisa-

tion de ressources humaines et financières. Une quinzaine d'organisations humanitaires en France⁴ sont présentes chacune dans au moins une dizaine de pays et représentent, pour l'année 2008, 880 salariés au siège, 1 500 expatriés et 15 000 employés nationaux mettant en œuvre une aide estimée à 550 millions d'euros. Au total, ces organisations interviennent dans plus de 40 pays et sont actives dans toutes les grandes crises. Le partenariat avec le ministère des Affaires étrangères et européennes en 2008 s'est élevé à 4 millions d'euros avec le Centre de crise au travers de 33 subventions pour 18 ONG. À cette somme, il faut ajouter des financements d'autres services et celles, beaucoup plus importantes, que la France consacre à l'aide humanitaire à travers ses financements aux organisations internationales. Ainsi, sa contribution humanitaire à la Commission européenne est de l'ordre de 17,5 % du budget de la DG ECHO qui est, en moyenne, de 800 millions d'euros par an. Au total, en 2008, les organisations humanitaires françaises ont en réalité reçu 145 subventions pour un montant de 79 millions d'euros. De même, les contributions non affectées de la France aux agences des Nations unies, dont les ONG sont des partenaires opérationnels, se montent à 71 millions d'euros en 2009. Il faut préciser également que le budget de l'Aide alimentaire atteint 35 millions d'euros, dont 62 % sont destinés aux ONG françaises pour l'essentiel et le reste pour le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies et le CICR. Enfin, des finance-

4. Médecins sans frontières, Handicap international, Action contre la faim, Médecins du monde, Solidarités qui devient Solidarités International, Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ACTED), Première Urgence, Aide médicale internationale, Care France, Secours islamique France, Triangle, Comité d'aide médicale, Croix-Rouge française...

principes dont ils se sont dotés dans le cadre de l'initiative Good Humanitarian Donorship, classe la France, sur la base de 5 piliers/indicateurs, au 20^e rang sur 23 bailleurs pris en compte.

En ce qui concerne le classement en fonction de la générosité (aide humanitaire/PIB), la France occupe le 19^e rang sur 23 bailleurs. Ce classement doit être relativisé dans la mesure où l'on ignore quels critères ont été utilisés pour l'établir. En revanche, la France occupe le premier rang pour le financement des crises dites oubliées et peu couvertes médiatiquement. Cela est à mettre au crédit du Centre de crise du ministère des Affaires étrangères et européennes, dont la réactivité est reconnue, mais dont la mission est d'intervenir dans les premières semaines de la crise ou seulement ponctuellement. Le Centre de crise est devenu en peu de temps un acteur public majeur des crises, disposant d'un outil très performant, reconnu par nombre de pays et d'acteurs, en particulier pour les ressortissants français.

Les prochains défis de l'action humanitaire

L'action humanitaire est appelée à renforcer ses capacités pour mieux répondre aux besoins vitaux des populations dans les crises à venir. Les instituts spécialisés⁵ recensent entre 16 et 39 conflits de haute intensité (6 guerres et 30 conflits internes sévères) en 2008. Après avoir baissé dans la dernière décennie (21 conflits en 1999), le nombre de conflits a remonté en 2005 et 2008. De surcroît, la guerre tend à se « désins-

titutionnaliser », à se privatiser, et elle génère une violence criminelle. Les actes terroristes visent, eux, les civils. Les deux caractéristiques centrales des conflits en 2008 sont les déplacements de population et la violence contre les civils. Les cas de l'Afghanistan, de l'Irak, du Soudan, de la Somalie, du Yémen, de la RDC sont là pour en témoigner. Et il apparaît que plus des trois quarts des déplacements de population se pérennisent. Ces conflits sont la conséquence ou la cause des États faillis.

En matière de catastrophes dites naturelles, la tendance est également inquiétante. Selon le service humanitaire de la Commission européenne, la DG ECHO, « il y a eu une augmentation spectaculaire de ces catastrophes, qui sont passées d'environ 200 à 250 par an pour la période 1987-1997 à environ 450 annuellement entre 2000 et 2007 ». Selon d'autres sources⁶, les catastrophes naturelles touchaient en moyenne 500 000 personnes en 1975 et 857 000 en 2008. Un rapport réalisé par OCHA et NRC/IDMC⁷ indique qu'au moins 36 millions de personnes se sont déplacées à la suite de catastrophes naturelles en 2008. Encore ce chiffre ne comprend-il pas les déplacements de population liés à des phénomènes climatiques de plus long terme. Nous savons également que, selon les scientifiques, une augmentation d'un degré de la température entraînerait en moyenne une baisse de 10 % de la production agricole mondiale. Face à cette situation la DG ECHO affirme que « pour la communauté humanitaire, les efforts de réduction des risques de catastrophe devraient être renforcés ».

5. Conflict Barometer 2008, de l'Institut de recherche stratégique d'Heidelberg (HIIK), et le SIPRI Yearbook, de l'Institut de recherche de Stockholm, ou Stockholm International Peace Research Institute.

6. EM-DAT Emergency Events Database.

7. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Norwegian Refugee Council (NRC), Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC).

