De l'urgence à la post-crise : Gouvernance des acteurs et enjeux humanitaires

---

Séminaire et analyse de la commission Urgence et Post-crise
du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI)

Rapport de synthèse et documents attachés

Juillet 2008

Remerciements à Gilles Carasso et Marie-France Deniaud pour leur collaboration.
Imprimé par les services du Ministère des Affaires étrangères et européennes.
Relecture et mise en page : Catherine Ojalvo, Gisèle Michon.

Paris, juillet 2008

Préface

Jusqu'au bout, le HCCI aura accompli sa mission : permettre la concertation entre l'ensemble des acteurs de la coopération et de la solidarité internationale, sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de la coopération au développement.

En témoigne le séminaire « De l'urgence à la post-crise » organisé le 18 mars 2008 alors que la décision de supprimer cette instance était prise depuis décembre 2007 et sa mort programmée au 31 mars.

C'est donc en quelque sorte à titre posthume que le HCCI appose son timbre une dernière fois sur le rapport qui vous est présenté par le Président de la Commission « Urgence et post-crise », Benoît Miribel et Pierre Salignon, rapporteur des travaux des séminaires.

Je veux les remercier l'un et l'autre pour leur remarquable contribution mais aussi tous ceux, responsables associatifs ou représentants des administrations concernées qui ont su nourrir de leur expérience des « crises », la réflexion et les propositions communes.

Une fois encore, c'est le pluralisme des acteurs qui a fait la richesse des débats.

Or ce pluralisme, cette diversité était la marque du HCCI.

Crée en 1999 à la demande de Lionel Jospin dans le cadre de la réforme de la coopération française, le Haut Conseil de la Coopération Internationale avait l'immense mérite d'offrir à l'ensemble de la société civile : syndicats, patronats, associations de migrants, ONG., universités, mais aussi aux parlementaires, aux élus locaux et territoriaux, un lieu unique d'informations partagées, d'échanges, de confrontations mais aussi de consensus, susceptibles d'inspirer de nouvelles pratiques, pour eux-mêmes et pour l'État français, dans le domaine international et singulièrement sur le terrain de la paix et du développement.

Pendant 9 ans, sous les présidences successives de Jean-Louis Bianco et de Jacques Pelletier, les rapports produits par le HCCI ont couvert l'ensemble du champ de la coopération, y compris ses aspects économiques ou culturel.

Le mixage réussi entre sensibilités et centres d'intérêts, le décloisonnement des institutions ainsi permis, fait d'autant plus regretter la fin non expliquée du HCCI dont le Président Nicolas Sarkozy, dans un courrier qu'il m'adressait le 20 mars 2008 (!) soulignait pourtant « la qualité du travail accompli ».

Le Premier Ministre a certes promis la création d'un Conseil Stratégique International mais sans préciser sa mission, sa composition, ses moyens.

On se plait à espérer que la formidable somme d'engagements que le HCCI avait su rassembler s'y retrouvera pour le plus grand bien de la coopération française.

Charles Josselin
Sénateur des Côtes d'Armor
Ancien Ministre Délégué à la Coopération

Présentation des intentions

Des crises complexes aux crises endémiques, quels modes d'intervention de la communauté internationale peuvent permettre une meilleure prise en compte des priorités humanitaires des populations affectées ?

Ce séminaire, organisé sous l'égide du Haut Conseil de la Coopération Internationale, avait pour objectif de questionner, d'une part, l'enjeu de la coordination des acteurs humanitaires (pris au sens large) intervenant dans les situations de crise et, d'autre part, l'enjeu de leur gouvernance et de son impact sur la gestion des situations de crise.

Les catastrophes naturelles ou les contextes de crises dites complexes (conflit international, guerre civile, etc.) n'ont pas les mêmes conséquences sur le cadre des relations de terrain entre acteurs militaires, humanitaires ou privés engagés dans la délivrance des secours. Comment préserver pour les ONG la défense des principes humanitaires au moment où les acteurs militaires et privés – telles les sociétés de sécurité – jouent un rôle croissant dans de nombreux terrains de conflit ? Comment envisager une coordination des secours alors que le contexte de guerre contre la terreur – mais pas uniquement – subordonne l'action humanitaire à la réalisation d'objectifs politiques et militaires ?

Le développement des « missions intégrées » sous l'égide des Nations unies, où se retrouvent liés enjeux politiques, militaires et humanitaires, constitue également un risque fort de dégradation des conditions d'intervention et d'accès aux populations les plus vulnérables. Comment rappeler et défendre les principes de neutralité et d'impartialité qui dictent l'action indépendante de nombreux acteurs humanitaires ?

Ce séminaire organisé par la commission « Urgence et Post-crise » du Haut Conseil de la Coopération Internationale a clôturé un travail d'analyse développé autour des questions de gouvernance et de coordination des acteurs humanitaires dans des contextes d'insécurité grandissante et de crises complexes.

Vous trouverez ici le compte-rendu des débats denses et contradictoires qui ont marqué cette journée d'échange et de réflexions entre représentants de l'État français (ministère des Affaires étrangères, ministère de la Défense, Agence française de développement), représentants du monde des ONG (ACF, Solidarités, Urgence Développement, etc.) et du Comité international de la Croix Rouge, enfin des universitaires reconnus. Nous avons également fait le choix de publier des contributions extérieures apportant un éclairage utile sur la question de la coordination des acteurs de secours et des principes qui guident leur mission. Nous avons aussi décidé d'inclure plusieurs documents issus de travaux du Haut Conseil de la Coopération Internationale, qui apportent un éclairage intéressant sur les questions abordées au cours de ce séminaire.

En espérant que, malgré la disparition du Haut Conseil de la Coopération Internationale qui a cessé ses activités fin mars 2008, la question de la gouvernance des acteurs dans les crises puisse trouver ici un intérêt particulier auprès de tous ceux qui sont concernés par ces enjeux.

Pierre Salignon[*]
Rapporteur

Benoît Miribel
Président de la commission
Urgence et Post-crise -HCCI[*]

[*] Monsieur Pierre Salignon est juriste. Il a été Directeur général de Médecins Sans Frontières à Paris (France) de 2003 à 2007.

[*] Monsieur Benoît Miribel est Directeur général de la Fondation Mérieux. Il a été Directeur général d'Action contre la Faim (France) de 2003 à 2007.

Sommaire

I- RÉFLEXIONS SUR L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE HUMANITAIRE ET DE LA GOUVERNANCE DE SES ACTEURS Par **Benoît Miribel**, Président de la commission Urgence et Post-crise – HCCI……..… **07**

II- SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE « URGENCE ET POST-CRISE » DU 18 MARS 2008 …….....… **17**

Première table ronde :
L'IMPACT DE LA GOUVERNANCE DES ACTEURS HUMANITAIRES DANS LA GESTION DES CRISES ……..… **19**
Introduction et *animation* par Monsieur **Philippe Ryfman,** Professeur et chercheur associé, Département de science politique de la Sorbonne et CRPS, Université Paris I ……..21

Intervenants :
- **Docteur Philippe Chabasse** ……...……...…... 33
  Directeur de C&F Conseil
- **Madame Louise Avon** …….….39
  Déléguée Générale, Délégation à l'Action Humanitaire (DAH)
  Ministère des Affaires étrangères
- **Monsieur le Général Bernard Thorette** ……...…..... 41
  Ancien chef d'Etat Major de l'Armée de Terre
- **Monsieur Jean-Bernard Véron** …….…… 45
  Responsable de la Cellule prévention des crises et sortie de conflits
  Agence française de Développement (AFD)
- **Monsieur Alain Boinet** …….....……... 49
  Directeur Général et Fondateur de « Solidarités »

Deuxième table ronde :
INTERETS ET LIMITES D'UNE COORDINATION DES ACTEURS DES SECOURS DE L'URGENCE A LA POST-CRISE …… **55**
Introduction et *animation* par **Monsieur Wolf Dieter Eberwein** Professeur et chercheur à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble ……..……...……..…… 57

Intervenants :
- **Monsieur François Grünewald** ……...……...……...…...…..... 63
  Président du Groupe Urgence Réhabilitation et Développement (URD)
- **Monsieur le Colonel De Gramont** ……...……...…… 75
  Chef du Bureau Politique de Défense (Délégation aux Affaires Stratégiques)
  Ministère de la Défense
- **Monsieur Frédéric Joli** ……...……. 79
  Porte-parole du Comité International de la Croix Rouge (CICR), France
- **Monsieur Pierre Salignon** ……..……. 83
  Ancien Directeur général de Médecins Sans Frontières, France
- **Monsieur Elvis Morris** …… 89
  Président de la Fédération européenne des Libériens

Synthèse du débat avec la salle ……...……..… 91

III- CONTRIBUTIONS EXTERNES ……...……...……..... **93**

- Article de MSF (International) :
  What relation to the « aid system » ? …… 95
- Article de OXFAM (International) :
  OXFAM International Policy Compendium Note on Humanitarian Coordination ……..… 99

IV- DOCUMENTS DU HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ……...….... **105**

V- ANNEXES **127**

- Biographie sommaire des intervenants ….……...…….. 129
- Bibliographie sélective ……..….. 131
- La mission du HCCI – rappel ……..… 135
- La Revue Humanitaire – information ……...…….. 136

I - *RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE HUMANITAIRE ET LA GOUVERNANCE DE SES ACTEURS*

Réflexions sur l'évolution du contexte humanitaire et la gouvernance de ses acteurs.

Par ***Monsieur Benoît Miribel,*** *Président de la commission « Urgence et Post-crise » du Haut Conseil de la Coopération Internationale.*

À la suite des travaux réalisés par la commission « Urgence et Post-crise » du Haut Conseil de la Coopération Internationale, quels enseignements peut-on tirer sur la gouvernance des acteurs humanitaires et son impact sur la gestion des situations de crise, de l'urgence à la post-crise ? Sans prétendre en énoncer une liste exhaustive, voici quelques points spécifiques qui méritent d'être soulignés.

Le mobile « humanitaire », face à une pluralité de motivations et de moyens inégaux

Sur les terrains de crise, la diversité des acteurs humanitaires non gouvernementaux est une richesse car de multiples compétences se croisent, se complètent et sont mises en œuvre. Mais, si dans le discours, toutes les organisations légitiment leurs actions par l'impératif *humanitaire*, elles n'en sont pas moins très hétérogènes en termes d'activités déployées et d'impact pour les populations qu'elles sont censées aider. En fonction de l'évolution de la crise (conflit armé, catastrophe naturelle, épidémie, etc.), de la position des bailleurs de fonds, des médias, en fonction des enjeux de sécurité qui se posent, les choix de gouvernance divergent entre acteurs humanitaires.

Rappelons que le terme " Organisation Non Gouvernementale " (ONG) est une appellation que l'on peut dire *non contrôlée,* qui désigne en général une organisation (un groupe d'individus organisés autour d'une intention commune), sans but lucratif, ayant des activités de solidarité à l'international, mais pas uniquement. Ce terme ONG permet donc, en principe, de distinguer l'engagement de nature privée de celui relevant du champ gouvernemental.

À l'échelle internationale, on trouve, regroupées sous le terme ONG, des milliers de structures de type associatif avec des actions, des motivations et des pratiques très diverses. Personne ne contrôle l'utilisation désormais élargie de ce sigle, qui recouvre des structures de nature juridiquement différentes : *associations loi 1901* en France, *Fundaciones* en Espagne, *Charities* en Grande-Bretagne, *Non profit organisation*s aux USA, etc. Ainsi, le monde des organisations non lucratives apparaît comme une nébuleuse particulièrement complexe à ceux qui ne disposent pas de repères pour se situer. Les motivations et moyens mobilisés varient d'une ONG à l'autre.

Il en est de même pour les acteurs gouvernementaux. En effet, les gouvernements intervenant sur les terrains de crise (dans le cadre d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix et de la démocratie, de lutte contre le terrorisme, ou suite à un tremblement de terre, une catastrophe naturelle) le font, la plupart du temps, par l'intermédiaire de leur armée ou de leurs unités de la protection civile, et de l'affectation de fonds humanitaires. Ces fonds peuvent être donnés de façon bilatérale ou multilatérale, ou transiter par des ONG. Pour un gouvernement, l'engagement de moyens publics sur un terrain de crise est avant tout un acte politique, qui répond à des considérations de politiques étrangère et de défense, et qui met parfois en jeu, comme en Afghanistan, la vie de soldats engagés dans des missions de rétablissement de la paix. Comme les ONG, les armées déployées ont des capacités d'intervention et des compétences très différentes. L'expérience montre, par exemple, que l'impératif politique de diversité dans la constitution des contingents de casques bleus au Darfour, en RDC ou ailleurs, n'est pas le plus souvent une garantie d'efficacité. D'autre part, les raisons politiques justifiant l'envoi de troupes en mission manquent bien souvent de clarté et ne facilitent pas la tâche des éléments mobilisés sur le terrain, comme cela a pu être le cas dans les Balkans il y a une dizaine d'années ou dans la région des Grands Lacs.

Il faut donc ici rappeler la diversité des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux intervenant sur les terrains de crise, ainsi que la pluralité des moyens qu'ils mobilisent, avec des motivations variables. Seules les autorités locales des pays d'intervention permettent ou non, en principe, l'accès au terrain des ONG internationales, qui trouvent ainsi une légitimité à leur action. Mais force est de constater une grande diversité des acteurs dans la grande famille des secouristes internationaux, et tous ne disposent pas des mêmes ressources et capacités d'intervention. Cette diversité est promue par les ONG comme facteur de

richesse, mais elle rend parfois difficile la coordination des acteurs, de leurs moyens et globalement l'objectivation des priorités au regard des besoins des populations vulnérables.

De la privatisation des actions de secours internationales à la privatisation progressive des actions militaires, les risques de la confusion des genres.

La fin du système bipolaire a laissé une place importante sur la scène internationale à des acteurs privés telles que les ONG, les entreprises et les organisations religieuses. Car le « nouvel ordre mondial »[1] prôné en 1992 par Boutros Boutros Ghali, secrétaire général des Nations unies, s'est révélé être plutôt un « nouveau désordre mondial », pour reprendre l'expression de Tzvetan Todorov[2].

Si les ONG humanitaires ont pris véritablement place sur la scène internationale au cours des années 80, leurs compétences se sont surtout développées depuis la fin de la guerre froide, avec la multiplication de leurs interventions dans les pays en crise, accompagnée d'une professionnalisation croissante de leurs personnels. Cette ouverture du champ international à de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux a été soutenue à la fois par des donateurs particuliers et des donateurs publics tels que l'Union Européenne.

Même si les plus anciennes organisations humanitaires, telles que Save the Children ou OXFAM, ont plus de 50 ans d'existence, la plupart de celles que l'on retrouve aujourd'hui sur le terrain se sont développées depuis la fin de la guerre froide. Au cours des années 90, la plupart des ONG humanitaires professionnelles ont vu leurs budgets multipliés parfois par 10, et quelques réseaux internationaux d'ONG humanitaires américaines et européennes dépassent le milliard d'euros de budget annuel (World Vision, CARE, OXFAM, Mercy Corps, etc.)[3]. La plupart d'entre elles respectent une Charte fondatrice, et ont un réel souci de transparence sur leurs actions et l'utilisation des fonds, vis à vis de leurs partenaires et de leurs donateurs. Mais si toutes affichent une finalité humanitaire, elles ne disposent pas des mêmes moyens financiers et humains, des mêmes modalités d'intervention sur le terrain et, en conséquence, leurs résultats peuvent être très différents, difficiles à évaluer. Cette pluralité de gouvernance peut même, parfois, devenir source de gaspillage, lorsque sur les terrains de catastrophes naturelles ou de conflits se retrouvent des centaines d'organisations diverses, provenant de différents continents, toutes avec des intentions propres, plus ou moins en cohérence avec les besoins des populations. Souvenons-nous du tsunami en Asie du Sud Est fin 2005, de l'élan de solidarité international qu'il a suscité, de la polémique qui a suivi sur la gestion des dons, et du déploiement anarchique de milliers de secouristes.

Les organisations humanitaires interviennent le plus souvent parce qu'elles considèrent que les états ne veulent pas, ou ne peuvent pas aider suffisamment les populations vivant dans les territoires qu'ils contrôlent. Ils sont eux-mêmes, bien souvent, sources des violences contre les civils, ou des blocages dans l'acheminement des secours. En situation de crise, autrement dit de rupture, les ONG pallient les conséquences humaines des impuissances étatiques à régler les conflits, ou à s'occuper des populations les plus vulnérables. Alors que l'action internationale était une prérogative quasi exclusive des gouvernements durant la guerre froide, la multiplication des acteurs transnationaux que sont les ONG a marqué sa réelle privatisation.

Ceci dit, suite aux attentats du 11 septembre 2001 à New York (USA), il faut toutefois constater une évolution particulière. Depuis le déclenchement de la guerre en Irak et l'intervention militaire internationale en Afghanistan, on assiste à l'accroissement d'un contrôle sur l'action des ONG, par la volonté affichée de les intégrer à l'effort de guerre.

Force est de constater que nombreuses sont les ONG qui se sont trouvées, malgré elles bien souvent, embarquées au sein des troupes engagées dans la lutte contre la terreur ou pour le rétablissement de la démocratie. Elles sont peu nombreuses à avoir su se démarquer de ces combats pour préserver et défendre les principes d'indépendance, de neutralité, d'impartialité et de liberté de choix des bénéficiaires.

---

[1] M. Boutros Boutros-Ghali a donné un crédit politique au concept de consolidation de la paix en présentant, le 17 juin 1992, à la 47e session de l'ONU, son rapport intitulé « Agenda pour la paix ».
[2] Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial,* Robert Laffont, octobre 2003.
[3] Le budget de l'ONG confessionnelle World Vision dépasse les 2 milliards de dollars, soit l'équivalent du budget de l'OTAN. En Angleterre, OXFAM a aujourd'hui plus d'adhérents que n'importe quel parti politique britannique.

Dans ce contexte de militarisation de l'action humanitaire et de détournement des priorités d'assistance à des fins politiques et stratégiques, l'insécurité des acteurs humanitaires et journalistes en particulier n'a cessé de s'accroître au détriment des actions de secours et d'information. Forte est la pression visant à leur faire choisir leur camp.

D'autre part, le développement rapide de sociétés de sécurité privées (SSP) et leur déploiement sur les terrains de conflits comme l'Irak, en assurant même parfois des actions sociales en faveur des populations locales, est particulièrement inquiétant. Cette sous-traitance des activités militaires a sans doute des motivations politiques et économiques pour un gouvernement, mais elle peut avoir des conséquences désastreuses sur l'action humanitaire indépendante. En effet, la plupart de ces nouveaux mercenaires agissent en civil, sans uniformes distincts. Ils peuvent se confondre, lorsque leurs armes ne sont pas apparentes, avec les civils travaillant pour des agences onusiennes ou pour des ONG internationales. On sait que la confusion des genres est déjà problématique dans les conflits où se retrouvent sur le terrain des humanitaires avec des militaires en uniformes. On ne peut donc que redouter cette privatisation des actions militaires qui risque de compromettre davantage l'accès des humanitaires aux populations en danger. Le risque est grand aussi de voir des gouvernements se soustraire à leur devoir de transparence par ces opérations militaires sous-traitées, comme on a pu l'observer ces derniers mois aux USA, avec l'affaire Blackwater. Jusqu'ici, la France interdit toute action de mercenariat officielle. Mais pour combien de temps encore ? Déjà des voix s'élèvent pour s'inquiéter demain de « la location des services d'une société militaire privée spécialisée dans l'action terrestre pour faire le travail sur le terrain. Car vient le temps où existeront sur le marché des brigades d'infanteries et autres bataillons blindés à louer, clés en main, pour une prestation au profit de nations fatiguées de se donner les moyens de se défendre ou de participer à la résolution des crises dans le village mondial »[4]. Hors de toutes considérations militaires, cette tendance est particulièrement inquiétante pour l'action humanitaire.

Pour une distinction claire des rôles entre militaires et humanitaires, et la recherche d'une complémentarité dans l'intérêt des populations.

D'une façon générale, la relation entre les acteurs humanitaires et militaires a beaucoup évolué ces dernières années. Par le développement des échanges et des réflexions sur les terrains de crise ou lors de tables rondes, au fil des années, on note une meilleure connaissance des actions de chacun et une reconnaissance des compétences. Ceci a certainement favorisé une clarification des rôles au niveau européen, avec comme principe premier que l'action humanitaire doit être prioritairement conduite par des ONG en coordination avec les agences onusiennes[5]. Dans le cadre des Actions Civilo-Militaires (ACM), les forces militaires ne doivent être amenées à assurer des secours humanitaires qu'en dernier recours, lorsque l'insécurité est extrême et qu'elle ne permet plus à des ONG d'assurer leur programme d'assistance, ou lorsque seuls des moyens militaires peuvent faciliter l'accès des secours, comme c'est le cas pour des catastrophes naturelles de grande ampleur. Car l'enjeu de la complémentarité entre acteurs humanitaires et militaires n'est pas la même selon que l'intervention se déroule dans un contexte de conflit armé ou de catastrophe naturelle.