La démographie n'est évidemment pas sans incidence dans les situations de conflit ou de catastrophe. En 2009, la population mondiale était de 6,8 milliards d'habitants. Elle sera de 9,4 milliards en 2050. La population en Afrique, qui vient de dépasser le cap du milliard, aura alors doublé. Le Pakistan passera de 180 à 335 millions d'habitants, et le Rwanda, de 9,9 à 22 millions (soit une densité passant de 380 hab/km² à 846 hab/km²). Dans le même temps, l'urbanisation progresse rapidement. La population urbaine, aujourd'hui de 3,3 milliards de personnes (quatre fois plus qu'en 1950), devrait compter plus de 5 milliards d'habitants à l'horizon 2030, une augmentation qui se fera à 93 % dans les pays du Sud. Un milliard de personnes vit de nos jours dans des bidonvilles, mais si les tendances actuelles se poursuivent, elles seront 1,4 milliard en 2020 et 2 milliards en 2030. L'humanitaire œuvre déjà dans des bidonvilles comme Kibera autour de Nairobi, au Kenya, mais aussi en matière de reconstruction à Port-au-Prince où l'on constate, malheureusement, les obstacles, le manque d'expérience et de modalité opératoire appropriée.

Qui pourrait prétendre qu'il n'y a aucun risque face à ces réalités qui peuvent devenir explosives ?

Des propositions pour faire face aux prochaines crises

Le rapport présenté au ministre des Affaires étrangères et européennes contient 42 propositions réparties en 5 domaines que l'on va ici résumer.

Nous estimons qu'il est devenu nécessaire de formaliser une politique humanitaire de la France. Celle-ci pourrait donner lieu à une programmation sur trois à cinq ans. Les principaux acteurs humanitaires pourraient être consultés pour son élaboration. Un

document-cadre de référence apporterait cohérence et visibilité, et devrait produire un effet de synergie entre ses diverses composantes. Ce document-cadre pourrait être présenté en Conseil des ministres et donner lieu à un rapport annuel et ultérieurement à une loi-cadre. Cela afin de donner une plus grande visibilité aux priorités et d'assurer une continuité pluriannuelle.

Cette stratégie humanitaire de la France doit largement s'inspirer du Consensus européen sur l'aide humanitaire que la France a ratifié fin 2008, comme les autres pays membres de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission européenne après consultation des ONG humanitaires. Celles-ci y adhèrent pour une large part puisque leurs principes fondamentaux y sont reconnus. Les principes de ce consensus sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité, l'indépendance, qui fondent l'aide humanitaire sur la seule base des besoins des populations en danger et non sur sa politisation. Comme nous le disait récemment à Paris Mme Kristalina Georgieva, commissaire européen « Coopération internationale, Aide humanitaire, Réaction aux crises », tout l'enjeu réside dans la relation entre indépendance des ONG et coordination des acteurs humanitaires. Nous proposons donc un soutien renforcé à la DG ECHO en termes de statut et de budget, et une participation active aux structures dédiées comme le groupe de travail « aide humanitaire et aide alimentaire » (COHAFA) au sein de la Commission européenne.

Toute aide, comme toute politique humanitaire, suppose des moyens suffisants. Ainsi, le Centre de crise, qui est un outil dont certains pays s'inspirent aujourd'hui, devrait disposer d'un budget de l'ordre de 30 millions d'euros pour soutenir de manière plus directe des programmes d'action humanitaire

internationale. De la même manière, un « Fonds postcrise/reconstruction » pourrait être doté d'un mécanisme de financement rapide avec un budget d'au moins 50 millions d'euros. Ces ressources devraient aussi permettre une meilleure prévention et préparation aux catastrophes et aux conflits, ainsi qu'un soutien au renforcement des capacités des acteurs humanitaires (sécurité, évaluation, étude/recherche/publication...).

Sachant qu'il ne peut être question de ressources supplémentaires dans le contexte budgétaire actuel, il nous semble nécessaire d'identifier plus clairement les ressources et les structures existantes afin de les mettre en synergie dans le cadre d'une stratégie humanitaire qui gagnera en visibilité, efficacité et cohérence.

En outre, le souhait a été exprimé de mettre en place une concertation régulière entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et les acteurs humanitaires non gouvernementaux. Celle-ci pourrait se concrétiser par l'organisation d'une conférence humanitaire annuelle, la mise en place d'un comité consultatif « crise et postcrise », la recherche de synergies au niveau européen, et par une communication pédagogique sur l'action humanitaire destinée à éviter les risques de confusion ou d'abus de langage.

Enfin, nous souhaitons que la France défende les principes du partenariat définis par le Global

Humanitarian Platform (GHD) pour promouvoir des relations équilibrées entre les partenaires humanitaires. De même, nous insistons sur le respect de la diversité des acteurs et des bailleurs, sur la réalisation systématique d'évaluation des résultats après chaque crise et sur la transparence de l'affectation des fonds issus de la réforme humanitaire des Nations unies (CERF, Pool Funds).

L'ampleur des crises humanitaires, la dimension prise par le système humanitaire international et les enjeux et risques à venir supposent un changement d'échelle de notre aide humanitaire. Nous sommes convaincus de la valeur ajoutée que constituent le partenariat et la coordination, à condition de veiller au respect de la diversité des acteurs, des mandats et des responsabilités pour éviter toute confusion préjudiciable à l'action humanitaire elle-même.

Après la création par Bernard Kouchner du Centre de crise et de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, nous croyons qu'une décision de doter la France d'une stratégie humanitaire organisant plus clairement les objectifs et les ressources disponibles aurait un effet de levier majeur pour l'action et les acteurs concernés. La France est un pays qui compte dans le monde. Elle doit, c'est notre conviction, compter aussi, grâce aux ressources qu'elle mobilise, au service de l'action humanitaire et de la défense de ses principes. ☐