À la suite d'une catastrophe naturelle, la logistique militaire peut être un atout pour les ONG pour faciliter l'acheminement de l'aide (hélicoptères, camions, etc.) En revanche, dans les conflits armés où les contingents de casques bleus ont, par exemple, un mandat des Nations unies pour imposer la paix, et mènent des actions militaires sur le terrain (c'est le cas de la MONUC en RDC) une coopération affichée entre militaires et humanitaires est généralement préjudiciable à ces derniers. Même si les militaires et les humanitaires sont amenés à développer des relations pour améliorer la gestion de la sécurité de leurs personnels (actions de déminage, gestion de prises d'otage, évacuation de personnels comme à Abidjan en 2004, etc.), ils n'ont pas d'intérêts à coopérer pour la mise en œuvre de programmes d'assistance.

Dans les zones de conflit, une ONG qui s'affiche avec des militaires, parties prenantes sur le terrain aux combats ou aux opérations de police, prend le risque d'être confondue avec eux, d'apparaître comme étant partiale. En Afghanistan par exemple, les forces de l'OTAN associent bien utilement les organisations humanitaires aux équipes de reconstructions provinciales (PRT). « La dépendance de l'humanitaire par rapport au militaire a empêché de prendre en compte les besoins de la population ». C'est ce qu'ont rappelé

[4] *Menace sur notre capacité militaire : le livre blanc sur la défense propose de réduire les moyens de l'armée de terre, déjà affaiblie*, Jean Claude Thomann, Officier général de 2e section, Débats, Le Monde, mercredi 14 mai 2008.
[5] Olso Guidelines, OCHA.

justement les ONG françaises en préambule de la conférence des pays donateurs pour l'Afghanistan à la mi juin à Paris.
Il en est de même lorsque des militaires vont un jour apporter des secours dans des camps de réfugiés, et la semaine suivante, prendre les armes pour rétablir l'ordre en raison de la reprise de combats. Ils contribuent alors à la confusion des rôles et fragilisent les humanitaires en limitant, de fait, leur capacité à se rendre dans les zones en conflits et à aider les populations les plus vulnérables. Il ne s'agit pas de comparer les compétences ou les motivations d'un médecin militaire et d'un médecin humanitaire, mais d'avoir en tête que leur cadre d'intervention et de gouvernance ne sont pas les mêmes.

En principe, ceux qui n'ont pas véritablement expérimenté ces situations sur le terrain évoquent la seule volonté des ONG de défendre leur « business ». Au-delà de cette caricature, l'enjeu n'est-il pas de préserver la capacité d'accès aux populations les plus vulnérables ? Or, par quel moyen le faire, si ce n'est par la voie d'organisations humanitaires indépendantes, refusant d'une façon ou d'une autre de prendre partie aux conflits ?
C'est donc par une distinction claire des rôles entre militaires et humanitaires que leur complémentarité sera la plus pertinente pour secourir des populations vulnérables, en situation d'urgence ou de post-crise.

La défense de l'espace humanitaire : un combat pour l'accès libre aux populations

L'espace humanitaire peut se résumer en la capacité des ONG à avoir, librement et de façon indépendante, accès aux populations vulnérables en situation de crise ; peu importe où elles se trouvent et sous le contrôle de qui elles sont. L'espace humanitaire se construit au quotidien en démontrant par les actions menées l'importance de la présence des humanitaires en situation de catastrophe. Cet espace disparaît lorsque les ONG ne sont plus en mesure de choisir leurs bénéficiaires, de les rencontrer et d'évaluer leurs besoins, ceci en fonction des critères de vulnérabilité qu'elles se sont fixés (des critères de mortalité par exemple). Cela est aujourd'hui le cas dans des pays tels que la Corée du Nord, où l'aide alimentaire est détournée par le régime, ou la Birmanie, lorsque la junte au pouvoir bloque l'acheminement de l'aide aux sinistrés du typhon Nargis. C'est aussi le cas dans des contextes de conflit armé, lorsque l'insécurité ne permet plus aux personnels humanitaires d'être en contact avec les populations qu'ils cherchent à secourir, lorsqu'ils sont pris pour cible et assassinés afin de les faire partir et d'éviter les témoins gênants...

Comme nous l'avons dit, la capacité d'intervention des ONG s'est professionnalisée. Elle s'accompagne désormais de façon quasi systématique de la capacité à témoigner pour tenter d'attirer l'attention sur le sort des populations en danger ou dénoncer par exemple des violations du droit humanitaire international et des droits de l'homme. Cette dimension du travail des ONG est essentielle pour élargir le champ humanitaire, parfois pour le créer. Car l'action humanitaire ne se réduit pas à délivrer des secours pour répondre aux besoins des populations, elle vise également à s'assurer que leur situation est connue et s'améliore. C'est pourquoi de nombreuses ONG se sont structurées pour rapporter aux députés français, aux parlementaires européens, aux représentants du conseil de sécurité des Nations unies, etc. des observations et des informations de terrain. Il s'agit, sur la base de données d'enquêtes de terrain sur l'état réel des populations, de décrire ce que ces dernières vivent et d'appeler les états et la communauté internationale à, parfois, agir pour que cela cesse.

Si dans les contextes de catastrophes naturelles, la fonction plaidoyer est plus limitée, elle est importante dans les situations de conflit armé ou, par exemple, pour envisager des solutions plus globales aux grandes pandémies que sont le SIDA, la malnutrition, etc. L'action politique est alors un élément essentiel à la prévention et le règlement des conflits, tout comme à l'identification des solutions susceptibles de faciliter l'accès aux médicaments en faveur des patients qui en ont le plus besoin, au Nord comme au Sud. L'action des ONG s'appuie alors sur leur expertise de terrain pour tenter d'influencer les décisions politiques en faveur des populations à qui elles cherchent à porter secours, pour proposer des innovations visant à soigner, aider plus de personnes et mieux.

Entre l'action directe de secours auprès des populations et l'action de plaidoyer, l'ONG pondère ses interventions, en recherchant le meilleur impact. Cela induit, en termes de gouvernance, une capacité à lancer des actions réactives et rapides, et une aptitude à la flexibilité dans la gestion des moyens, financiers et humains principalement. En fonction de l'évolution des conditions de survie des populations, et des programmes sur le terrain, des moyens plus importants peuvent alors être déployés pour répondre aux

besoins évalués directement. Ce qui explique des variations importantes des ressources que les ONG mobilisent, et des budgets par essence variables d'une année à l'autre, en fonction des urgences humanitaires. Ce mode de fonctionnement distingue, entre autre, les ONG des entreprises. Pour ces dernières, l'objectif principal est d'avoir de plus en plus de clients, bénéficiaires des produits vendus, alors que pour une ONG humanitaire, ses programmes doivent aboutir à avoir de moins en moins de bénéficiaires, ces derniers sortant d'une assistance pour retrouver progressivement leur autonomie.

Crises oubliées et vulnérabilités

Qui pourrait s'aventurer à parler de la nécessité de *pérennité* (« *sustainability* ») aujourd'hui dans un pays comme la Somalie pour les actions menées par les ONG encore présentes sur place ? Mais, dans ce pays livré au pouvoir des chefs de guerre, comment peut-on encore distinguer « phase d'urgence », « phase de réhabilitation », « phase de développement », pour envisager les actions prioritaires ? Dans ce contexte anarchique et d'une extrême violence pour les populations, ce sont les besoins immédiats de ces populations qui doivent guider le développement des programmes d'assistance. Ainsi, répondre aux vulnérabilités produites par la violence semble plus pertinent pour une ONG que les habituelles approches contextuelles distinguant « crise », « réhabilitation » et « développement », qui conviennent davantage à des logiques gouvernementales. Pour l'ONG humanitaire, il s'agit d'agir sur les causes principales de forte mortalité en espérant les réduire.

Les acteurs humanitaires sont conscients qu'en attirant l'attention sur une crise négligée et ses conséquences en termes de détresse humaine, ils ont une chance d'actionner l'effet de levier médiatique. L'indignation du grand public, obtenue dans nos démocraties par le biais des médias, reste un moyen de pression sur les responsables politiques. Globalement, la médiatisation d'une crise exerce une influence sur la mobilisation des moyens politiques ou autres consacrés au règlement du conflit et sur les financements humanitaires débloqués pour soulager les souffrances des populations. Mais il n'existe pas forcément de corrélation entre les besoins humanitaires d'une population et la médiatisation de la crise elle-même. En effet, une crise médiatisée peut en cacher d'autres, qui elles ne sont pas sous les projecteurs, alors que les besoins humanitaires sont tout aussi importants. On ne parle plus ou peu de la Somalie, alors que ce pays est complètement déstructuré et que les phénomènes de prédation sur les populations sont terribles. Derrière les crises "oubliées", les fractures du nouveau désordre mondial progressent avec en première ligne les victimes et les acteurs humanitaires qui tentent de leur porter secours. Ainsi, l'action de témoignage auprès de l'opinion publique et de plaidoyer auprès des responsables politiques prend toute son importance.

Le lien entre les organisations humanitaires et les media n'est pas qu'un lien de circonstance, c'est un lien fondamental puisqu'en interpellant l'opinion publique, « on peut obtenir la force de faire ce que le droit ne nous permet pas de faire »[6]. Aussi, il est naturel que les actions humanitaires se soient développées fortement dans le sillon des limites imposées par le droit, sous l'influence du Comité International de la Croix Rouge (CICR) et des Nations unies. Il importe enfin de noter que l'action humanitaire, marquée par l'urgence et l'émotion, a pris une place laissée vacante par les politiques de développement, basées elles sur le long terme, et opérant bien souvent dans la discrétion.

La responsabilité des autorités locales et la force des diasporas

Aucune action pérenne ne peut vraiment être entreprise sans une volonté des pouvoirs politiques locaux et nationaux, qui restent souverains (hors situation de déstructuration totale d'un pays). Si le pouvoir politique ne joue pas son rôle, les ONG se retrouvent prises dans un risque d'assistanat et de substitution durable. Elles redoutent, la plupart du temps, ces contextes où elles sont de fait coincées par les besoins importants des personnes vulnérables qu'elles assistent et ne peuvent abandonner.

Souvent, après une phase d'urgence, l'ONG se retrouve prise en étau entre, d'une part, les besoins des populations sur le terrain et, d'autre part, le manque de volonté d'un gouvernement de s'approprier les projets lancés par les acteurs internationaux. Les exemples ne manquent pas. Après avoir bénéficié du soutien important de la communauté internationale, durant une période plus ou moins longue de cogestion en lien avec des organisations internationales multilatérales, il n'est pas simple d'exercer sa souveraineté et de

[6] Jean-Christophe Rufin, Conférence « EU Humanitarian Aid – Challenges Ahead », 20 mai 2003

maîtriser tous les attributs propres à un état. En Afghanistan, aujourd'hui, on continue à parler de reconstruction et de rétablissement de la démocratie. Pourtant, le pays est en guerre, avec ce qu'il faut nommer une insurrection ouverte dans le Sud du pays. Dans ce contexte, certaines régions ont été délibérément favorisées au détriment d'autres plus hostiles. Des populations sont laissées pour compte. « Lorsque 100 millions de dollars sont investis par jour dans les dépenses militaires, l'Afghanistan reçoit 7 millions de dollars d'aide humanitaire. Lorenzo Delesgues, de l'organisme d'évaluation de l'aide, Integrity Watch Afghanistan, estime, de plus, que sa répartition est trop concentrée sur certaines zones et que 70% des Afghans pensent qu'ils n'ont pas de prise sur cette aide. De fait, 70% de l'aide internationale ne passe pas par le gouvernement »[7].

Il y a les crises oubliées, mais il y aussi les populations oubliées dans des pays qui ne sont apparemment plus en crise. Si le nouveau gouvernement chargé de la reconstruction manque de moyens, il peut percevoir les ONG internationales comme des concurrents vis-à-vis des bailleurs internationaux, et comme des acteurs gênants qui, d'ailleurs, ne partagent pas toujours les mêmes priorités. Parfois, il précipitera leur départ du pays, en renforçant les mesures de contrôle et d'intimidation contre elles. Nous savons bien que les priorités humanitaires d'une ONG ne sont pas toujours les mêmes que celles des gouvernements des pays dans lesquels elles interviennent. L'appellation « Organisation Non Gouvernementale » ne rime pourtant pas avec « anti-gouvernemental ». Les ONG défendent avant tout des actions en faveur des populations les plus pauvres, et c'est au regard des actions concrètes lancées par les gouvernements et de leur impact sur le sort des populations qu'elles se permettent ou pas de les critiquer. À l'heure où l'on parle des Objectifs du Millénaire, il faut rester vigilant pour que ces objectifs ne soient pas galvaudés, se transformant en autant de facteurs aggravants des disparités entre populations « solvables » et « non solvables ». En effet, si les Objectifs du Millénaire visent à réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre de personnes qui n'ont pas accès à une eau saine, il faut que parmi les 500 millions qui devraient sortir de ce fléau, on n'oublie pas la véritable prise en compte des populations les plus pauvres, les plus vulnérables. Comment accepter que les Objectifs du Millénaire n'atteignent des résultats significatifs que dans des pays en développement ou en croissance, en omettant les pays où décèdent quotidiennement le plus d'enfants et d'adultes, par manque de cette ressource vitale ?

Il est important de prendre en compte, dès la mise en œuvre de programmes d'urgence, leurs effets pervers potentiels, et notamment l'incidence que cela pourrait avoir sur la phase de réhabilitation, celle dans laquelle les populations recouvrent en quelque sorte leur autonomie, après avoir été assistées. C'est dans cette phase que l'Etat, les autorités locales et les diasporas jouent un rôle majeur vis-à-vis de leurs populations. N'oublions pas que si des ONG interviennent sur le terrain, dans l'urgence comme dans le développement, c'est pour pallier l'insuffisance des interventions étatiques. On sait que les diasporas transfèrent une aide financière internationale deux fois supérieure à celle des gouvernements de l'OCDE. Les encouragements au codéveloppement ont favorisé le développement des Organisations de Solidarité Issues de l'Immigration (OSIM). Mais d'une façon générale, les ONG humanitaires collaborent assez peu avec les diasporas. Il ne fait nul doute qu'il serait utile de développer des axes de partenariats, pour des actions de terrain ou de plaidoyer.

[7] Le monde, mardi 27 mai 2008.

Du transfert des compétences et des moyens à l'enjeu d'une appellation « ONG Humanitaire » contrôlée.

La volonté de tout mettre en œuvre pour que chaque population puisse être un jour autonome doit rester centrale. Cela plaide en faveur d'une plus grande appropriation du concept ONG par les sociétés et les populations directement concernées par les crises. Le développement des nouvelles technologies de l'information devrait permettre de plus en plus une émancipation des acteurs locaux, concernés au premier plan (appel de fonds, communication, gestion, relation presse, etc.). La prédominance des personnels nationaux dans les équipes des ONG humanitaires est déjà une véritable avancée par rapport à ce qui se pratiquait il y a 15 ans.

Entre logique d'urgence et pérennité, au-delà de la mise en œuvre des programmes d'assistance et des actions de plaidoyer, c'est bien le transfert de compétences et de moyens vers les populations concernées qui est un enjeu aujourd'hui pour les puissants réseaux internationaux d'ONG du nord. Il s'agit de renforcer les capacités de réponse aux crises au niveau local et régional, plutôt que de continuer à penser qu'une réponse centralisée, internationale, est le plus efficace. Les exemples ne manquent pas pour démontrer que dans les premières heures faisant suite à une catastrophe, ce sont les secours locaux et la solidarité de proximité qui permettent de sauver le plus de vies. Sans remettre en question l'aide internationale qui restera toujours nécessaire au regard des capacités mobilisées localement, la formation de secouristes locaux est un enjeu central.

Face à la volonté de maintenir une diversité d'acteurs non gouvernementaux de tous continents, l'une des questions récurrentes est de savoir à qui profitent ces élans de générosité. Sur ce point, la diversité peut être vue comme un facteur de désorganisation et de non efficacité globale. En fait, ce qui est important, c'est de disposer d'une diversité de compétences en réponse aux besoins des populations. Mais il importe de s'assurer que les moyens disponibles sont bien en adéquation avec les priorités humanitaires. Car si la diversité prônée ne renforce pas l'efficacité de l'aide humanitaire, c'est qu'elle répond à d'autres impératifs (idéaux politiques, croyances religieuses, intérêts économiques, etc.).

Défendre les principes humanitaires et réguler les moyens humanitaires disponibles selon les niveaux de vulnérabilité sont deux enjeux majeurs. Toute la question est de savoir qui régule et au nom de quoi. Les ONG humanitaires acceptent difficilement d'être régulées par des gouvernements dont on connaît les priorités variables en fonction des contextes politiques. Sont-elles (ils ?) capables de coordonner leurs moyens, d'optimiser leurs priorités pour un meilleur impact auprès des populations ? Ce n'est pas certain. Pourtant, est-il possible de défendre les principes humanitaires sans défendre en quelque sorte un label « humanitaire » d'appellation contrôlée ? Tout le monde peut se prévaloir de faire de l'action humanitaire puisqu'il n'y a pas véritablement de contrôle et d'évaluation de ce qui est entrepris. Les plus habitués des terrains de crises ont acquis des repères leur permettant de se situer dans cette jungle des ONG internationales. Mais au nom de quoi tolérer une diversité si elle ne renforce pas le mobile justifiant les interventions elles-mêmes, à savoir sauver des vies ?

L'affaire de l'Arche de Zoé a relancé les débats à ce sujet sans que toutefois les grandes ONG humanitaires aient décidé d'œuvrer pour un renforcement d'une reconnaissance commune de ce qui est du domaine de l'humanitaire au regard de toute autre action de solidarité internationale[8]. Pendant combien de temps encore pourra-t-on prétendre défendre l'espace humanitaire et les principes humanitaires sans une formalisation de ce domaine d'action dans le champ des acteurs internationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux ?

[8] *Les Forcenés de l'humanitaire* de Christian Troubé. Autrement - avril 2008.

II- SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE « URGENCE ET POST-CRISE »

« Ils ont dit... »

Un monde mouvant…

« Ce monde est aujourd'hui marqué par deux tendances lourdes, apparemment contradictoires : une "désétatisation" du monde au profit d'influences et de réseaux, où le pouvoir des idées contredit celui des canons, où ONG, entreprises, églises ont parfois plus de poids que bien des états. Un monde où les problèmes dépassent la taille et les compétences des nations, qu'il s'agisse du climat, de terrorisme, de finance ou de santé.

De l'autre coté, on assiste à un retour en force de la violence, celle des affrontements ethniques, nationaux et religieux, avec une demande accrue de protection et d'identité adressée aux états, avec des états aux ambitions stratégiques et financières nouvelles, avec un retour de la question nationale et territoriale que l'on croyait réservée aux livres d'histoire. C'est un monde où la bataille pour le contrôle des ressources retrouve une prégnance oubliée, un monde dont la stabilité semble, à nouveau, reposer sur un équilibre des puissances ».

« Pourquoi l'Europe ? », intervention du ministre des Affaires étrangères et européennes, **M. Bernard Kouchner**, à l'Université Humboldt de Berlin, le 24 avril 2008.

Première table ronde :

L'impact de la gouvernance des acteurs humanitaires dans la gestion des crises.

Introduction.

*Par **Monsieur Philippe Ryfman**, professeur et chercheur associé au Département Science Politique de la Sorbonne et au CRIS (Centre de Recherches Internationales de la Sorbonne), Université Paris I, Panthéon Sorbonne. Ses travaux portent sur les ONG et les questions humanitaires.* cabinet.ryfman@free.fr

Monsieur Philippe Ryfman a rappelé en introduction que les travaux menés dans le cadre de la commission urgence et post-crise du Haut Conseil de la Coopération Internationale avaient permis de soulever l'interrogation particulière de l'impact de la gouvernance des acteurs des secours (ONG, Sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, pouvoirs publics nationaux et internationaux, Nations unies) sur les interventions de crise. Pour ce faire, il a été demandé d'appuyer l'analyse sur des cas concrets. C'est dans ce cadre qu'une étude a été commandée par le HCCI en lien avec le ministère de la Défense (direction des affaires stratégiques) à C&F Conseil et Monsieur Philippe Chabasse, à qui il a été proposé d'ouvrir le débat. Il a précédé les interventions de Mme Louise Avon, déléguée à l'action humanitaire au ministère des Affaires étrangères, Monsieur Jean Bernard Véron de l'Agence Française de Développement, Monsieur le Général Thorette, ancien Chef d'Etat major de l'armée de terre, et enfin, Monsieur Alain Boinet, directeur général de l'association Solidarités. Monsieur Ryfman a souhaité rappeler avec regrets que ce séminaire représentait la dernière manifestation publique du HCCI qui cessera ses activités à la fin du mois de mars 2008.

Les frontières de l'humanitaire : mutations et adaptations des ONG à l'Ère de la globalisation[9]

Une caractéristique, souvent méconnue, de l'action humanitaire tient à sa fluidité et à son caractère régulièrement évolutif. En moyenne, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, chaque décennie est ainsi le théâtre de mutations profondes dans les contextes comme les modalités de son déploiement. Elles concernent ses divers protagonistes, à commencer par l'acteur privé que sont les Organisations Non Gouvernementales (ONG)[10]. Autrement dit, l'action humanitaire des années 90 de ce siècle présentait de notables différences avec celle menée durant la décennie précédente. Laquelle était, elle-même, radicalement différente de l'Humanitaire des années soixante-dix… Mais lorsque ce thème est néanmoins abordé, il est plutôt d'usage d'évoquer l'environnement extérieur : modifications des contextes géopolitiques, nouvelles formes de conflictualité, dispositions nouvelles insérées dans le droit international humanitaire (DIH…).
Or, à trop négliger les mutations que connaît en interne le milieu ONG de solidarité internationale (dans sa composante humanitaire), on risque de s'interdire de comprendre pourquoi les frontières de l'humanitaire en ce début de XXIe siècle, au lieu de se rétracter (comme le prévoyaient certains), semblent, au contraire, ne cesser de reculer. Pour englober constamment de nouveaux domaines.

Il paraît donc pertinent de passer en revue quelques-unes des principales questions que posent et se posent les ONG au mitan de la première décennie du nouveau siècle. Après avoir toutefois, brièvement, rappelé leur généalogie, précisé le relatif flou juridique qui les entoure, et souligné leur taux relativement élevé de notoriété. En partant particulièrement de l'exemple des françaises. Mais (hormis quelques spécificités proprement hexagonales), les interrogations sont identiques et transposables à d'autres pays du Nord, européens d'abord.

Généalogie, cadre juridique et Notoriété

Une historicité toujours spécifique.

Cette récurrence décennale des mutations du milieu ONG à projection internationale ne saurait être détachée de son historicité propre. Chaque communauté d'ONG, au Nord comme au Sud, s'insère en effet dans une histoire particulière. Les positionnements, dimensions, place dans la société, rapports au politique, etc. sont fonction des conditions historiques de la naissance, puis du degré du passage à l'international de l'action humanitaire privée du pays concerné [Ryfman, 2004]. Il n'est guère difficile de le démontrer : que l'on songe simplement à la création ces vingt dernières années, au fil des élargissements successifs de l'Union

[9] Texte original, « Les frontières de l'humanitaire : mutations et adaptations des ONG à l'ère de la globalisation », Philippe Ryfman, in Repenser la solidarité, L'apport des sciences sociales, Sous la direction de Serge Paugam, Le lien social, PUF, janvier 2007.
[10] Il ne faudrait pas cependant se méprendre. Au sein d'un système de l'aide humanitaire internationale de plus en plus globalisé, les ONG ne sont que l'un d'entre eux, même si souvent le plus médiatisé. À côté des Organisations Internationales (OI), des états, et du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Lui-même composé du Comité International de la Croix-Rouge (CICR), de la Fédération Internationale des Sociétés de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge (FICR) et des sociétés nationales.

Européenne, d'associations humanitaires dans des pays où ne préexistait aucune tradition endogène de cette nature. De l'Espagne à la Pologne, en passant par la Finlande.

Sans remonter à l'antiquité ou au XVIe siècle, en France, l'effervescence des Lumières popularisera la référence à l' «Humanité », et verra un Voltaire se faire le porte-parole enflammé de ceux que la carence des vieilles monarchies face au tremblement de terre de Lisbonne, en 1755, indignera. Mais contrairement en particulier à la Grande-Bretagne, le combat pour l'abolition de l'esclavage y restera limité à un cercle intellectuel et politique étroit. Son abolition sera pour l'essentiel une affaire de l'Etat et du politique, et les associations anti-esclavagistes n'y exerceront jamais une influence comparable à celles d'outre-Manche. De même, la guerre de Crimée n'y verra émerger aucune Florence Nightingale. La future société nationale de Croix-Rouge française se développera certes rapidement au XIXe siècle, mais l'emprise gouvernementale y demeurera longtemps prédominante[11]. Si la période post-première guerre mondiale voit émerger des initiatives, elles furent généralement éphémères ou marquées politiquement, par exemple en faveur de la jeune URSS lors de la famine post-guerre civile. La défaite de 1940 ne facilitera évidemment pas non plus l'émergence d'ONG se destinant à aider les populations civiles des pays occupés ou fraîchement libérés, comme le fera, toujours du côté britannique, Oxfam... Néanmoins, avant comme après le second conflit mondial, la propagande coloniale, par sa mise en avant des figures emblématiques du médecin luttant contre les grandes épidémies et du missionnaire œuvrant dans les champs sanitaire et éducatif, contribuera paradoxalement à une sensibilisation aux problématiques de ce que l'on n'appelait pas encore le Sud.

C'est surtout le thème de l'aide au développement qui, à partir des années 50, va être au fondement de toute une mouvance d'ONG, dont une partie des fondateurs se sera auparavant engagée dans les luttes de décolonisation. À l'initiative de l'Église catholique naît ainsi, en 1965, le Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD), année également de création de Frères des Hommes (FDH). Mais quelques années après, de nouvelles associations vont occuper durablement l'espace public et médiatique : plus ou moins en rupture avec leurs devancières, elles s'identifieront souvent avec le terme générique de « sans frontiérisme ». Ce néologisme, formé à partir du sigle de Médecins Sans Frontières (MSF) née en 1971, connaîtra un vif succès. D'autres organisations adapteront ou dupliqueront plus ou moins le modèle originel, comme Médecins du Monde (MDM) ou Handicap International (HI). Durant les deux décennies suivantes, une troisième génération d'ONG investira la défense de nouvelles catégories de populations-cibles, en insistant sur le couple professionnalisme/professionnalisation, telles Action Contre la Faim (ACF), Solidarités ou Première Urgence (PU). Toutes vont progressivement s'auto attribuer, emblématiquement, le qualificatif d' « humanitaire ».

Un objet juridique mal délimité quant à sa nature…

C'est la Charte des Nations Unies, dans ses dispositions consacrées au Conseil Économique et Social de l'organisation mondiale, qui fera mention pour la première fois, dans l'article 71, du terme ONG. Celui-ci prévoyait que « le Conseil Économique et Social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du membre intéressé de l'Organisation ».

Pour autant, cela ne fait aucunement des ONG des organisations relevant du droit international. Elles demeurent des entités juridiques d'essence privée, issues de droits nationaux. Peu nombreuses même sont les législations nationales à leur accorder encore aujourd'hui une reconnaissance spécifique, à l'intérieur du vaste ensemble associatif [Doucin, 2000]. Le droit international n'a d'ailleurs guère progressé depuis 1945 pour tenter de déterminer quelles seraient précisément les entités reconnues comme telles. Certes, dans une résolution 1996/31 du 25 juillet 1996, le Conseil Économique et Social, toujours, se résolut à préciser qu'une ONG serait « une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, à condition que ceux-ci ne nuisent pas à sa liberté d'expression. Ses moyens financiers doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés. Toute contribution financière reçue directement ou indirectement d'un gouvernement doit être déclarée à l'ONU ». Mais cette approche demeure essentiellement institutionnelle. Elle ne dit rien, par exemple, quant au phénomène de transnationalisation qui affecte significativement (nous

[11] Aujourd'hui encore, à de rares exceptions, l'Etat y impose comme président le candidat de son choix.

le verrons) le milieu concerné, et elle affiche des vœux pieux quant aux ressources. Aucune grande ONG contemporaine n'est ainsi financée majoritairement par ses adhérents : même pour celles où les fonds privés prédominent, ceux-ci proviennent surtout de collectes auprès du public ou de donations de fondations et d'entreprises.

Une organisation internationale régionale, le Conseil de l'Europe, a certes élaboré aussi une « Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales », dite « Convention 124 », adoptée le 27 avril 1986. Son article 1er désigne comme « ONG », les « associations, fondations ou autres institutions privées qui remplissent les conditions suivantes : avoir un but non lucratif d'utilité internationale ; avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie ; exercer une activité effective dans au moins deux états et avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie ».

Mais le faible niveau des ratifications de ce texte déjà ancien témoigne des difficultés de sa mise en œuvre : son existence demeure relativement confidentielle, il n'est toujours pas entré en application vingt ans après sa signature, et, de toute façon, sa portée ne serait que régionale. Quant à l'Union Européenne, elle n'est jamais parvenue (en dépit d'années d'efforts) à simplement proposer l'adoption d'un statut d'association européenne. En 2005, la Commission a d'ailleurs, au moins pour le moment, décidé d'y renoncer.

Nous avons proposé ailleurs [Ryfman, 2004] pour notre part (en croisant divers apports disciplinaires) une méthodologie à base d'un faisceau de caractéristiques minimales communes, pour s'attacher à mieux cerner ce que recouvre la dénomination d'« ONG ».

Cinq principales seraient à retenir :
- la notion d'association dans sa dimension de regroupement de personnes privées pour assurer la réalisation d'un dessein commun au bénéfice d'autrui, et non des membres seuls ;
- la forme juridique particulière qu'elle symbolise, au gré des droits nationaux ;
- le rapport aux puissances publiques comme privées, tant au niveau national qu'international ;
- la référence à des valeurs, impliquant, en même temps qu'un engagement librement consenti, la volonté affichée d'inscrire l'action associative dans une dimension citoyenne et articulée, à des degrés divers, avec les « sociétés civiles »[12] dont elles forment un des segments essentiels.
- le caractère transnational de l'action menée[13], quelles qu'en soient les modalités.

Lorsque l'analyse de l'organisation concernée déboucherait sur le constat de l'absence d'un ou plusieurs de ces éléments, celle-ci n'aurait pas à être qualifiée d'« ONG », mais d'« association », « groupement », « mouvement », etc. ou toute autre dénomination. Le milieu non gouvernemental, ses partenaires, les bénéficiaires, les media et l'opinion y gagneraient, certainement, beaucoup, ne serait-ce qu'en clarté et en transparence. Les principaux bailleurs de fonds publics internationaux y poussent fortement déjà. En assujettissant, par exemple, les ONG qui les sollicitent à des conditions préalables de plus en plus strictes. Voire en leur suggérant d'ajouter un « I » pour « international » au sigle : leur littérature foisonne désormais de références aux « ONGI », ou encore mixe abréviation et mot complet (ce qui est encore plus symbolique) pour évoquer des « ONG Internationales ». L'emploi de l'un ou l'autre terme se répand rapidement, et son usage est, il est vrai, commode.

Cependant, cette incertitude juridique va en même temps de pair avec une contractualisation de plus en plus poussée des relations des ONG avec d'autres acteurs de l'Humanitaire. Ainsi, chacune dans leur domaine, les principales agences du système des Nations unies œuvrant dans le champ ont développé des modes de partenariat propres avec le non gouvernemental. Or, les procédures qui les régissent sont de plus en plus régulées et normées. Parmi ces agences, c'est le Haut Commissariat pour les Réfugiés (UNHCR) qui est indiscutablement en pointe et a le plus innové dans ce domaine. Probablement parce que sur le terrain, il mène ses activités d'assistance et cherche à remplir sa mission, par l'entremise d'autorités locales, d'états, d'autres institutions internationales et enfin (sinon surtout) d'ONG. D'autant que la mission première, sinon essentielle, du HCR est tournée vers des activités dites de « protection » (enregistrement des réfugiés, défense de leurs droits, retour ou transfert dans des pays d'accueil, etc.), cœur de son mandat, aux termes de la Convention de 1951 sur les Réfugiés. Dès lors (particulièrement en situation de crise), il délègue

[12] En dépit des réserves que suscite l'emploi de ce terme, flou conceptuellement.
[13] Pour une analyse plus détaillée, on pourra donc se reporter à notre ouvrage *Les ONG* [Ryfman, 2004].

fréquemment les activités d'organisation et de gestion des camps, de nutrition, de logistique, de santé, d'éducation, d'aide humanitaire donc, à des ONG. Régulièrement depuis une dizaine d'années environ, un demi-millier d'entre elles travaillent bon an mal an, d'une façon ou d'une autre, avec le Haut Commissariat de par le monde (très exactement 565 en 2004). En juin 1993 à Oslo (Norvège) fut même organisée une Conférence Mondiale ONG/HCR. Y participèrent 182 ONG de 83 pays... Intitulée « Partenariat in Action » (PARINAC), elle visait justement à en préciser les nouveaux contours. Son application depuis lors est l'objet d'ajustements réguliers. Ce partenariat touche de plus en plus de domaines, telle la formation. Ainsi, l'agence a développé avec une coalition d'ONG (où l'on trouve CARE, Oxfam, Save the Children) et le Mouvement Croix-Rouge, Croissant-Rouge un programme commun de formation intitulé « Reach Out », dédié à la protection des réfugiés sur le terrain [2004]. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) travaille pareillement sur une base conventionnelle avec diverses ONG expertes dans le domaine de la nutrition et de la sécurité alimentaire, telle ACF.

S'agissant de l'Union Européenne, l'Office Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO)[14], de son côté et depuis sa création en 1992, a progressivement mis en œuvre avec les ONG des relations très poussées et placées sous le signe d'une contractualisation de plus en plus sophistiquée. Ces dernières, pour bénéficier de ses financements, doivent répondre à une série de critères très détaillés, puis signer un Contrat Cadre de Partenariat dit « CCP »., lequel est révisé, actualisé et complété régulièrement. L'actuel est entré en vigueur le 1er janvier 2004. Son principal objectif était d'améliorer les critères de travail tout en promouvant une gestion plus transparente et efficace du financement public européen de l'aide humanitaire. Toutes les organisations signataires s'engagent encore à faire respecter les principes humanitaires fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et de non-discrimination. Ces CCP couvrent aujourd'hui les relations de la Commission avec environ 150 ONG. La majorité d'entre elles ont leur siège dans les états membres, mais certaines sont basées dans des pays n'appartenant pas à l'UE.

Des opinions publiques favorables.

Diverses enquêtes menées tant auprès de citoyens de pays développés, émergents et en voie de développement, qu'auprès de populations en situation de précarité ou victimes de conflits ou de catastrophes naturelles convergent systématiquement, ces dernières années, vers un degré élevé de référence « aux ONG ». Non seulement le signifiant est donc connu, mais il s'accompagne d'un taux de confiance tendanciellement à la hausse.

Une enquête menée entre octobre 2005 et janvier 2006 pour l'une des chaînes de la BBC a concerné ainsi 37.572 personnes non seulement en Grande-Bretagne, mais dans 32 autres pays. Elle portait sur les acteurs de la scène internationale dont l'influence serait la plus positive sur le sort économique du monde. Les ONG y arrivent largement en tête avec un score de plus de 60 %. Pour la partie française de l'enquête, plus de huit français sur dix estimeraient qu'elles jouent un rôle positif dans l'économie du monde, le pourcentage étant de 70 % au Royaume-Uni et de 64 % aux États-Unis. Un autre sondage réalisé par l'Institut LH2 pour la Fondation de France et l'hebdomadaire « La Vie » les 9 et 10 décembre 2005 voit les ONG arriver en tête (avec 43 %) parmi les acteurs en qui le public a le plus confiance pour agir utilement dans les situations de catastrophe. Les institutions internationales sont loin derrière avec 18,6 %, tandis que les gouvernements et les entreprises occupent la queue du peloton (avec respectivement 5,61 % et 3,81 %)…

En dépit de cette puissante notoriété, les Organisation Non Gouvernementales dans le domaine humanitaire sont confrontées à d'importants défis touchant à leurs capacités, leur fonctionnement et leur identité même.

Des acteurs questionnés

La raison en est que même si opinion publique et media l'ignorent bien souvent, les associations humanitaires (au moins les grandes et moyennes) sont devenues des entités complexes. Loin de l'image d'Epinal de la petite association menant des microprojets sans vraie compétence ni suivi. Dès lors, comme d'autres structures confrontées à ce type de situation, elles connaissent des crises cycliques remodelant régulièrement leur identité. Adoptant la commode posture du procureur impitoyable, un journaliste américain, David Rieff, y discerne une béance qui le conduit à soutenir que « la plupart des ONG

[14] Depuis 2005 l'Office est devenu la Direction Générale de l'Aide Humanitaire tout en conservant l'acronyme ECHO.

humanitaires semblent plus que désireuses d'abandonner leur indépendance pour pouvoir s'asseoir à la grande table en compagnie de responsables des grandes puissances et des Nations unies » [2004]. Des observateurs moins radicaux et plus équilibrés sont moins sévères. Pour autant plusieurs interrogations essentielles sont légitimement à l'ordre du jour.

Moyens financiers et humains.

Plusieurs associations importantes, HI-F, MDM-F ou ACF-F, ont connu des tempêtes financières ces dernières années. Enfants Réfugiés du Monde (ERM) envisageait à la mi-2006 de cesser ses activités, faute de financements suffisants pour poursuivre des programmes dont l'originalité et la qualité sont pourtant reconnues. C'est que l'accès aux fonds privés comme publics s'opère désormais au sein d'un univers hyperconcurrentiel. Au regard de la situation macroéconomique générale comme de l'environnement juridico-fiscal, le niveau annuel des donations privées apparaît en Europe comme relativement stable depuis une dizaine d'années. Un jeu à somme nulle en quelque sorte, où les ONG peinent à acquérir et fidéliser de nouveaux donateurs au-delà de la compensation des causes classiques (changement d'adresse, désintérêt, perte d'emploi ou diminution de ressources, décès…) des sorties de fichiers. Au moins jusqu'au *tsunami* du 26 décembre 2004, en Asie. Mais l'élan qu'il a suscité semble, sur le long terme, n'avoir contribué que marginalement à élargir la base donatrice. Même si l'année 2005 (hors contributions *tsunami*) a été satisfaisante en termes de recueil de fonds privés pour les ONG.

Du côté des personnels, la professionnalisation, longtemps tenue en suspicion, est un fait désormais acquis. Certes, la crainte demeure de création d'une couche salariée « vivant » de l'ONG, en tirant ses subsides et qui risquerait de prendre le pouvoir en remplacement des militants [Rufin, 1999]. Mais ce sont plutôt des questions normatives qui figurent aujourd'hui à l'agenda : niveau des rémunérations ; gestion des parcours professionnels, dont celui de volontaire ; généralisation ou non du salariat pour les personnels expatriés (situation déjà acquise pour les personnels nationaux).

Un net décalage se manifeste aussi entre le nombre de postes à pourvoir et le vivier de recrutement potentiel. En termes d'effectifs, les ONG hexagonales offrent encore des débouchés relativement limités. Le nombre total de postes potentiels sur le territoire français varierait dans une fourchette de 1.500 à 2.000. Celui des expatriés sur le terrain est estimé (en cas de multiplication simultanée de crises) entre 2.000 et 2.500[15]. Ensuite, le recrutement de personnels, surtout pour des fonctions techniques et spécialisées, se heurte désormais à de substantielles difficultés, au regard des exigences de compétence, d'expérience et de culture de l'engagement solidaire qui sont celles des recruteurs.

Or, le déficit en ressources humaines/terrain rend particulièrement délicate la gestion d'opérations qui tendanciellement deviennent sur certains terrains de plus en plus lourdes et complexes. Alors qu'elles sont pourtant assurées de leurs financements, sur fonds propres ou publics. La crise du Darfour, depuis le début 2004, en porte le témoignage éloquent. Le nombre d'expatriés déployés dans l'ouest soudanais au printemps 2006 (une centaine pour MSF-F, un peu moins d'une cinquantaine pour ACF-F) ne doit pas faire illusion. Ces ONG ont éprouvé de réelles difficultés de recrutement d'expatriés expérimentés et compétents. Particulièrement pour des fonctions de pure gestion et de management d'équipe.

Gouvernance.

La « gouvernance associative » est devenue également un enjeu majeur : comme les entreprises avant elles, des ONG humanitaires se trouvent dorénavant interpellées sur leur mode de fonctionnement, leur gestion, leur éventuel déficit démocratique, leurs coûts salariaux, etc.

Légitimité.

Cette forme de survalorisation (probablement excessive) dont jouissent les ONG dans le monde contemporain a son revers. En France comme ailleurs, leur légitimité se trouve désormais fréquemment critiquée. Politiques, media et chercheurs sont nombreux à les quereller à ce sujet. Principalement parce

[15] Les données précises sont difficiles à collecter et à corréler, en la matière.

qu'elles ne procèderaient pas du suffrage universel et que le processus de leur légitimation découlerait toujours d'une « auto légitimation » que s'accorde chaque association.

La légitimité des ONG risque d'autant plus d'être « émiettée et entamée » [Husson, 1998] que les mandats tendent à se dilater et leur identification à devenir floue. Au-delà, le retour en force des états sur la scène internationale, que certains discernent et qui conduirait à ce que les ONG n'aient d'autres pouvoirs que ceux qu'ils voudraient bien leur concéder [Cohen, 2003] provoque un sentiment de malaise diffus.

Des défis affrontés.

Si ces difficultés sont donc bien réelles, le milieu non gouvernemental humanitaire n'en demeure pas pour autant inerte. Si l'on reprend les trois points qui viennent d'être évoqués, on constate qu'il s'efforce d'y apporter des solutions. Ainsi que sur plusieurs autres, qui s'ajoutent peu à peu à l'agenda.

Diversifications financières

Contrairement à une légende tenace, le financement des ONG en France n'est pas majoritairement dépendant de l'Etat. Il se caractériserait plutôt par un double phénomène : une prédominance du privé, une part marginale de l'aide publique au développement (APD) transitant par les associations. Une enquête statistique (régulièrement menée depuis 1991) fait ainsi ressortir, en pourcentage du total de leurs ressources publiques, pour 2003, une quote-part d'origine étatique de seulement 21 % en termes de financements directs, 7 % à titre de prestations de services, et 4 % pour les contributions des collectivités territoriales [CCD, 2005][16]. Au contraire, l'impact des fonds publics d'origine internationale ne cesse, lui, de progresser puisqu'ils sont passés, de 1991 à 2003, de 56 % du total à 68 %. Reste que les ressources publiques des ONG françaises du secteur ne totalisent que 36 % de l'ensemble de leurs moyens financiers. Les ressources privées sont par conséquent nettement majoritaires avec 63 %. Le ratio public/privé demeure relativement stable, puisque déjà en 1991 il s'établissait à 35/65.

Dans un tel contexte, les ONG françaises se sont largement engagées sur la voie d'une diversification de leurs financements. Certes la situation est contrastée lorsque l'on examine dans le détail les comptes de chacune. Ainsi, là où pour l'exercice 2005 MSF-F affiche un ratio de 94 % de fonds privés, MDM-F est, elle, à 59 %. Tandis qu'ACF-F offre une image inversée avec 43 % de fonds privés et 53 % de fonds publics[17]. PU annonce pour sa part quasiment 100 % de fonds publics.

En réalité, c'est la quête difficile de la stabilisation de leurs ressources qui constituera probablement une clef de l'avenir des ONG françaises, plus que les controverses sans fin sur le degré d'indépendance mesuré à la seule aune du *ratio* public/privé. Des efforts sont accomplis à ce propos dans plusieurs directions. Ainsi, pour les fonds privés, les ONG hexagonales ont acclimaté (apprivoisé ?) depuis 2004 des techniques de collecte dites du *« face to face »* ou de « *street fund raising* », depuis longtemps utilisées au Royaume-Uni. Il s'agit, en jouant sur des effets générationnels (particulièrement auprès des couches jeunes) de convaincre les passants dans la rue de souscrire à un prélèvement automatique bancaire. ACF-France, MSF-F, HI-F ou encore CARE-F explorent actuellement ce créneau. L'éclosion inattendue du don en ligne en 2005, après le *tsunami* en Asie, n'est pas encore un phénomène de dimension majeure, mais s'affirme au sein des générations plus jeunes. De même que les dons via les SMS. Enfin, une réforme législative initialement conçue pour favoriser le mécénat culturel semble produire des effets bénéfiques (bien qu'encore difficiles à mesurer), tant en volume des dons qu'en augmentation significative des contributions des entreprises[18].

S'agissant des financements publics internationaux, le modèle du contributeur quasi-unique qui conduisit à la disparition d'ONG comme Equilibre ou Medicus Mundi (dans les années 90), constitue désormais une exception. Si l'Union Européenne demeure le donateur principal, les moyennes et grandes ONG françaises sont devenues expertes dans l'art de solliciter directement [outre les financements des Nations unies], des subsides auprès de divers gouvernements étrangers. Ainsi le DFID britannique, l'Agence japonaise de

[16] La Commission Coopération Développement (CCD) est une instance paritaire Etat/ONG. Les conditions de collation des données expliquent le décalage permanent de deux ans, par rapport aux derniers exercices annuels.
[17] Le solde, 4 %, provenant d' « autres produits ».
[18] Loi du 1er août 2003 « relative au mécénat, aux associations et aux fondations ».

Coopération, le Département d'Etat américain, la Coopération norvégienne, etc, sont des bailleurs attitrés de programmes d'ONG comme HI-F, ACF-F, MDM-F, PU.

Au niveau national enfin, l'ancien président de la République Jacques Chirac avait politiquement proclamé sa volonté de voir la part d'APD transitant par les ONG atteindre progressivement la moyenne européenne de 5 %. Une étape intermédiaire était prévue en 2007 (fin de son quinquennat) à 3 %. En termes chiffrés, cela signifiait (théoriquement) un bond de 71 millions d'euros par an à, au moins, 258 millions d'euros. Si la répartition entre aide au développement et aide humanitaire n'est pas fixée, il n'est pas déraisonnable d'estimer que la seconde bénéficierait aussi d'un abondement budgétaire permettant le montage de nouveaux et conséquents cofinancements. Mais les difficultés persistantes de trésorerie de l'Etat laissent mal augurer du respect de cet engagement par le nouveau président de la République, Nicolas Sarkozy, engagement pourtant solennellement affirmé…

Vers des parcours professionnels

En termes de personnels, la question cruciale de la construction de parcours qu'il faudra bien, à bref délai, se résoudre à qualifier de « professionnels » est de moins en moins taboue. Même si certains analystes renommés du milieu [Brauman et Brunel, 2004] continuent d'estimer que « pour les membres des ONG [...] le travail humanitaire n'est pas une étape dans un parcours professionnel. Il marque un moment dans un engagement volontaire », les trajectoires militantes et professionnelles en milieu ONG sont déjà bien repérées par des chercheurs [Dauvin & Siméant, 2002 ; Collovald & al, 2002].

Comment convaincre (au-delà des premières missions), en effet des spécialistes aussi bien que des plus généralistes (et encore plus s'ils ont fondé une famille) de traduire dans la durée leur engagement pour la cause humanitaire, si ce n'est en leur offrant une sécurité financière minimale, ainsi que des perspectives d'évolution, de progression et de formation professionnelle ? Si des améliorations sont à noter (par exemple sur le terrain, s'agissant de postes de coordinateurs, chefs de mission, administrateurs), certaines compétences techniques spécifiques continuent d'être difficilement retenues par le milieu ONG. Même sans se placer à l'aune des secteurs marchand et public, l'attrait de niveaux de rémunération plus élevés et de meilleures conditions de vie (dans des pays souvent marqués par une extrême précarité) joue en défaveur de l'humanitaire non-gouvernemental, surtout européen. Des agences des Nations unies, mais aussi certaines ONG transnationales d'origine américaine sont passées ainsi maîtres dans l'art du débauchage direct sur les terrains d'opérations de personnels qualifiés, à coup d'offres financières alléchantes…

Le fait que le salariat pour les expatriés ne soit pas encore généralisé (la question ne se posant pas pour les sièges, encore que le recours massif aux bénévoles et aux stagiaires ne résulte probablement pas seulement de la volonté de renforcer l'ancrage des ONG dans la société civile…) continue certes de représenter une notable « spécificité » française. Mais d'une part, depuis 2003, il a spectaculairement progressé et d'autre part, une nouvelle loi sur le volontariat, spécifiquement formatée pour la solidarité internationale, a enfin été adoptée[19]. Les précisions utiles qu'elle apporte quant à ses modalités et sa durée maximale devraient contribuer à mieux en délimiter les contours et accélérer ainsi la construction d'un cadre d'emploi pour les expatriés, plus stable, inscrit dans la durée, permettant une transition harmonieuse vers le salariat.

Gouvernance pour les parties prenantes.

Le souci premier est ici d'optimiser la réalisation de la mission sociale de l'ONG, autrement dit son mandat. À quoi sert-il qu'une association dispose de financements, de ressources humaines et de moyens matériels conséquents si elle s'avère incapable de mener à bien des programmes pertinents, répondant à de réels besoins et, si nécessaire, inscrits dans la durée ? La multiplication des contrôles et des audits des bailleurs publics ou privés, les interpellations des média et les interrogations du public témoignent, ensuite, des exigences accrues de redevabilité pesant dorénavant sur les ONG. La nécessité pour leurs responsables de disposer d'outils efficients de pilotage joue aussi. En outre, la gouvernance influence les politiques de l'ONG : des choix erronés peuvent conduire à une absence sur le terrain, alors que, plus judicieux, d'autres choix lui auraient permis de répondre à des urgences prioritaires. Enfin, une gouvernance inadaptée aux réalités et aux attentes des adhérents, salariés, volontaires, donateurs et sympathisants provoque souvent des

[19] Loi du 23/02/05. Elle prévoit la conclusion d'un « contrat de solidarité internationale ». La durée cumulée des missions ne pourra excéder six ans.

« crises de gouvernance » préjudiciables aux capacités opérationnelles, voire à l'existence même de la structure en cause. ACF-F, MDM-F et d'autres en ont connues ces dernières années.

Dès lors, la mise en place de pratiques pertinentes et fonctionnelles devient un enjeu clé. Le modèle de gouvernance des ONG en progressive construction s'attache, avant tout, aux « parties prenantes ». L'idée est d'y intégrer les bénéficiaires, tout comme les adhérents, les salariés et les bénévoles. Mais aussi les donateurs privés, bailleurs de fonds publics, associations partenaires, fournisseurs, etc.

Concrètement, quatre axes majeurs sont à privilégier dans cette patiente élaboration. D'abord le respect d'un principe de cohérence passant par l'amélioration des procédures internes, le recours à des planifications stratégiques, la mise en place de processus qualité et de contrôle des risques. Le poids et l'influence respectifs de la présidence et des associatifs par rapport à la direction exécutive et la structure permanente composée de professionnels rémunérés constituent la deuxième question névralgique. L'interrogation sur la salarisation éventuelle de présidents et d'administrateurs en charge de lourds dossiers en fait partie. En troisième lieu, la mise en place de mécanismes internes de contrôle indépendants participe tout autant de cette gouvernance. Dernier thème crucial, enfin, la composition des conseils d'administration, le mandat des administrateurs, leur formation et le rôle qui leur est dévolu. Parmi les pistes novatrices, celle consistant à considérer les administrateurs non comme des superviseurs ultimes de l'associatif et de la structure permanente, mais en garants des intérêts des parties prenantes, à commencer par les bénéficiaires de l'action de l'ONG, semble prometteuse. Avec alors comme finalité suprême pour les conseils d'exercer des fonctions de contrôle et de suivi de bonne fin de la mission sociale[20].

Légitimité et représentativité

À partir du processus d'autolégitimation précédemment évoqué, les ONG doivent s'efforcer d'inscrire pareillement sur le long terme leur légitimité. Pour ce faire, divers référentiels peuvent leur être utiles [Ryfman, 2004] afin de la construire et de la pérenniser.

Ils gagneraient à être corrélés à une autre notion, celle de la représentativité. Sans vouloir décalquer ce qui existe dans le domaine social à l'égard des syndicats de salariés, une telle approche ouvrirait de nouvelles perspectives. *A fortiori* si elle était reliée à la thématique de la démocratie participative qui, autour de la mouvance alter mondialiste, rencontre dorénavant les faveurs d'une partie significative de l'opinion publique.

Transnationalisation et « masse critique »

À travers un réseau d'« associations-sœurs » ou de « branches », certaines ONG acquièrent désormais une véritable dimension transnationale. Elles ont ainsi constitué des « groupes » disposant de capacités de projection et de déploiement de moyens considérables. En France, c'est MSF-F qui est la plus avancée en la matière. Mais MDM-F, ACF-F et HI-F sont, elles aussi, dans une phase de construction de réseaux transnationaux.

Plus globalement, la question de la « masse critique » devient progressivement un vrai enjeu : ONG de taille moyenne comme importantes se trouvent confrontées à la nécessité de faire face à des programmes de plus en plus lourds en termes financiers, humains et de pilotage. D'où la nécessité de disposer de moyens adéquats et de personnels compétents. Le contrôle de gestion, la surveillance étroite des dépenses – siège comme terrain –, le renforcement des moyens de télécommunication, etc. figurent désormais de façon permanente à l'ordre du jour. Sans compter les contrôles de la Cour des Comptes et des divers corps administratifs d'inspection qui, avec ceux de bailleurs publics (tel ECHO), requièrent des procédures toujours plus sophistiquées de redevabilité et du personnel supplémentaire pour leur mise en œuvre et les fonctions d'interface. Autre exemple, l'effectif total des personnels expatriés et nationaux déployé par MSF-F comme ACF-F aujourd'hui au Darfour (sur une seule mission donc) excède très largement ceux des sièges. D'où la nécessité de renforcer à la fois les interfaces siège/terrain et le management des équipes directement sur place.

[20] Pour des développements plus détaillés sur la gouvernance des ONG, v. *Pratiques de gouvernance* [Ryfman, 2006].

Plusieurs options s'ouvrent aux ONG : autolimitation, effet de « niche », croissance interne ou externe, etc. Sans pouvoir entrer ici dans le détail, croissance interne ne signifie pas obligatoirement augmentation continue de la taille, mais interrogation, par exemple, sur le contenu et les modalités mêmes des actions. Parmi les chantiers à aborder ici figure la délicate question du choix d'éventuelles fermetures de programmes. Pour concentrer plus de moyens sur moins de pays, mais plus sélectionnés. Ou celle de la mutualisation entre ONG de tailles équivalentes et nationalement complémentaires quant à leurs projets. Elle pourrait conduire pourtant à des partenariats solides et permettre des économies d'échelle, spécialement dans les secteurs de la logistique, du stockage de matériels, voire de la gestion des personnels. Enfin, si elle n'est encore guère abordée (la dimension communautaire n'ayant été jusqu'ici prise en compte qu'au seul niveau des financements), l'européanisation d'ONG pourrait s'avérer riche de potentialités…

Transparence et qualité.

L'examen du fonctionnement des ONG débouche souvent (surtout de la part des media) sur des appréciations volontiers polémiques pointant amateurisme, chaos organisationnel ou défaut de transparence supposé. Les politiques ne sont pas en reste. Ainsi, au début du nouveau siècle, celui qui était encore le ministre belge des affaires étrangères, Louis Michel (avant de devenir Commissaire européen au Développement et à l'Humanitaire) les accusait d'un manque total de transparence.

Pourtant, cette image est le fruit d'une généralisation sans nuance, et correspond de moins en moins au quotidien des associations humanitaires. Celles-ci sont désormais astreintes à une série d'obligations comptables, financières, de publicité et contractuelles. S'y ajoutent des contrôles, tels en France celui de la Cour des Comptes sur les associations collectant des fonds auprès du public ou des divers corps administratifs d'inspection, comme l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS). Un véritable marché (assez rémunérateur d'ailleurs) de l'audit des associations s'est en outre *de facto* créé, conséquence de leur systématisation par les principaux bailleurs publics qui les sous-traitent à des cabinets privés. Ainsi, au plan européen, les vérifications entreprises à l'initiative des services de la Commission sur l'utilisation des fonds alloués aux ONG sont de plus en plus approfondies. Enfin, il ne faut pas méconnaître le surgissement d'initiatives d'autorégulation : il existe ainsi, en France, un Comité de la Charte de Déontologie des Organisations Sociales et Humanitaires, dont la plupart des associations significatives sont membres. Un Comité des Donateurs fonctionne à MDM-F, indépendamment des autres structures de l'association. Des comités d'audit commencent de se mettre en place au sein des conseils d'administration, comme à ACF-F, tandis que des postes d'auditeurs internes indépendants des directions financières sont progressivement créés. Une cartographie des risques susceptibles d'entraîner des dysfonctionnements est aussi, parfois, dressée.
Le souci croissant de la qualité est pareillement à l'ordre du jour, avec l'instauration de démarches-qualité visant tant à améliorer le contenu, la performance et la crédibilité des programmes qu'à développer une culture de la qualité interne et propre à tous les niveaux de l'ONG. Enfin, la question demeure ouverte de savoir si, pour certifier leur gouvernance, les ONG ne devraient pas être encouragées à se soumettre à des agences de notation extérieures ou à des classements établis par les bailleurs, voire les media. Les réserves sont vives, car vouloir à tout prix trier, labelliser ou noter les ONG n'est en effet pas neutre. Outre que pareilles démarches risqueraient de nuire à leur capacité de réactivité, elles pourraient encore stériliser leur inventivité, voire aboutir à une normativité vite contraignante et contre-productive.

Reste que ces processus gagnent du terrain. Des initiatives d'autres pays sont à scruter attentivement. Ainsi, cinq organisations américaines de parrainage d'enfants (Children International, Christian Children's Fund, Plan USA, Save the Children et World Vision) ont décidé en 2004 de faire évaluer leurs programmes par deux agences indépendantes, l'une et l'autre membre du pool d'auditeurs dénommé *Social Accountability International* (SAI), à la fois sur le terrain et au niveau de leurs sièges. À l'issue de ce processus, elles se sont vues délivrer en juillet 2005 une certification dite « multi-parties prenantes ». Cette certification nouvelle (qui donnera lieu à l'apposition d'un sceau spécifique sur les matériels et document de ces ONG) confirme de la part d'auditeurs tiers-parties la qualité de l'observance par ces associations de diverses directives.

Ce type de mécanisme pourrait vite s'ériger en nouvelle norme.

En guise de conclusion

À l'avenir, les exigences de gouvernance, de transparence ou de qualité devraient, en tout état de cause, faire de plus en plus figure de quasi-impératif catégorique sur l'agenda non gouvernemental. Et si l'on veut bien admettre que ce qui importe avant tout, ce ne sont pas les organisations humanitaires en tant que telles, mais bien les populations à qui l'aide est destinée, une telle évolution se justifie pleinement.

Dans l'univers dérégulé, globalisé et chaotique de ce début de XXIe siècle, la culture non gouvernementale de l'Humanitaire continue en tout cas de se construire, à travers recherches, tâtonnements et expérimentations. Au jour le jour se façonnent de cette manière les contours de ce que l'Humanitaire sera (ou ne sera pas) pour les deux ou trois décennies à venir. Et donc où passent ses frontières…

Cette démarche devrait être vue comme positive, en ce qu'elle essaye de se situer en amont de possibles dysfonctionnements et échecs ou de capitaliser sur ceux survenant inévitablement. Évoluant dans un cadre transnational et animées par l'exigence d'une redevabilité accrue à l'égard de leurs bénéficiaires et de leurs bailleurs privés comme publics, les organisations humanitaires n'en seront ainsi que mieux armées pour répondre aux nombreux défis qu'elles affrontent ou qui les attendent. Elles en auront bien besoin, qu'il s'agisse du retour à « l'ensauvagement du monde »[21], de l'ampleur des conséquences humaines et matérielles de certaines catastrophes naturelles, de la dimension de crises humanitaires résultant de conflits armés, la lutte contre la pauvreté, le paludisme, le SIDA, l'accès à l'eau, à l'éducation, à la santé, aux médicaments essentiels. Et quelques autres encore.

[21] DELPECH T., *L'ensauvagement du monde*, Paris, Grasset, 2005.

« Ils ont dit... »

Du paysage associatif français

« L'un des chiffres publiés dans la recherche dirigée par Viviane Tchernonog – Laboratoire Matisse, CNRS et université Paris I – Le paysage associatif français 2007. Mesures et évolutions, éd.Dalloz et Juris Associations, celui de ***40.000 associations répertoriées comme « humanitaires » en 2006*** *(dont l'Arche de Zoé créée en 2005 faisait partie) aurait dû susciter un certain émoi. D'autant qu'il représente un doublement par rapport au comptage précédent, effectué en 2000.*

(...) Statistiquement d'abord, il reflète la création d'une myriade de mini ou microstructures mal connues, mais dont il est permis de supposer que les ressources financières et humaines comme les capacités opérationnelles et professionnelles sont fort limitées. Alors qu'en France les organisations non gouvernementales (ONG) capables de conduire des missions significatives sur des terrains de crise se comptent à peine en dizaines. Et encore...

(...) Le politologue Robert Putman, professeur de Harvard, avait montré dans un livre retentissant paru en 2000 (Bowling Alone, New-York, Simon and Schuster) que le doublement du secteur associatif entre 1968 et 1997 aux États-Unis dissimulait un effondrement préoccupant de l'engagement et de la participation civique. Au Japon, le bond du nombre d'organisations non lucratives, de 1700 en 2000 à 26000 en 2006, laisse pareillement perplexe. Cette profusion de microassociations, la représentation préférentielle du « petit » contre le « gros », la critique antibureaucratique élevée au rang de valeur cardinale devraient sérieusement alerter, surtout quand elles sont amalgamées avec des harangues anti-intellectualistes et la volonté de s'affranchir des normes légales, toujours au nom de la supposée bonne cause. Car ces traits caractérisent des discours et des pratiques populistes. Au-delà de ces péripéties propres, le cas de l'Arche de Zoé symbolise cette montée d'un ***populisme associatif et humanitaire****. »*

Philippe Ryfman, Chronique, Société Civile – Attention au populisme associatif, Le Monde Supplément Economie, mercredi 16 avril 2008

L'humanitaire et son interaction avec les acteurs militaires : la gouvernance des acteurs[22]

Par ***Monsieur Philippe Chabasse****, directeur de C&F conseil*

Monsieur Philippe Chabasse a fait une présentation des principales conclusions tirées de l'étude qu'il a menée à la demande du HCCI et du ministère de la Défense (direction des affaires stratégiques) sur la gouvernance des acteurs humanitaires (définis au sens large) et son impact sur les opérations de secours. Il a tenté de dresser une typologie des « acteurs » et de leurs interactions, en rappelant les principes qui guident leur action et les limites des relations qu'ils peuvent entretenir.

Contexte de l'étude

Cette étude vise à présenter les identités, stratégies et mécanismes de décision (formels et informels) relatifs à chaque acteur, et son positionnement à l'égard de l'institution militaire.

Les trois acteurs principaux que sont les ONG, les entreprises et le Mouvement Croix-Rouge, font l'objet du cœur de l'étude. Mais, afin de disposer d'éléments d'analyse comparée, nous avons également rencontré d'autres acteurs institutionnels, en France et en Europe principalement.

Nous avons procédé par recherches bibliographiques et entretiens avec des responsables :

- des principales ONG humanitaires françaises (Action contre la Faim, Handicap International, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, Secours Islamique, Secours Catholique, Solidarités, Première Urgence) et au niveau européen de OXFAM et du réseau VOICE,
- du Mouvement Croix Rouge : la Croix-Rouge Française et le Comité International de la Croix-Rouge,
- des directions spécialisées de quelques grandes entreprises ou réseaux d'entreprises : Carrefour, Veolia, Business Roundtable for Disaster Relief,
- de la Délégation à l'Action humanitaire au ministère des Affaires étrangères et du GIACM au ministère de la Défense,
- du PAM (Programme Alimentaire Mondial) et de l'UNICEF pour les agences opérationnelles du système des Nations unies.

Les entretiens se sont principalement déroulés au cours du dernier trimestre 2007.

I. Les Organisations Non Gouvernementales

La gouvernance des ONG

Même si elles ont toutes le même statut loi 1901, on peut globalement identifier 3 grands types de gouvernance formelle parmi les ONG rencontrées :

Les associations « board driven » où le conseil d'administration est très présent dans les décisions opérationnelles courantes. Les assemblées générales sont donc le lieu d'importantes luttes de pouvoir. Médecins du Monde fait partie de cette première catégorie : dans cette association, les responsables de missions salariés (les desks) sont tous directement supervisés par un élu associatif.

Les associations « staff driven » où les permanents salariés ont une importante latitude d'action. Les délégations de pouvoirs qu'ils reçoivent du conseil d'administration sont strictes mais permanentes. Dans ce cas, le conseil d'administration a surtout un rôle de surveillance et de conseil ; il assume principalement la responsabilité des principales orientations stratégiques et les grands choix financiers. Handicap International se rapproche plutôt de cette catégorie.

[22] Rapport *L'humanitaire et son interaction avec les acteurs militaires : la gouvernance des acteurs,* C&F Conseil, pour le ministère de la Défense, Délégation aux affaires stratégiques, janvier 2008.

Les associations de type « coopérative » où l'assemblée générale est fortement constituée de salariés et/ou d'anciens expatriés. Le conseil d'administration qui en émane est donc « culturellement » très proche de la direction et participe ainsi fortement aux décisions quotidiennes. Nous placerons Solidarités dans ce mode de fonctionnement.
À mi-chemin entre les deux premières catégories, on trouve des associations comme Médecins sans Frontières ou le Secours Islamique Français, dans lesquelles le président est salarié à temps plein de la structure exécutive. Les enjeux d'élection au cours de l'assemblée générale sont donc forts mais le président, élu, participe à la gestion quotidienne.

La position générale vis-à-vis des acteurs militaires

Elle peut globalement se résumer ainsi :

- Le mélange des rôles entre différents acteurs dans les situations de conflit est toujours dangereux, pour les organisations d'aide comme pour les populations,
- Il n'est jamais approprié, pour les militaires, de mettre en œuvre directement des actions humanitaires dans des circonstances générales,
- Cela doit se faire seulement dans des circonstances exceptionnelles, pour lesquelles des critères spécifiques doivent exister,
- Les organisations humanitaires ne devraient utiliser la protection militaire armée que comme dernier recours.

II. Le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant Rouge

La coordination interne est une priorité du Mouvement

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est le réseau humanitaire le plus large au monde, représenté et actif dans la quasi-totalité des pays. Il est composé de trois entités :

- les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,
- le Comité International de la Croix-Rouge (CICR),
- la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

La répartition des rôles déterminée au sein du Mouvement fait du CICR la structure la plus souvent confrontée aux problématiques de relations avec les acteurs militaires. Mais le souci de coordination au sein du Mouvement est l'une de ses caractéristiques essentielles, il est évidemment déterminant en termes de prises de décision et de gouvernance.

La position générale vis-à-vis des acteurs militaires

La coopération du Mouvement Croix-Rouge avec les acteurs institutionnels et en particulier les acteurs militaires est intrinsèque à l'identité Croix-Rouge. Elle est donc réelle dans la pratique, mais très « contextualisée », dépendante du terrain des opérations, des personnes présentes sur place et surtout de « l'intérêt immédiat » qu'ont les uns et les autres à travailler ensemble.

III. Les entreprises privées

Les entreprises sont des acteurs récents, mais de plus en plus importants sur les terrains de crise. Il y a dans ce mouvement un renouveau de la pratique de la philanthropie qui s'inscrit, à l'image des actions civilo-militaires, dans la nécessité pour l'entreprise de mieux assurer sa « licence d'opérer », c'est-à-dire d'asseoir sa légitimité sociale aux côtés de son efficacité économique. C'est cette nouvelle obligation sociétale qui a conduit nombre d'entreprises à développer elles-mêmes des actions humanitaires d'urgence : il s'agit pour elles de créer de nouveaux « liens sociétaux », avec des ONG locales ou internationales, des organisations internationales ou des autorités locales par exemple.

À ce titre, l'indépendance, consubstantielle au mandat des ONG humanitaires, n'est pas une question primordiale pour les entreprises et « la saine distance » dont se nourrissent les ONG à l'égard des forces armées n'est pas une condition *sine qua non* des opérations des entreprises en matière humanitaire. Entreprises et forces armées peuvent ainsi travailler d'autant plus facilement ensemble qu'elles s'inscrivent toutes deux dans une vision commune de l'espace humanitaire : à la différence des ONG, l'action humanitaire n'est pas une fin en soi, mais l'une des conditions de l'indispensable « licence sociétale d'opérer ».

IV. Paysage européen

Le système britannique se distingue par l'existence d'éléments structurels définissant le cadre d'une coordination efficace entre acteurs institutionnels et non institutionnels, avec une entité publique, le DFID, détenteur d'une véritable compétence interministérielle et de moyens financiers conséquents. Dans la pratique, on retrouve toutefois en Grande-Bretagne la revendication d'impartialité et d'indépendance de la part des ONG, mais une revendication plus politique que fonctionnelle.

En Allemagne, la coordination humanitaire apparaît comme une véritable extension de la politique étrangère. Au niveau formel, il existe aussi en Allemagne des structures rendant possible une coopération efficace entre acteurs civils et militaires, structures renforcées par l'attitude des ONG allemandes, plus ouvertes au dialogue avec les institutions. Cependant, au-delà du cadre institutionnel, on constate, ici encore, chez certains acteurs non gouvernementaux des réticences et des oppositions à cette approche intégrée.

L'Espagne constitue un cas intéressant de situation « intermédiaire » permettant d'illustrer une maturation en cours de débat. Le gouvernement de Madrid a en effet totalement intégré le volet humanitaire dans ses stratégies diplomatiques. Lors de chacune des grandes crises internationales récentes, il a systématiquement proposé aux ONG espagnoles la mise à disposition de moyens logistiques militaires : on voit apparaître dans les réponses des ONG à cette attitude un net clivage entre celles qui émanent d'un réseau international (OXFAM, MSF, MdM, etc.) et donc bénéficient de leur expérience, et des ONG plus jeunes ou plus nationales.

V. Analyse

Trois constats principaux se dégagent de l'étude : perception d'indépendance, problème posé par les ACM, double mandat des ONG (opérationnel et lobby)

A. L'importance de la perception d'indépendance

L'étude met en évidence le fait que la notion de *perception* est essentielle pour saisir pleinement certaines composantes quasi-structurelles des relations entre ONG et acteurs militaires. Il existe en effet un décalage significatif entre la réalité des logiques d'intervention de l'armée française aujourd'hui et la perception qu'en ont les ONG.

La plupart des acteurs ONG estiment ainsi que, si les objectifs concrets des forces armées sur le terrain ne sont pas nécessairement en contradiction avec les leurs, il n'en reste pas moins qu'elles sont toujours mandatées par un pouvoir politique, et de ce fait elles portent nécessairement les intérêts de ce pouvoir national (politique, géostratégique, économique, etc.). Les ONG perçoivent leur propre rôle comme hors de ce champ.

Ce décalage de perception, entretenu ou non, est l'un des facteurs clés qui permet de comprendre le « soupçon irréductible » qu'ont les ONG à l'égard de toute intervention des forces armées dans l'espace humanitaire.

Ce point de départ posé, la reconnaissance dont bénéficient les forces armées aux yeux des ONG est unanime. Qu'il s'agisse de sécurisation de l'environnement ou de soutien logistique, l'importance des interactions entre les forces armées (dans leurs missions traditionnelles) et les acteurs non institutionnels est un acquis pour tous.

À condition qu'une « saine distance » soit respectée, la question de la légitimité de la coopération avec les forces armées est assurée à leurs yeux.

Cette « saine distance » (qui autorise néanmoins des exceptions quand la situation l'impose) est porteuse de 2 éléments :

- *La distance symbolise les mandats différents* et constitue pour les ONG la condition de leur acceptabilité par les populations,
- *La distance conditionne la sécurité* des ONG.

L'étude nuance toutefois cette règle en fonction de 2 éléments :

- *La nature des crises :* les catastrophes naturelles permettent une coopération qu'un conflit armé n'autorise guère.
- *La mission des armées* : le développement des actions civilo-militaires constitue le cœur des difficultés de la relation entre ONG et forces armées.

B. Le problème posé par les actions civilo-militaires

En France comme dans les autres pays européens, le développement des actions civilo-militaires pose problème aux ONG comme au Mouvement Croix-Rouge. Ce type d'action humanitaire, pour lequel la réponse aux besoins exprimés par les bénéficiaires n'est pas un but en soi, mais un moyen au service d'une finalité différente, pose deux types de problèmes aux ONG :

- *Un problème de fond* sur le respect des trois concepts fondamentaux qui rassemblent les acteurs non gouvernementaux de l'action humanitaire : indépendance, neutralité, impartialité. En découlent naturellement les problèmes de confusion des rôles et de sécurité pour les personnels (expatriés ou non) des ONG sur le terrain,

- *Un problème de mise en œuvre,* dans la mesure où certaines actions d'aide nécessitent une expérience et des compétences professionnelles pas toujours disponibles au sein des forces armées.

Les ONG font d'ailleurs une analyse assez similaire de l'action humanitaire de certaines entreprises pour lesquelles l'aide est aussi un moyen pour mieux se faire reconnaître – et accepter – par les populations locales.

C. Le dernier constat

C'est l'insistance mise par les ONG sur leur double rôle d'acteur opérationnel et de lobbying. Qu'il s'agisse de ses choix d'implantation terrain comme de ses orientations en matière de communication, cette notion de « double mandat » est fondamentale pour tout acteur extérieur amené à côtoyer le milieu des ONG. Ce « pourquoi » de l'action d'une ONG humanitaire est tout aussi important à connaître que son statut ou ses capacités réelles d'intervention.

Dans le jeu d'acteurs d'une crise internationale, cette double approche met, de facto, les ONG en relation parallèle avec les diplomates (volet lobbying) et les forces armées (aspect opérationnel). Elles sont donc particulièrement bien placées pour mesurer les difficultés de coordination, voire les tensions qui peuvent parfois exister entre les deux institutions.

Même s'ils reconnaissent tous le professionnalisme et l'ouverture des responsables militaires, nos interlocuteurs ONG ont souligné le caractère peu rationnel de leur relation avec les forces armées. La multiplicité des contacts, un fort roulement des responsables, la complexité des structures, la concurrence ou le cloisonnement des services sont souvent cités en exemple d'obstacles pratiques et concrets à une meilleure connaissance réciproque.

« Ils ont dit... »

Le gouvernement humanitaire

« D'un côté, une police mondiale exerce le contrôle et, si nécessaire, l'intervention armée sur les crises qui ébranlent certains pays considérés alternativement comme « misérables », « vulnérables » ou « voyous », ou sur les conflits dits de faible intensité répartis sur la planète. D'un autre côté, comme cela représente une activité normale et permanente du quotidien planétaire, la main qui soigne nécessite tout un dispositif durable – une organisation, des budgets, des personnels – dont la surface s'est considérablement élargie au cours des dernières décennies et qui a intégré le discours de l'urgence dans un ensemble durable et puissant. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la formation à l'échelle mondiale d'un dispositif en charge de la gestion de la part indésirable et reléguée de la population planétaire selon un régime spécifique, celui du gouvernement humanitaire. Il ne s'agit pas de « gouvernance » ni de « gouvernementalité », comme on l'entend souvent à propos de la morale politique du monde humanitaire. ***Le terme « gouvernement » renvoie au sens très concret et précis de l'organisation du pouvoir, de la gestion matérielle et sociale de la vie dans des espaces bien localisés, dans des situations d'intervention délimitées et observables dans le temps et l'espace.*** *Cela concerne en particulier les espaces qui sont identifiés par ou avec la collaboration des organisations humanitaires publiques ou privées, des associations non gouvernementales locales ou internationales, des institutions intergouvernementales ou onusiennes. À l'image du « gouvernement du monde » (Bayard, 2004), l'ensemble du dispositif n'a pas de véritable structuration internationale, pas de chef ni de grand secrétariat exécutif, même si les velléités de coordination mondiale existent. Le HCR joue, dans ce secteur, un rôle central sur le plan politique et économique – au cours de la seule année 2000, il a contracté plus de 500 ONG pour intervenir auprès des réfugiés qu'il avait en charge. Depuis quelques années, la formation d'OCHA au sein de l'ONU représente une tentative de coordonner l'action humanitaire dans les différents rameaux du dispositif. Des conflits de compétences apparaissent ici ou là, notamment sur les terrains africains, entre le HCR et OCHA, comme ce fut le cas à propos de la gestion des déplacés internes. Dans le même sens, ECHO occupe une place centrale dans le financement et donc le pilotage de l'intervention des ONG des pays européens, en particulier de la vaste nébuleuse des petites ONG sans indépendance financière. Enfin, une dizaine d'ONG de surface internationale tentent de coordonner l'intervention sur le terrain de leurs différentes sections nationales, plus rarement de définir des campagnes ou des positions communes à l'échelle internationale ».*

Michel Agier, *Le chaos et les camps : genèse du gouvernement humanitaire,* in REPENSER LA SOLIDARITÉ, L'apport de sciences sociales, Sous la direction de Serge Paugam, Le Lien Social – PUF, 2007.

Réflexions sur l'impact de la gouvernance des acteurs humanitaires dans la gestion des crises.

*Par **Madame Louise Avon**, déléguée à l'Action Humanitaire, Délégation à l'Action Humanitaire, ministère des Affaires étrangères (MAE).* www.diplomatie.gouv.fr

Mme Louise Avon a tenté de rappeler les champs d'action concurrents, pourtant différents mais parfois complémentaires, entre acteurs humanitaires, politiques ou militaires, confrontés aux situations de crise souvent complexes.

Qui sont les « acteurs humanitaires » ? Quel est leur mandat ? De qui le tiennent-ils ? Comment l'expriment-ils ? Comment situent-ils leur action les uns par rapport aux autres ? Quelle est leur légitimité ? Quelles sont leurs sources de financement ? Quelle image veulent-ils donner d'eux-mêmes ? Quels sont les rôles respectifs des « sièges », des « expatriés », des « locaux » ? Quelle est leur relation à l'état « hôte » ? (suivant le type de crise, l'accessibilité aux media, suivant les différences d'action et de mandats entre ONG, OI et autres états, leur présence antérieure ou leurs liens historiques avec l'état hôte, les justifications de l'intervention).

La réponse à ces questions a nécessairement des conséquences sur le mode de gouvernance des acteurs humanitaires dans la gestion d'une crise. D'autant que de nombreuses crise sont marquées par la multiplicité des acteurs dont les champs d'action sont généralement superposés, donc concurrents ; des acteurs de « nature » différente, avec des modes de gouvernance interne différents, des relations au terrain diverses (histoire et niveau de connaissance, etc.). L'espace « humanitaire » est multidimensionnel. Un même « acteur » –les Nations unies par exemple – a plusieurs visages, celui de l'humanitaire, du politique, du militaire. Un état peut aussi en avoir plusieurs.

Les « principes humanitaires » se heurtent donc en permanence à une réalité complexe. « Acteurs volontaires d'un mouvement qui vise à combattre l'invraisemblable déséquilibre du monde et l'iniquité entre les peuples, les volontaires de l'aide humanitaire en sont généralement les symboles ». « Au-delà de la technicité, l'humanitaire, c'est avant tout un contexte de relations interhumaines, donc de situations paradoxales »[23].

Comment améliorer alors la réponse aux crises ?

Il existe plusieurs tentatives de réponses, chacune avec ses limites, ses contraintes.

D'abord *les missions intégrées de l'ONU*. Plusieurs mandats se côtoient parfois, mais ces missions ont le mérite d'être coordonnées par un coordinateur représentant du secrétaire général des Nations unies. Celui-ci doit respecter les mandats de chacun et s'assurer de la cohérence de l'action de la communauté internationale (comme en RDC). Les volets humanitaire, militaire, politique, doivent être combinés et cohérents. Dans la réalité, les difficultés sur le terrain viennent plus souvent d'une rivalité de pouvoir (problème du qui coordonne qui) que d'une partialité supposée de telle ou telle agence.

Une seconde tentative de réponse réside dans *la relation entre militaires et humanitaires*. Les militaires tiennent leur mandat des états (en cas d'Opération de Maintien de la Paix), donc d'un compromis politique, ce qui n'est pas en principe le cas des acteurs humanitaires. L'imprécision du mandat qui est donné aux forces armées, ou son inadéquation à certaines situations du terrain sont souvent sources d'incompréhension mutuelle entre militaires et humanitaires, pourtant appelés à travailler côte à côte, sinon ensemble. Les objectifs de chacun doivent être compris par les autres si l'on veut améliorer la collaboration.

Une dernière tentative de réponse aux crises revient aux politiques, donc aux *états*. C'est à eux que revient la responsabilité de se saisir d'une crise le plus en amont possible pour être à même de combiner de la façon la plus équilibrée possible les différents types de réponse (politique, militaire, humanitaire), ceci en fonction du résultat qu'ils cherchent à obtenir. La difficulté réside dans la définition, commune ou non, du résultat recherché qui combine les aspects politiques, économiques et sociaux. L'enjeu est non seulement la sortie de crise, mais surtout l'éradication, autant que faire se peut, des causes de rechute. Si tout se passe bien, les acteurs humanitaires devraient disparaître in fine, avec discernement et, bien sûr, désintéressement.

[23] P. Chabasse, « Victimes et sauveteurs, qui aide qui ? » in *Les ONG dans la tempête mondiale*, ouvrage collectif sous la direction de Coordination SUD.

« Ils ont dit… »

Pour une défense européenne

« L'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales », avait conclu le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998. La politique européenne de sécurité et de défense inscrite dans le traité de Lisbonne nous permet enfin de répondre à cette exigence.

Demain, si nous le voulons, l'Union européenne pourra pleinement assumer son rôle sur la scène internationale. Nul ne contestera que c'est un atout majeur pour la paix dans le monde. La quinzaine d'opérations, civiles et militaires, que l'Europe a déjà conduites, depuis 2003, dans les Balkans, en Afrique, au Moyen-Orient, en Afghanistan et jusqu'en Indonésie en atteste largement.

Dans chacune d'elles, l'Union a été guidée par un seul idéal ***: sauver des milliers de vies menacées par des conflits, prévenir des guerres meurtrières, travailler à la reconstruction et à la réconciliation quand la communauté internationale n'avait pu les empêcher****. Avec, à chaque fois, le souci de l'efficacité et du pragmatisme, avec ou sans le soutien direct des Américains.*

Point de vue, Journal Le Monde du 12 mars 2008, *Pour une défense européenne*, par Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes.

Les militaires à l'écoute des humanitaires.

*Par **Monsieur le Général Bernard Thorette,** ancien chef d'état-major de l'armée de terre.*

Le général Bernard Thorette a rappelé l'enjeu de la coordination entre acteurs civils et militaires en situation de crise et de post-crise, et a souligné la nécessité de développer entre eux des relations de travail dans le respect des mandats et des missions assignées à chacun. « Trop de militaire peut tuer l'humanitaire ; trop d'insécurité peut mettre l'humanitaire en péril »

Je dois tout d'abord remercier Benoît Miribel d'avoir estimé qu'un militaire pouvait avoir sa place dans le débat d'aujourd'hui. Je suis par ailleurs heureux de retrouver quelques visages connus.

Je me suis naturellement interrogé sur les termes du débat…

- *gouvernance,* que j'interprète, pour ce qui me concerne, comme faisant référence à l'action sur le terrain, qui doit être juste, pertinente, cohérente, non désordonnée, pour ne pas dire « ordonnée »…
- *acteurs humanitaires*, que j'interprète, globalement comme pouvant inclure tous ceux qui, de près ou de loin, peuvent avoir une action de type « humanitaire ».

Il s'agit bien, me semble-t-il,

- d'évoquer l'enjeu de l'action et de la coordination des acteurs qui interviennent dans des situations de crise,
- de débattre des relations de terrain (nécessaires, souhaitables ou non) entre militaires et « humanitaires » dans un contexte d'insécurité grandissante, de crises et de sorties de crises complexes et s'inscrivant « dans la durée ».

Je voudrais, en trois points,

- rappeler quelques exemples et poser ainsi le débat,
- évoquer le contexte actuel,
- poser la question des rôles partagés.

Premier point, quelques exemples (de rôles partagés…)

Il y en a beaucoup, et je suis certain que chacun a le sien en tête…
Je me bornerai à trois références :

- 1993, la Somalie. L'aide humanitaire est déployée, le besoin sécuritaire n'est pas explicitement demandé, mais une intervention de type sécuritaire est décidée. Les relations entre militaires et humanitaires se trouvent ainsi entre « complication et acceptation »…
- 1991/1995, l'ex-Yougoslavie et notamment les couloirs humanitaires. Les relations entre militaires et humanitaires vont « de la défiance à la compréhension ».
- -1998/1999, le flux de réfugiés du Kosovo en Macédoine et en Albanie. Nous allons alors « de la défiance à l'évidence ».

Ces quelques exemples posent succinctement le débat.
En les citant, je ne cherche pas à « justifier » la présence des militaires dans l'action humanitaire, je veux simplement rappeler que chacun a, ou peut se trouver en situation d'avoir un rôle à assumer, en parallèle de celui de l'autre :

- -le militaire pour maîtriser la violence et apporter la paix,
- -l'humanitaire pour traiter l'urgence, permettre la vie, redonner l'espoir.

Est-ce à dire qu'il y a une cloison entre ces deux fonctions ? Je ne le crois pas.
Est-ce à dire que ces fonctions sont imbriquées naturellement ? Je ne le crois pas davantage.

Est-ce à dire que ces fonctions sont pour autant antinomiques ? Je ne le crois pas non plus.

Je réponds donc non à ces trois questions…tout en acceptant bien entendu le débat sur ces points, tant l'ont sait que trop de sécuritaire peut « tuer » l'humanitaire et qu'à l'inverse, trop d'insécurité peut empêcher l'humanitaire.

Or, quel est le contexte actuel ? (c'est mon second point)

Une bonne partie de la planète est actuellement engagée dans un processus de sortie de crise. On peut certainement y voir un échec du « préventif » et l'inflation du « post-crise ». La radicalisation des situations apparaît de moins en moins dans la phase militaire de l'action et de plus en plus au cours de la phase de sortie de crise. Les crises aiguës sont souvent courtes et circonscrites, les « sorties de crise » durent…et souvent de longues années.

La situation actuelle est bien celle de crises ou de sorties de crise, complexes, où les volets militaire et humanitaire sont présents, et où existe la plupart du temps un volet civil de l'action internationale.

Les objectifs des uns et des autres convergent d'une certaine manière. Chacun, à sa manière, avec ses convictions, dans son champ d'action cherche à « gagner la paix » et, gagnant la paix, à « gagner les cœurs ».

Alors, quels rôles partagés ? Quelles solutions ? Quels axes de réflexion ? (C'est mon troisième et dernier point).

Avant de tracer quelques grandes lignes d'éléments de réponse, il convient de bien réaffirmer qu'une seule chose compte avant tout, l'intérêt des populations…

- Populations pour lesquelles les militaires agissent en fonction du mandat qui leur est donné, du droit international, de l'intérêt des états, pour que le droit prime sur la force.
- Populations pour lesquelles les humanitaires agissent en fonction du mandat qu'ils se donnent en toute indépendance, en fonction du droit international, de l'intérêt des populations, du droit d'ingérence, du devoir d'assistance, pour que l'attention prime sur l'oubli.

Une question, à cet égard, reste « pendante » : « un environnement sécurisé est-il indispensable au déploiement de l'aide humanitaire ? » Sans soldats, les humanitaires sont des éclaireurs sans armes, courageux, mais libres. Paradoxalement, l'absence de sécurité peut leur garantir une certaine sécurité. Avec des soldats, les humanitaires courent le risque de voir leur action assimilée à celle des militaires…mais leur sécurité est plutôt mieux assurée. Cette question peut devenir, au passage, extrêmement compliquée lorsque l'action militaire de « libération » évolue peu à peu en action militaire « d'occupation », ou qu'elle est perçue comme telle.

Le débat a déjà été abordé par les interlocuteurs précédents et il sera sans doute repris tout à l'heure sur ces points.
Pour ma part, et ce sera ma conclusion, je ne crois pas à la coordination imposée mais à la coordination proposée, acceptée ; je ne crois pas au « mélange des genres », et je refuse l'usurpation de rôles et crois à la complémentarité dans l'espace et dans le temps.

Je crois au rôle éminent de chacun ; je crois à la nécessité de clarifier les rôles respectifs ; je crois à la priorité du refus de l'ignorance de l'autre ; je crois aux vertus du dialogue et je crois à l'absolue nécessité d'information réciproque… et ceci d'autant plus que de nouveaux acteurs non étatiques, privés, « compliquent le paysage »…
Voilà, mesdames, messieurs, les éléments que je souhaitais apporter à notre réflexion d'aujourd'hui, éléments qui serviront de base à notre discussion ultérieure.

Je vous remercie.

« Ils ont dit... »

Les ONG au service de l'effort de guerre ?

« L'intervention de l'OTAN au Kosovo constitue un événement charnière : il s'agit de la première opération résolument offensive contre un ennemi identifié, menée au nom de principes humanitaires. De plus, cette opération prévoit d'emblée une mise sous tutelle d'un territoire associant une présence militaire et un plan de reconstruction civile dont les ONG doivent faire partie. L'enjeu pour MSF devient alors de définir une action qui réponde efficacement aux conséquences du conflit sur les populations civiles, tout en restant en dehors du cadre politique de l'intervention et de la reconstruction. ***En cela, les interventions menées au nom de la « guerre contre la terreur », en Afghanistan et en Irak constituent davantage une radicalisation de la problématique qui émerge au Kosovo plutôt qu'une rupture.*** *Cette radicalisation s'opère notamment au niveau du discours puisque l'humanitaire, de Washington à Londres, est désormais présenté comme faisant partie de l'effort de guerre et occupant une place naturelle dans le camp de la coalition (internationale) ».*

Xavier Crombé, chargé de recherche, Fondation Médecins sans Frontières*:* « l'occupation comme révélateur : responsabilités et limites de l'humanitaire »*,* in *L'action humanitaire en situation d'occupation,* les Cahiers du CRASH, janvier 2007.

« Sorties de crise et états fragiles » : le point de vue de l'Agence française de Développement[24].

Par ***Monsieur Jean-Bernard Véron,*** *responsable de cellule sortie de crise à l'Agence française de Développement.* www.afd.fr

Monsieur Jean-Bernard Véron a rappelé le rôle de l'Agence française de Développement et son périmètre d'intervention, notamment dans les situations dites de sortie de crise et de reconstruction des appareils d'Etats qui ont été ravagés par la guerre. Il a souligné le choc des cultures existant entre acteurs de l'urgence et ceux du développement, en soulignant la nécessité de les voir travailler ensemble.

Je souhaite ici faire plusieurs remarques :

1- La multiplication des situations – crises pérennes, sorties de crise lentes et précaires, retombées dans le conflit ou, enfin, simultanéité, sur un même territoire, de régions en guerre et de zones pacifiées – rend de moins en moins pertinente la coupure traditionnelle entre phase d'urgence humanitaire d'une part et phase de réinstallation, reconstruction et reprise du développement d'autre part. On assiste, en conséquence, à l'extension des interventions des acteurs humanitaires vers des opérations de développement et, en sens inverse, à la prise en compte, par les agences d'aide au développement, de problématiques qui relèvent plus ou moins clairement de situations de crise dans lesquelles la dimension d'assistance humanitaire reste prégnante. La question de la coordination ne concerne donc pas seulement les acteurs humanitaires intervenant en phase d'urgence, mais l'ensemble des parties présentes dans une situation de crise ou de sortie de crise, y compris les agences d'aide.

2- Cette coordination élargie n'est pas a priori évidente en raison des multiples différences entre ces deux catégories d'intervenants :

- différence dans le rapport au temps et, partant dans les mandats de chacun, les humanitaires raisonnant plutôt dans le temps court de l'assistance qui permettra de sauver des vies humaines et les agences d'aide dans le temps long du développement économique et social ;
- différence dans le type de relations avec les partenaires locaux, les uns privilégiant la substitution à des interlocuteurs défaillants, les autres cherchant à accompagner lesdits interlocuteurs locaux en affectant une partie de leurs interventions au renforcement de leur capacité ;
- différence dans les relations avec l'Etat, les humanitaires travaillant préférentiellement avec la société civile, alors que les agences d'aide ont pour principaux partenaires les administrations de l'Etat en question ;
- différence enfin des ressources que les uns et les autres sont capables de mobiliser avec, en général, des moyens financiers plus importants des agences d'aide.

3- Difficile, cette coordination n'en est pas moins indispensable pour plusieurs raisons :

- dans ces situations de « zone grise », la palette des besoins à couvrir est large et requiert simultanément des interventions d'assistance humanitaire et des actions de reconstruction/reprise du développement ;
- les décisions prises dans le cadre de l'assistance humanitaire ne sont pas sans conséquences sur l'étape ultérieure du développement, ainsi que l'illustre à foison l'origine d'une aide alimentaire selon qu'elle est importée ou provient de l'agriculture locale ;
- il faut délicatement doser le souci d'efficacité à court terme, qui conduit souvent à faire l'impasse sur l'appareil d'Etat local, et l'objectif de consolidation dudit appareil pour lui permettre d'assumer progressivement les missions qui sont les siennes.

[24] Lire Agence Française de Développement & Groupe URD, Savoirs communs n°2, « Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit », Janvier 2008 ; et *Etats et sociétés fragiles – Entre conflits, reconstruction et développement*, Jean-Marc CHÂTAIGNER et Hervé MAGRO (direction), Karthala 2007.

4- Les coordinations entre ces deux catégories d'acteurs sont à construire d'abord sur le terrain et ce au cas par cas, eu égard à la différence des situations et à l'importance du contexte dans la définition de stratégies d'intervention appropriées. Cela étant posé, quelques recommandations plus générales méritent d'être retenues, tels que :

- le principe de réunions régulières et systématiques, afin tout à la fois de mieux connaître la culture des uns et des autres et d'échanger informations et enseignements ;
- l'association des agences d'aide dès les toutes premières phases de l'intervention humanitaire et des diagnostics qui sont alors produits, non seulement à titre d'observateurs, mais aussi pour leur permettre de faire valoir leurs points de vue sur les conséquences à terme des modalités de mise en œuvre de l'assistance en question ;
- le tuilage dans le temps des actions des uns et des autres, afin de ne pas créer d'incompatibilité dans le processus d'intervention ;
- l'évaluation conjointe des programmes mis en œuvre dans le but de produire un corpus de capitalisation partagé.

Je vous remercie.

« Ils ont dit... »

Des modèles « alternatifs » de réponse aux crises ?

« Les ONG multimandat – celles qui sont engagées simultanément dans des actions humanitaires et de développement – sont confrontées à certains problèmes spécifiques dans leur approche de situations d'urgences complexes. La logique du développement au cœur de laquelle se trouve l'idée de monde perfectible héritée du Siècle des lumières s'accommode mal de la vision fondamentalement pessimiste des humanitaires. Ceux-ci jouent les Cassandre. Ils ont parfois raison, mais rares sont ceux (notamment parmi les acteurs du développement) qui veulent entendre leur message. Or, les impératifs de l'humanitaire ne supportent pas de compromis et réclament la priorité sur toute autre action en faveur de l'amélioration des biens publics. Le continuum « secours - développement », modèle maintenant largement abandonné, servit pourtant en partie de moyen de réconcilier les demandes et les approches concurrentes des programmes d'aide et de développement, au moins au niveau du management. Mais, ainsi que l'ont montré les situations de transition « post-conflit », comme en Afghanistan, cette approche, en fait, ne résout pas les dilemmes de stratégie ou de programmes. ***Les complémentarités supposées entre les différents programmes ne survivent pas à l'épreuve des faits; et les divergences subsistent entre les approches de « substitution » aux acteurs locaux et de « développement de capacités » de ces mêmes acteurs, dans un contexte ou les capacités de l'état sont faibles, voire inexistantes.*** *Le besoin est donc très grand ici pour des modèles alternatifs. Les tensions s'accroissent encore lorsque les objectifs politiques intègrent à ce « mixe » la paix et la sécurité, et l'on doit parfois choisir entre des stratégies fondamentalement incompatibles. Ainsi l'exemple du Darfour : le rétablissement de la paix peut nécessiter d'arbitrer simultanément entre l'humanitaire et les droits de l'homme, dans un contexte où les parties en présence (et le processus de paix) sont elles-mêmes engagées dans un processus de guerre et d'attaque de civils ».*

James Darcy, Overseas Development Institute – London (UK), « Protection ou influence ? La politique internationale et l'évolution du rôle des ONG », in *Critique de la raison humanitaire,* Sous la direction de Karl Blanchet et Boris Martin, Le Cavalier Bleu Editions, janvier 2006.

Pour une gouvernance au service de l'humanitaire.

Par ***Monsieur Alain Boinet****, directeur général et fondateur de l'association Solidarités.* www.solidarites.org

Monsieur Alain Boinet a rappelé l'interaction des gouvernances respectives des acteurs civils, politiques et militaires engagés dans les situations de crise et la délivrance de secours. Il a également rappelé les principes de gouvernance qui doivent guider leurs actions, à savoir : le principe d'humanité, celui d'impartialité, l'indépendance, et la neutralité. Tout en soulignant une évidence, « l'humanitaire n'a pas réponse à tout » ; les responsabilités politiques restant centrales dans la gestion et la résolution des situations de crise. Il a souhaité aussi insister sur la plus-value des ONG et leur légitimité dans de nombreux contextes auprès des populations les plus vulnérables, tout en reconnaissant que la coopération était possible au cas par cas entre acteurs humanitaires, politiques et militaires. Monsieur Boinet a ensuite questionné la mise en œuvre des recommandations de rapports publiés par le HCCI il y a quelques années sur les relations entre ONG et pouvoirs publics dans les situations de post-crise. « À quelle révision des politiques publiques cela a-t-il conduit ? Où va-t-on aujourd'hui ? » Il a regretté l'opacité existante dans la mise en œuvre de la réforme de la politique de coopération internationale de la France appelant à la construction d'un partenariat adulte, positif et équilibré. Et d'en appeler au ministre des Affaires étrangères, Monsieur Bernard Kouchner, afin qu'il clarifie ce qui doit l'être. Monsieur Boinet a enfin souligné que la présidence française de l'Union européenne qui s'annonce était une opportunité pour porter le débat publiquement, les ONG devant utiliser cette occasion pour faire des propositions et défendre les principes du consensus européen sur l'aide humanitaire.

En guise d'introduction et pour reprendre le titre de ce colloque « De l'urgence à la post-crise : gouvernance des acteurs et enjeux humanitaires », je voudrais souligner que tout l'intérêt et toute la difficulté du thème résident dans la diversité des acteurs et des enjeux qui sont loin d'être seulement humanitaires.

Aussi, je voudrais ici commencer par poser quelques principes qui sont autant de points de repère pour une ONG comme *SOLIDARITÉS* pour piloter ce que l'on pourrait qualifier de gouvernance des enjeux humanitaires.

Des principes pour la gouvernance humanitaire en action.

Le principe fondateur au cœur de l'humanitaire, c'est celui de la compassion en action pour secourir les êtres humains menacés dans leur vie en répondant à leurs besoins vitaux (manger, boire, être à l'abri, être soigné) dans le plus grand respect de leur dignité et, j'ajouterai, de leur identité culturelle.

En second lieu, il y a nos principes bien connus qui sont au service de cette finalité et qui sont largement partagés par la communauté des ONG : l'humanité, l'impartialité et l'indépendance, principes reconnus par beaucoup d'institutions.

Mais, disons-le aussi, l'humanitaire n'est pas la solution à tous les problèmes du monde et les humanitaires doivent reconnaître de leur côté la légitimité et la nécessité du politique.

Une remarque sur l'indépendance. Il faut concevoir celle-ci par rapport à notre devoir humanitaire d'assistance et dans nos relations avec les acteurs politiques ou militaires. Ceci étant dit, il est tout à fait compatible pour une ONG de faire financer ses programmes par des institutions dans le respect de ses principes humanitaires.

J'aimerais aussi évoquer le principe de réalité. Personne ne peut tout faire partout, pas plus les ONG que les Nations unies ou les états. Une bonne gouvernance humanitaire globale doit donc se préoccuper de la complémentarité des acteurs, de leur subsidiarité, de leur légitimité, de leur plus-value et de leurs principes et méthodes de coopération.

Enfin et surtout, pour revenir à l'essentiel, les « victimes » représentent l'enjeu humanitaire majeur qui doit être au centre de notre gouvernance. Et de ce point de vue, force est de constater que l'humanitaire n'est ni assez reconnu, ni assez respecté, ni assez soutenu face à l'ampleur des crises et des besoins.

Je vous propose maintenant de confronter le thème de notre colloque à l'actualité de nos relations avec plusieurs grandes institutions que sont l'état Français, l'Union européenne et les Nations unies.

Quels enjeux humanitaires en France et pour quelle gouvernance ?

Il y a un paradoxe dans le fait que les ONG humanitaires entretiennent de bonnes relations de partenariat avec la Délégation à l'Action Humanitaire du ministère des Affaires étrangères et le fait que ce partenariat est très insuffisant.

Pour l'humanitaire, l'origine de ce partenariat remonte aux années 1987 et 1998, essentiellement avec Bernard Kouchner, secrétaire d'état aux Affaires humanitaires. Au fond, depuis 20 ans maintenant, à part l'expérience acquise, il n'y a pas eu beaucoup de progrès dans un partenariat qui vivote chichement. Et pourtant, les financements de la DAH sont très utiles à beaucoup d'ONG dans de grandes urgences ou urgences chroniques tant pour être réactif ou ouvrir une mission que pour compléter d'autres financements.

Pour aller à l'essentiel, la DAH dispose de moins de 10 millions d'euros par an alors que Bernard Kouchner avait réussi quinze ans plus tôt à mobiliser plus du double. De plus, le passage de programmes d'urgence à des projets de reconstruction, si essentiel en sortie de crise, ne fonctionne absolument pas en France, contrairement à ce que nous arrivons à faire avec d'autres, comme EuropeAid et la Commission européenne.

Pour les autorités françaises, il semble qu'il y ait d'une part l'urgence et d'autre part le développement, et qu'il n'y ait rien entre les deux, alors que toute l'expérience des 20 dernières années souligne au contraire l'importance décisive de la phase intermédiaire de reconstruction en termes d'évolution de l'aide aux besoins des populations, de surcroît souvent impliquées dans un processus de paix !

Cela fait donc vingt ans maintenant que l'on tourne en rond en changeant régulièrement d'interlocuteurs, et l'on en est encore à faire face à une catastrophe de grande envergure en envoyant quelques avions de secours, en l'absence d'une vraie stratégie.

Les exemples abondent. Ainsi, en 2003, le secrétaire d'état aux Affaires étrangères, Renaud Muselier, avait pris l'excellente initiative d'une étude sur « les moyens de nature à améliorer l'efficacité des ONG françaises dans les interventions d'urgence ». Étude débouchant sur la création d'un organisme paritaire, le « Conseil d'orientation à l'action humanitaire d'urgence » qui ne survécut pas à son successeur. Il est ainsi du HCCI qui, à plusieurs reprises, a réalisé d'excellentes études, comme en 2005 l'étude intitulée « l'action des acteurs français dans le post-conflit »[25], sans que l'on note la moindre évolution du coté de l'Etat. Alors, faut-il désespérer ou devenir cynique ?

Nous ne demandons pas ici à l'état français de faire lui-même de l'humanitaire, mais de soutenir et renforcer l'action humanitaire des acteurs spécialisés comme les ONG qui sont l'expression de la solidarité de la société française et qui, de facto, sont devenus des acteurs des relations internationales.

C'est pourquoi nous lançons ici un appel pressant et cordial à Bernard Kouchner. Compte tenu du rôle qu'il a joué dans l'aide humanitaire internationale, au moment même où il est ministre des Affaires étrangères, comment ne pourrait-il pas améliorer le partenariat entre l'Etat et les ONG, tant en termes de ressources que de méthodes et plus encore d'état d'esprit ?

Les risques et les enjeux auxquels nous sommes confrontés en font une nécessité impérieuse me semble t-il, qu'il s'agisse de la crise alimentaire mondiale, de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, de la croissance démographique et de l'urbanisation, des questions d'identité confrontée à la pauvreté, de la multiplication des catastrophes naturelles, des engagements en matière d'Aide Publique au Développement et aux Objectifs du Millénaire des Nations unies de réduction de moitié de la pauvreté dans le monde d'ici 2015.

La morale de l'extrême urgence qui est sans cesse sollicitée doit enfin se doter en France d'instruments adaptés et efficaces, et nous espérons que Bernard Kouchner sera l'artisan de cette réforme.

La réforme humanitaire des Nations unies en question

L'avenir de cette réforme en cours est déterminant pour l'aide humanitaire et pour les ONG plus particulièrement. Chacun se souvient de cette étude lancée en 2005 par Jan Egeland, alors secrétaire général adjoint et coordinateur des secours d'urgence des Nations unies, la « Humanitarian Response Review » qui a débouché sur la mise en place de trois nouveaux instruments que sont les « clusters » ou groupements d'approche sectorielle, le « Cerf » ou Fonds Central de Réponse d'Urgence doté d'un budget de 500 millions

[25] Voir annexes.

de dollars, et les fonds communs des bailleurs tels que le « Pooled Fund » ou le « Common Humanitarian Fund ». Nous sommes aujourd'hui confrontés à cette réforme et les ONG sont nombreuses à coopérer avec ses instruments.

Le but affiché de cette réforme est d'améliorer la réactivité, l'efficacité et la coordination de la réponse humanitaire internationale. Comment ne pas être d'accord ? Cependant, pour *SOLIDARITÉS* comme pour beaucoup d'ONG, cette réforme soulève de sérieux problèmes de gouvernance et devient en elle-même un enjeu humanitaire, pour reprendre le thème de notre colloque.

En effet, les Nations unies ont un double mandat, l'un qui est humanitaire et l'autre qui est politique. Si nous reconnaissons pleinement la légitimité de l'ONU, si nous coopérons depuis longtemps avec les agences des Nations unies sur un plan humanitaire, nous ne pouvons pas endosser ou partager une responsabilité politique qui ne relève en aucun cas des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. C'est bien toute la question que nous posent les missions dites intégrées qui, au-delà même du mandat politique, impliquent fréquemment une composante militaire sous mandat des Nations unies, voire même sous le mandat de l'OTAN, comme cela est le cas actuellement en Afghanistan et avant au Kosovo.

Cette réserve ne signifie pas que nous ne sommes pas intéressés au règlement des crises, règlement que nous devons appeler de nos vœux, cela signifie que ces questions sont sous la responsabilité directe des états concernés et de l'ONU et non des ONG dont la responsabilité primordiale est l'accès des secours aux victimes sans distinction ni préalable.

D'autre part, nous ne sommes pas non plus favorable à une centralisation excessive, voire exclusive, de l'aide humanitaire qui risquerait fort de se bureaucratiser, voire même de limiter sa réactivité et ses capacités d'innovation.

Nous pensons au contraire qu'une meilleure réactivité et coordination sont compatibles avec une diversité d'acteurs et de financements, et que c'est l'interaction entre les deux nécessités – diversité et coordination – qui offre la plus forte valeur ajoutée collective à l'aide humanitaire internationale.

Là aussi, nous souhaitons un dialogue clair avec John Holmes, le nouveau secrétaire général adjoint des Nations unies en charge de l'humanitaire, pour préciser les conditions d'un partenariat mondial visant à optimiser librement la coordination des acteurs et des ressources, et non à chercher à les assujettir subrepticement.

Le « Consensus européen sur l'aide humanitaire »[26].

Nous retiendrons ici quatre caractéristiques de l'Union européenne en matière de solidarité internationale. Elle est le premier financeur au niveau mondial avec, pour la seule urgence humanitaire de la DG ECHO un budget de 768 millions d'euros en 2007. Elle inscrit son action dans la durée de l'urgence, puis son passage à la reconstruction entre la DG ECHO et EuropeAid. Partenariats et financements sont régis par un contrat cadre de partenariat, véritable accord contractuel avec ses partenaires (ONG, famille Croix Rouge, Nations unies). Enfin, la Commission européenne vient, à l'initiative du commissaire Louis Michel, d'adopter avec le Parlement européen et le Conseil européen, et dans le cadre d'une large concertation impliquant tous ses partenaires, un « Consensus européen sur l'aide humanitaire » qui fait référence depuis sa signature en décembre 2007. Ajoutons cependant que nous avons quelques inquiétudes quant à l'alourdissement de ses procédures qui coûtent cher, qui se font souvent au détriment de notre présence auprès des populations et entraînent une perte de réactivité dans l'urgence.

Du point de vue de la gouvernance des acteurs, ce « Consensus européen de l'aide humanitaire » est essentiel pour les ONG, tant il partage la plupart de nos positions. Soulignons le fait que les ONG ont été largement consultées au préalable, sur la base d'un questionnaire, et que VOICE, coordination qui représente plus de 90 ONG, y a activement participé.

Je ne retiendrai ici que quatre de ces positions essentielles qui figurent dans le texte du « Consensus ». D'abord, il est affirmé que les principes d'action de l'aide humanitaire sont la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Ensuite, il est stipulé que l'aide humanitaire n'est pas un instrument de gestion des crises. Enfin, il est indiqué que la diversité des acteurs et des financements est une nécessité et un atout.

[26] http://ec.europa.eu/echo/presentation/index_fr.htm

Ce « Consensus » est le premier texte politique de référence de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire. De plus, il dispose depuis ce printemps d'un projet de feuille de route pour les années à venir, qui a été discuté avec les ONG à Bruxelles, tant il est décisif que ce « Consensus » ne se limite pas à un texte, mais qu'il soit mis en œuvre.

Si ce « Consensus » ne règle pas tout, il constitue indéniablement le texte de référence le plus élaboré et le plus proche des positions communes aux ONG.

Quelle gouvernance pour quels enjeux ?

La gouvernance doit être au service des personnes nécessitant des secours. La gouvernance la plus appropriée entre les ONG et les institutions est celle du partenariat. Au niveau de la France, ce partenariat n'est ni suffisant ni adapté. Aussi, nous appelons à une amélioration des moyens, l'établissement du lien entre urgence et reconstruction, une concertation régulière, en résumé à un changement d'état d'esprit et à une nouvelle politique de partenariat.

Au niveau des Nations unies, nous appelons à éviter toute confusion entre politique, militaire et humanitaire, en améliorant la coordination, la réactivité et l'efficacité de tous les acteurs.

Au niveau de la Commission européenne, la mise en œuvre du « Consensus européen de l'aide humanitaire » nous permet de mieux affirmer et d'appliquer nos principes, notamment dans nos relations avec les Nations unies, et de respecter la liberté de diversité des acteurs et des financements.

Des évolutions significatives, voire des changements sont à l'œuvre aujourd'hui dans l'aide internationale. Il importe que les ONG pilotent la gouvernance de leurs relations avec les grandes institutions pour toujours remplir leur mission humanitaire au service des populations menacées, malmenées, victimes, vulnérables, et préservent ainsi l'espace d'accès et d'humanité essentiel à ces êtres humains pour lesquels la solidarité est une assurance vie.

« Communiqué de presse… »

Un consensus européen sur l'aide humanitaire, 18 décembre 2007

Les présidents de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne représentant les 27 états membres ont signé aujourd'hui un ***«consensus européen sur l'aide humanitaire».*** *Ce consensus définit une vision commune pour l'UE, ainsi qu'une stratégie concrète permettant de porter effectivement secours aux millions de personnes dans le monde touchées par les conflits et les catastrophes naturelles.*

L'Union fournit près de la moitié de l'aide humanitaire internationale officielle, soit par le biais de la Commission européenne, soit bilatéralement par ses états membres. Depuis le début de l'année, la Commission a fourni, à elle seule, une aide humanitaire de plus de 700 millions €. Ces fonds permettent de secourir les victimes de crises du monde entier, qu'il s'agisse de fournir des denrées alimentaires et des soins de santé aux populations du Darfour ou de satisfaire les besoins immédiats en eau potable et en produits de première nécessité des victimes du cyclone qui a balayé le Bangladesh.

En adoptant ce consensus européen – qui débouche, et c'est une première, sur une déclaration politique globale et commune de l'UE –, l'Union se montre résolue à travailler collectivement pour venir en aide aux autres.

Signataire du consensus au nom de la Commission européenne, le président José Manuel Barroso a déclaré: ***« Bien que l'UE soit le plus grand pourvoyeur d'aide au monde, nous pouvons mieux faire en intensifiant notre collaboration. Des objectifs et des principes communs et une meilleure coordination peuvent renforcer notre capacité à aider les populations dans le besoin ».***

Louis Michel, commissaire chargé du développement et de l'aide humanitaire, a déclaré: « Je suis très heureux de l'issue de ce processus lancé il y a un an. Avec l'adoption de ce consensus sur l'aide humanitaire, nous partageons l'objectif qui consiste à présenter une vision et une stratégie européennes concrètes en matière d'aide humanitaire, afin de pouvoir secourir plus rapidement et plus efficacement celles et ceux qui en ont désespérément besoin ».

Proposé par la Commission européenne, le consensus européen entend favoriser la coordination entre les institutions de l'UE et met en avant les bonnes pratiques de l'aide humanitaire. Il souligne aussi le rôle de chaque acteur associé à ce processus. Pour être capable de fournir une aide dans des circonstances très difficiles, il faut un partenariat solide et de bons contacts avec la communauté internationale, notamment avec les Nations unies, le mouvement de la Croix-Rouge et les ONG du secteur humanitaire. Les infrastructures locales sont aussi essentielles pour sauver des vies et atténuer les souffrances. Avec son consensus, l'UE affirme également son engagement à soutenir les plus vulnérables à l'aide de mesures de réduction des risques et de préparation aux catastrophes.

Seconde table ronde :

Intérêts et limites d'une coordination des acteurs humanitaires de l'urgence à la post-crise.

Introduction.

*Par **Monsieur Wolf-Dieter Eberwein**, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble.*

Monsieur Wolf-Dieter Eberwein a introduit la seconde table ronde consacrée aux intérêts et limites de la coordination des acteurs de secours en soulignant l'importance de s'arrêter sur des exemples de terrain et les dilemmes que certains posent. Il a introduit les différents intervenants, à savoir : François Grunwald, président du Groupe URD, le Colonel De Gramont, chef du Bureau Politique de Défense (Délégation aux Affaires Stratégiques) au ministère de la Défense, Karine Jacquemard, responsable géographique à Action contre la Faim (ACF), Frédéric Joli, porte-parole du Comité International de la Croix Rouge (CICR) en France, Pierre Salignon, ancien directeur général de Médecins sans Frontières, et Elvis Morris, président de la Fédération européenne des Libériens.

« Tous veulent coordonner, mais personne ne veut être coordonné ». Ainsi s'est exprimé le coordinateur humanitaire des Nations unies, Bert Bernander, à Bagdad, en 1991. Cette citation exprime, en bref, toute la problématique.

Les remarques introductives qui suivent ont comme fonction d'identifier un nombre de problèmes reliés à la coordination. Il est évident qu'avec la multitude d'acteurs sur le terrain en situation d'urgence, un mécanisme de coordination s'impose, pour le soutien optimal donné aux victimes (j'utilise consciemment le terme « victimes » sans vouloir suggérer qu'il s'agit d'*objets*, mais de *sujets* avec des intérêts et des besoins qui leurs sont propres).

Le seul point sur lequel un consensus sans faille existe entre tous les acteurs concerne la finalité de l'action humanitaire d'urgence : sauver des vies. Mais dans la réalité, cette évidence pose des problèmes fondamentaux :

1. Sur le terrain agissent des acteurs différents, avec des mandats différents et des missions différentes.
2. Les conditions déterminant l'action humanitaire en urgence diffèrent selon qu'il s'agit de catastrophes naturelles ou de conflits armés.

En ce qui concerne le premier aspect, l'activité sur le terrain est forcément dépendante de l'intérêt propre de chaque agence, de chaque ONG. De plus, les moyens comme les capacités dont disposent les acteurs imposent des restrictions à ce qu'ils sont capables d'accomplir.

Le deuxième aspect concerne la relation entre urgence et phase de transition (réhabilitation, reconstruction).

En cas de conflits armés, les activités d'urgence sont légitimées par le droit international humanitaire. Elles sont basées sur le principe de neutralité et celui d'impartialité (qui inclut la neutralité).

En phase de transition, en revanche, on s'éloigne de l'intervention d'urgence. La référence des acteurs humanitaires aux principes du droit international humanitaire ne s'applique plus. Dans ce cas, ce sont les prérogatives de l'état qui priment ; c'est à lui de spécifier les priorités et les activités à mettre en œuvre dans la phase de transition. Néanmoins, la démarcation entre urgence et transition est floue. Il faut le reconnaître.

En cas de catastrophes naturelles, les actions d'urgence ne sont plus légitimées par le droit international humanitaire. C'est l'état confronté à la catastrophe qui exprime sa souveraineté. Contrairement aux conflits armés, aucun droit d'accès n'existe si l'état ne le souhaite pas. Néanmoins, les principes d'impartialité et de neutralité sont toujours valides.

Enfin, en phase de transition (réhabilitation, construction), les actions de secours humanitaires (prises dans un sens large) sont elles aussi clairement soumises à la prérogative des états. Dans ce cas, les principes de neutralité et d'impartialité sont appliqués suivant la déontologie propre à chaque acteur. En cas de désaccord avec le gouvernement du pays d'intervention, deux options sont alors possibles : soit un accord est trouvé avec les instances étatiques et les actions se réalisent ; soit ce n'est pas le cas, et le retrait du pays doit être envisagé.

En général, personne ne peut contester le lien existant entre urgence et reconstruction. La question est de savoir comment les acteurs de terrain tiennent compte de cette réalité, et comment la logique d'urgence va s'effacer devant la logique plus structurelle du développement, de la reconstruction.

Deux problèmes persistent :

1. L'action d'urgence peut-elle, sans compromettre les principes humanitaires fondamentaux, s'engager dans la reconstruction ?
2. À partir de quand, dans un conflit armé, définir le moment où la transition aux activités de reconstruction commence ? C'est plus simple dans le cas d'un conflit armé, même de longue durée, qui se déroule sur un espace géographique bien circonscrit. S'il s'agit d'un conflit dispersé sur un territoire morcelé, c'est plus délicat, entre les espaces soi-disant sécurisés et ceux qui ne le sont pas.

Cette définition de la problématique de l'action d'urgence humanitaire implique des modes de coordination différents. Pour simplifier le débat, j'aimerais introduire une distinction un peu artificielle entre deux modes de coordination : la coordination selon le principe du *« top-down »* et la coordination selon le principe du *« bottom-up ».*

La première option est basée sur une conception héritée du management. Il s'agit d'optimiser l'effectivité et l'efficience de l'action en fonction des moyens disponibles. Par implication, un tel procédé présuppose une structure hiérarchique, avec des moyens de contrôle et de sanctions.
La deuxième forme de coordination, celle du « *bottom-up* » prend comme point de départ le terrain, les acteurs présents et la situation spécifique se présentant. La coordination fonctionne sur la base du consensus, aucune partie ne disposant de moyens de contrôle, ni de sanctions.

Dans le cas de catastrophes naturelles, la coordination ne devrait pas poser problème car, en principe, l'état concerné dispose des possibilités de contrôle et de sanctions. Mais, comme le démontre le cas récent de l'inondation au Mozambique, l'intervention des Nations unies par l'intermédiaire de son coordinateur humanitaire n'a pas respecté cette prérogative étatique. En raison du manque de connaissance du système de prévention des catastrophes existant au Mozambique, une « coordination onusienne parallèle » s'est mise en place ; son résultat a été loin d'être satisfaisant.

Dans le cas de conflits armés, la situation est plus complexe. Les Nations unies ont mis en place, depuis 2005, un nouveau système de coordination, *le système des Clusters*. Ce système n'est plus focalisé sur les crises spécifiques où l'aide est insuffisante ; il s'agit d'un système général, global, qui couvre entre 50 et 70% des activités opérationnelles. La question de l'intégration des ONG internationales dans ce système manque encore de clarté. Jusqu'à présent, le système fonctionne sous la forme d'une sous-traitance des activités de secours aux ONG internationales qui le souhaitent, avec l'accès à des financements, regroupés dans un *Central Emergency Response Fund (CERF)*. Ce système des *Clusters* est appliqué dans une grande partie des situations d'urgence dans les conflits armés actuels.

Revenons sur le problème fondamental de la coordination en prenant le risque de faire des propositions :

1. Une première condition nécessaire à une coordination optimale réside dans les moyens disponibles.

Les premiers responsables ne sont ni l'ONU, ni les acteurs de secours sur le terrain, mais les bailleurs de fonds, et en premier lieu les états et ECHO[27]. Le système actuel se définit par l'offre – la capacité et la volonté des donateurs –, et non par la demande –les besoins des bénéficiaires. En conséquence, le rôle central de toute coordination devrait être assuré par les donateurs.

Une telle institution est en train de prendre forme, par l'intermédiaire de « Good Humanitarian Donorship ». Mais jusqu'à présent, cette initiative ne fonctionne pas selon le principe de la demande. En plus, les donateurs institutionnels ont, par définition, des intérêts stratégiques propres, ce qui rend difficile une coordination systématique entre eux.

2. Une deuxième condition nécessaire à une coordination optimale réside dans l'existence d'une structure cohérente de coordination entre les acteurs humanitaires au niveau global.

Au niveau global, il n'existe pas de structure de coordination cohérente et inclusive. Deux systèmes coexistent l'un à côté de l'autre, celui du mouvement de la Croix-Rouge, et celui des Nations unies, avec son

[27] Il faudrait aussi inclure les diverses sources islamiques et autres.

emergency relief coordinator, le *Inter-Agency Standing Committee,* et le système des *Clusters* avec ses coordinateurs humanitaires.

Le mouvement de la Croix-Rouge est effectivement global, avec une présence mondialisée sur les terrains de crises. Il dispose de ses propres moyens et surtout de ses propres capacités opérationnelles. En plus, son mandat recouvre des interventions aussi diverses que les catastrophes naturelles, les conflits armés, l'urgence, le postconflit, la reconstruction, le développement. La coopération avec d'autres agences est possible. Le Mouvement dispose de ses propres règles et principes de coordination et de coopération.
Le système de l'ONU, lui, se veut aussi global, mais il n'est pas inclusif et ne dispose pas de structure cohérente.

3. Quelle peut être la condition suffisante pour rendre possible la coordination entre acteurs des secours ?

Il faut envisager deux options : un système centralisé basé sur la notion des besoins, ou un système partagé d'institutions prêtes et capables de se coordonner selon les besoins du terrain.

Le système de l'ONU n'est centralisé que superficiellement, ce qui pose deux problèmes.
En premier lieu, il s'agit d'un système inter-agences, qui ne fonctionne que sur la base du consensus, ce qui veut dire sur la base de compromis satisfaisant les intérêts de tous les acteurs. Ceci présuppose aussi la disponibilité de ressources pour mener à bien les interventions. Ces ressources étant acquises sur la base de contributions volontaires, ce système dépend donc des bailleurs de fond, en d'autres termes, des états. Comme le montrent les contributions financières au *Consolidated Appeals Process (CAP)*, celles-ci sont très sélectives et souvent insuffisantes. Mais le nouveau système des *Clusters* semble partiellement satisfaire la volonté d'un nombre d'états de contribuer de façon croissante à ce mécanisme multilatéral. Ce système se caractérise par la dominance du siège de l'ONU à New York et à Genève, et non du terrain. Les ONG, une des armes opérationnelles, ne sont pas clairement intégrées, ou ne le veulent pas, au risque de se soumettre inconditionnellement aux directives onusiennes et aux coordinateurs humanitaires des Nations unies sur le terrain.

Cette absence de système de coordination centralisé pourrait être compensée par un système de coordination incluant d'un côté l'ONU et de l'autre les ONG (internationales). Ces dernières ne disposent, pour des raisons évidentes (origine, propres structures internationales, missions différentes), d'aucune institution centrale unifiée. De plus, les différentes ONG disposent, pour financer leurs activités, de leurs propres fonds provenant des bailleurs de fonds étatiques et privés. En conséquence, la coordination doit se faire sur le terrain, car une coordination centrale est a priori limitée par les conditions structurelles existantes. Le système court donc le risque d'imposer des limites à une action efficace. Reste à mentionner que la coordination sur le terrain semble fonctionner plus ou moins bien.

Ayant décrit quelques aspects structurels imposant des limites à la coordination dans les situations d'urgence, le problème s'amplifie dans les situations dites de post-crise. Les priorités sont basées sur des choix politiques. Les États-Unis, par exemple, insistaient en Bosnie-Herzégovine pour que se tiennent au plus vite des élections générales, ce qui s'avéra comme problématique, légitimant ainsi les groupes radicaux opposés au processus de la construction d'un état pluriethnique.

Coordonner de façon intégrée la situation d'urgence avec la situation post-crise pose en conséquence un problème fondamental : comment réconcilier la phase d'urgence basée sur le principe des besoins des victimes avec la phase de post-crise définie par des choix politiques ? Les missions intégrées des Nations unies posent ainsi un problème fondamental : ces missions prévoient un double rôle, celui du *parti pris* et celui du *parti neutre*. Dans le premier cas, c'est à la fonction politique de rétablir l'ordre, si nécessaire avec la force armée. Dans le deuxième cas, c'est le rôle humanitaire qui prend le dessus avec le parti pris exclusif des victimes. Ce mélange des genres tend bien souvent à rendre illisible la mission de l'ONU.

Sans vouloir – même pouvoir – proposer une solution concrète au problème de coordination, nous pouvons néanmoins tirer quelques conclusions de nature générale.

Étant donnée la structure du système international humanitaire qui est un système décentralisé, une coordination de façon intégrée et centralisée paraît une ambition futile, même si cela semble être encore

l'intention du système onusien des *Clusters*. En conséquence, la coordination devrait tenir compte de cette réalité. Concrètement, une première dimension de coordination, probablement la dimension centrale, concerne l'allocation des ressources. Ce rôle appartient aux bailleurs de fond. Ceci peut inclure l'ONU. Une deuxième dimension de coordination concerne le terrain. C'est ici où les différents acteurs, ONU, ONG, Croix-Rouge/Croissant Rouge sont actifs. Un tel système ne peut fonctionner que sur la base du consensus. Reste à voir si l'idée de l'ancien responsable pour l'action humanitaire des Nations unies, Jan Egeland, d'introduire un système de certification des ONG pourrait faciliter une action plus efficace et professionnelle sur le terrain. Si les bailleurs de fonds sont en principe capables d'imposer des critères obligeant les acteurs sur le terrain à se coordonner, un système d'autorégulation serait certainement plus avantageux pour les ONG. Finalement, il reste à voir quels seraient les services que les Nations unies pourraient néanmoins procurer, aussi bien au niveau global que sur le terrain, sans être pour autant une instance directive. Il faudrait alors revoir la fonction des *Humanitarian Information Center (HIC)*, lien pratique entre le gouvernement et les acteurs sur le terrain, système d'information concernant aussi bien les structures nationales de préparation que de réponse aux urgences.

Naturellement ces idées doivent être mieux élaborées, ce qui n'est pas possible dan le cadre de cette présentation. L'idée centrale est que la coordination, pour être efficace, doit se faire là où les compétences existent, en tenant compte de la décentralisation des structures de coordination et d'action. Pour les Nations unies, cela impliquerait une réflexion plus approfondie sur les capacités dont elles disposent, et non sur les capacités qu'elles veulent acquérir en plus.

« Ils ont dit... »

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) :
quels rôles pour les ONG et pour les acteurs privés ?

« Les avancées actuelles dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) représentent un véritable défi pour l'avenir de la politique humanitaire de l'Union européenne (UE). La PESD est en effet fondée sur le principe d'une « capacité globale et cohérente pour la prévention et la gestion des crises », comportant à la fois des capacités militaires et des capacités civiles de gestion des crises pour mener des « missions de Peters Berg » (missions humanitaires, de maintien de la paix ou d'évacuation de ressortissants). Avec l'augmentation du nombre d'acteurs déployés , il existe un risque d'ajouter à la confusion et donc à l'insécurité des humanitaires. Le projet de traité constitutionnel comporte des dispositions affectant la politique humanitaire d'ECHO. Et si la mention d'actions humanitaires « neutres » et « impartiales » dans l'action extérieure de l'UE présente des garanties; des incertitudes demeurent sur la préservation de la nature civile de l'aide humanitaire. Quels sont le rôle et les objectifs de la nouvelle cellule de planification civilo-militaire mise en place au sein de l'état-major de l'UE ? Pourra-t-on résoudre rapidement les rivalités entre institutions intergouvernementales (l'état-major, le Comité militaire, le Comité politique et de sécurité – COPS – définissant et mettant en œuvre la PESD) et institutions communautaires (Direction Générale Développement et ECHO) en charge de la gestion de l'aide humanitaire et du développement ? Des tensions institutionnelles pourraient nuire à une coopération équilibrée entre acteurs militaires et humanitaires sur le terrain. (...) ***Nombre d'ONG humanitaires, partenaires privilégiés d'ECHO, craignent les risques de politisation de l'action humanitaire au détriment du principe de neutralité devant gouverner l'action humanitaire.*** *A voir la situation de leurs homologues anglo-saxonnes, on peut comprendre leur crainte. La stratégie anglo-saxonne d'intégration civilo-militaire, telle qu'elle se met en œuvre à travers la reconfiguration sécuritaire pour les prochaines décennies (le cycle de violence lié à la guerre globale contre le terrorisme et son instrumentalisation), vise à accorder un rôle croissant aux acteurs commerciaux, notamment ceux qui proposent des services techniques dans le soutien, voire la conduite de certaines opérations. Ces acteurs privés fonctionnent souvent en réseaux informels (publics-privés, politiques-industriels, mercenaires-paramilitaires-sécuritaires), favorisant l'anéantissement des processus bureaucratiques de contrôle politique, voire la corruption et la criminalité, et entraînant un affaiblissement des états en voie de développement. Le système stratégique américain d'intervention globale est générateur de chaos et de crises d'urgence. Insidieusement, il légitime l'exercice unilatéral de la puissance américaine dans le monde et la généralisation des pratiques de militarisation des acteurs civils et notamment des ONG ».*

Sami Makki, chercheur et chargé de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales à Paris, « Les ONG anglo-saxonnes entre lutte globale contre le terrorisme et dynamiques néolibérales », in *Critique de la raison humanitaire*, Sous la direction de Karl Blanchet et Boris Martin, Le Cavalier Bleu éditions, janvier 2006.

Les réformes de l'ONU : des dynamiques complexes.

Par ***Monsieur François Grünewald,*** *président du Groupe URD.* www.urd.org

François Grünewald a concentré son intervention sur les réformes en cours de l'ONU en soulignant la complexité des dynamiques qu'elles recouvrent.

1. Introduction

Libérée par la fin de la guerre froide, l'ONU s'est impliquée de façon de plus en plus forte dans la gestion des crises et dans l'action humanitaire. Les expériences ont été parfois difficiles et les Nations unies ont été souvent critiquées pour leur inefficacité et leurs lourdeurs bureaucratiques. Promues par les différents secrétaires généraux et leurs adjoints, plusieurs grandes réformes ont été mises en place afin d'améliorer la cohérence, l'efficacité et l'efficience de l'organisation et de ses agences techniques. Les différents volets de l'agenda d'intégration se sont progressivement développés avec :

- **Les missions intégrées,** basées sur les chapitres VI, VII et VIII de la Charte des Nations unies, liant les agendas politiques, militaires, humanitaires et de développement pour la gestion des crises complexes. Depuis 1991, différents modèles de mission de maintien de la paix, d'opérations de gestion globale des crises et de reconstruction ont été expérimentés, et pour certains d'entre eux évalués. Ces missions intégrées promues par le Rapport Brahimi sont la forme stratégique et opérationnelle de la décision du Conseil de Sécurité d'intervenir dans la gestion d'un conflit en utilisant pour cela tous les outils de la communauté internationale.

- **La réorganisation de la présence de l'ONU autour d'un mécanisme unique : « l'équipe ONU Pays »** (UN Country Team) sur le terrain, coordonnée par le Coordinateur Résident, le plus haut représentant de l'ONU dans le pays, en général le Représentant Résident du PNUD. Cette approche doit théoriquement renforcer la cohérence des actions de l'ONU et de ses agences autour d'un principe « delivering as one ». Ce processus prend toute sa force dans les contextes de crise, notamment les catastrophes naturelles ou les conflits de faible ampleur, quand le Représentant Résident du PNUD cumule le double mandat de Représentant Coordinateur et de Coordinateur Humanitaire.

La toute récente réforme humanitaire : Cette réforme comprend le renforcement de la capacité de réponse financière rapide (établissement d'un outil financier, le CERF, qui doit permettre à l'ONU de mieux financer les urgences de tous genres), une amélioration de la coordination sectorielle technique (mise en place d'un outil de coordination interagences piloté par les différentes agences de l'ONU en fonction des secteurs – la santé à l'OMS, la nutrition à l'UNICEF, etc. – : les *Clusters*), une consolidation du leadership (renforcement du rôle des Coordinateurs humanitaires, une amélioration de leur recrutement et une politique de formation plus systématique) et une dynamisation du partenariat interagences (afin de renforcer les échanges entre l'ONU, les ONG et le monde Croix-Rouge : *le Global Humanitarian Partnership*).

2. Origines et contenu global de la réforme humanitaire des Nations unies

En 1991, la résolution 46/182 intitulée « Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations » entérine un renforcement du rôle des Nations unies dans la coordination des réponses internationales aux crises humanitaires. Plusieurs structures et outils naissent alors et, malgré la réforme de 2006 explicitée ci-après, restent les références dans l'organisation et la coordination de l'aide internationale :

- Le **BCAH (OCHA)**, Bureau de Coordination de l'Action Humanitaire, est dirigé par un sous-secrétaire général des Nations unies, le Coordinateur des Secours d'Urgence (ERC). L'actuel ERC est Sir John Holmes, qui était ambassadeur britannique à Paris avant d'être appelé à New York. Le BCAH s'appuie sur plusieurs outils :

- Des représentations de coordination sur le terrain (les bureaux dans les contextes de crise, qui assurent la mise en place de mécanismes de coordination et sont en général dirigés par des chefs de bureau rapportant directement au ERC) ;
- Un outil de recherche de fonds s'appuyant sur un travail coordonné multiagences : Les **CAP**, *Consolidated Appeal Process*, sorte d'outil de programmation de la réponse humanitaire des agences des UN naissent peu de temps après. Préparés en concertation avec l'état concerné par la crise, ils incitent à favoriser le financement de certains angles d'intervention estimés prioritaires ;
- Un outil de financement rapide mais de taille modeste, fonctionnant sur le principe du prêt : Le **CERF** (*Central Emergency Revolving Fund*) est un petit outil financier visant à garantir aux agences UN des financements rapides pour lancer leurs interventions au plus vite, dès la première phase d'urgence. Les agences devaient rembourser les sommes avancées après avoir collecté les fonds nécessaires auprès des donateurs institutionnels « classiques », afin de garder toujours au même niveau l'enveloppe des ressources disponibles ;

- Le **IASC,** *Inter-Agency Standing Committee* (Comité permanent interagences) est le premier mécanisme de coordination interagences pour l'assistance humanitaire, créé en 1992. Ses fonctions principales sont de formuler des politiques humanitaires, de déterminer les responsabilités de chaque partie prenante, de mener des actions de plaidoyer, d'identifier et de combler les lacunes et enfin de nommer le coordinateur humanitaire. Il regroupe sous des statuts différents (membres à plein titre, observateurs) les agences des Nations unies, le CICR, la FICR et deux gros collectifs d'ONG, à savoir ICVA (*International Council of Voluntary Agencies*) et le SCHR (*Standing Committee for Humanitarian Response*) ;

En août 2005, Jan Egeland, le coordinateur des secours d'urgence de l'ONU, commandite une évaluation du système humanitaire intitulée «***Humanitarian Response Review***» et réaffirme le besoin de rationaliser et d'améliorer l'efficacité de la réponse des Nations unies. Fruit du constat de l'échec des acteurs humanitaires au Darfour et des premières difficultés identifiées dans la réponse au Tsunami de décembre 2004, cette évaluation a mis en exergue certains problèmes rencontrés de façon récurrente :

- L'absence de prédictibilité, de réactivité et la lenteur de la mobilisation des fonds ;
- La difficulté à coordonner un nombre croissant d'acteurs ;
- Les questions de protection et d'assistance aux déplacés internes, souvent laissés pour compte.

L'objectif global de la reforme est d'offrir une assistance humanitaire plus performante et plus cohérente. Elle repose sur **trois piliers principaux** complétés dans un deuxième temps par un quatrième élément de réforme :

- **Renforcer la coordination** de l'action des différents acteurs impliqués dans une crise et apporter une réponse plus **prédictible**, via l'instauration d'une nouvelle modalité de coordination passant par l'instauration de « Clusters » sectoriels ;
- **Améliorer la qualité des Coordinateurs Humanitaires** sur le terrain, en injectant des humanitaires d'origines diverses (ex ONG, ex Croix-Rouge) dans un système pour l'instant dominé par les représentants du PNUD ;
- **Augmenter les financements disponibles** et leur qualité (non-affectation), notamment en modifiant le CERF – en le faisant passer de Central Emergency *Revolving* Fund au Central Emergency *Response* Fund.
- **Améliorer les partenariats** avec les autres acteurs humanitaires, du monde Croix-Rouge et des ONG.

3. Quelques définitions

Les Clusters

Mécanismes de coordination sectorielle lors des situations d'urgence, composés d'agences des Nations unies et d'organisations humanitaires, les clusters ont tous pour but de renforcer la mobilisation et la coordination des acteurs (UN, ONG, etc.) et, par-là, d'améliorer la qualité des actions entreprises. Le processus a

commencé par la création de neuf clusters composés d'agences onusiennes et d'ONG sur différentes thématiques :

- Quatre clusters techniques : santé / nutrition / eau et assainissement / abris ;
- Trois clusters à vocation transversale : coordination et gestion des camps / protection / reconstruction ;
- Un cluster logistique ;
- Un cluster télécommunication en urgence.

Dans un deuxième temps, trois nouveaux clusters ont été créés :

- Un cluster « Protection », sous l'égide du HCR ;
- Un cluster « Réhabilitation précoce » (*early recovery*) coordonné par le Bureau de Prévention des Crises et de Reconstruction (BCPR) du PNUD ;
- Un cluster « Agriculture » géré par la FAO.

La volonté de renforcer la coordination de l'action humanitaire n'est pas une nouveauté. La spécificité de cette approche par cluster est de nommer des responsables par secteur, appelés *lead agencies*, qui sont théoriquement des « *provider of last resort* », c'est-à-dire qu'ils sont chargés de trouver une solution lorsque les autres n'ont pas su répondre aux besoins. Ils doivent mobiliser les ressources nécessaires, coordonner un groupe d'agences et d'ONG et préconiser une planification et une stratégie sur le terrain, afin d'améliorer l'aide. Il s'agit également de proposer des mesures de performance et de responsabilisation à l'égard des populations.

Ce système a été testé pour la première fois sur le terrain durant l'urgence du tremblement de terre au Pakistan, puis dans une première série de pays pilotes, marqués par une forte problématique de personnes déplacées (en l'occurrence RDC, Ouganda, Libéria et Somalie). Il a néanmoins été décidé que toute nouvelle urgence majeure comprendrait, dans la réponse opérationnelle la mise en place de clusters. Depuis, les Nations unies tentent de mettre en place ce système des clusters de façon assez systématique.

Le CERF (fonds central de réponse humanitaire)

Anciennement Central Emergency *Revolving* Fund, ce mécanisme de financement a été renommé Central Emergency *Response* Fund à l'occasion de la réforme. Les fonds existants ont été réorganisés, ce qui a permis d'augmenter la capacité financière de 50 à 500 millions de dollars. Ce système garantit aux agences des Nations unies une réserve financière qu'il est possible de rapidement débloquer pour intervenir au plus vite en réponse à une crise. Les ONG n'ont pas accès au CERF. Contrairement à ce qui se faisait précédemment, la plupart des fonds ne sont aujourd'hui plus avancés, mais donnés aux agences lors de la première phase d'urgence. Les 50 millions de dollars demeurent néanmoins sujets à remboursement. Les mécanismes de gestion du CERF restent à améliorer car dans la pratique, les délais de déboursement sont encore trop longs. Ce CERF existe en parallèle à d'autres mécanismes de financement de l'action humanitaire, notamment les Appels Consolidés (CAP), les fonds fiduciaires humanitaires (*Common Humanitarian Funds*) et les négociations bilatérales entre agences et bailleurs.

Les Coordinateurs Humanitaires (CH)

Auparavant, le CH était aussi le représentant du PNUD dans le pays en crise concerné, choix s'inscrivant dans la volonté de lier les interventions d'urgence et de développement. Mais cette organisation, à plusieurs reprises, a montré ses limites car le représentant du PNUD n'avait pas toujours les compétences humanitaires requises pour gérer les actions d'urgence, et ne pouvait se permettre de laisser de côté trop longtemps les activités propres au PNUD. La réforme a donc entériné une séparation des fonctions « aide au développement » et « aide humanitaire ». A priori, la fonction de Coordinateur Humanitaire peut être confiée à du personnel non onusien, pouvant provenir d'une ONG ou du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge. En outre, un programme de formation améliorée des coordinateurs a été développé par OCHA en concertation avec les membres du IASC, et une unité d'appui a été créée auprès d'OCHA Genève.

Ces modules de formation mettent l'accent sur des éléments nouveaux comme la réforme humanitaire, mais aussi sur des aspects plus traditionnels tels la protection, la négociation et le plaidoyer humanitaire.

Le Partenariat

Suite à certaines difficultés très vite identifiées face à une réforme humanitaire perçue comme un dictat onusien sur les autres familles d'acteurs (ONG, mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge), le Coordinateur des Secours d'Urgence a initié un quatrième volet de la réforme, dit du « partenariat ». Celui-ci passe essentiellement par une grande réunion annuelle des principaux acteurs de l'action humanitaire, incluant les ONG et le monde Croix Rouge.

4. La réforme des Nations unies : analyse et réflexions

4.1- Les enjeux de l'intégration

La réforme du système humanitaire des Nations unies n'est qu'un des sous-produits de la tendance d'intégration globale du politique, de l'humanitaire, du développement et du militaire dans le cadre des mécanismes de gestion des crises.

Les missions intégrées, dotées d'un mandat par le Conseil de Sécurité

La multiplication de ces missions est bien évidemment le résultat de la « libération » du Conseil de Sécurité des Nations unies à la fin de la guerre froide. Les règles énoncées au sortir de la seconde guerre mondiale (le maintien de la paix qui est institué dans la Charte comme but premier des Nations unies) et réitérées dans la Charte de San Francisco (les états bannissent le recours individuel à la force et instituent un maintien centralisé de la paix confié à un groupe d'états, le Conseil de sécurité, avec le rôle de garantir l'efficacité du système). Ce Conseil de Sécurité se voit attribuer des compétences spécifiques pour le maintien de la paix, compétences explicitées aux chapitres VI, VII et VIII de la Charte des Nations unies.

Les outils de gestion de crise introduits dans la Charte des Nations unies

Le Chapitre VI : « Règlement pacifique des différends ». Première étape de la gestion de crise, les états sont invités à utiliser des méthodes de négociation, d'enquête, de discussion afin de trouver une issue pacifique à ce problème. Le Conseil de Sécurité peut appeler les états à de telles démarches.

Le Chapitre VII : « Mesures en cas de menace à la paix, de rupture de paix ou d'acte d'agression ». Ce chapitre fonctionne en plusieurs étapes : la clé de l'utilisation de ce chapitre VII est l'article 39 de la Charte qui permet la qualification de la situation. Lorsque le CS qualifie une situation de « menace à la paix, de rupture de paix ou d'acte d'agression », il « ouvre » le chapitre VII, ce qui lui donne alors la possibilité d'utiliser les outils prévus dans ce chapitre VII, outils extrêmement forts.

Le Chapitre VIII : « Accords régionaux ». Les organisations régionales se voient reconnaître par la charte de San Francisco un rôle dans la gestion des crises et le maintien de la paix, en coopération avec les Nations unies. Le CS peut déléguer certaines de ses compétences à des organisations régionales, au titre de ce Chapitre VIII, y compris pour l'utilisation de la force armée dans le cadre des décisions du Chapitre VII.

Les premières missions mises en place dans l'immédiat après guerre froide (pour le Cambodge et le Mozambique) ont été suivies par une multitude d'autres et le concept de « missions intégrées » a vu le jour notamment suite à un travail important de capitalisation de l'expérience conduit par M. Lakmar Brahimi. Le « Rapport Brahimi » souligne l'importance de la cohérence globale que doivent avoir des approches diplomatiques, humanitaires, de développement et des droits de l'homme autour d'un objectif global, lui d'ordre politique.

C'est là que les avis divergent entre les acteurs humanitaires et les autres. Pour les premiers en effet, l'objectif humanitaire doit exister en soi, sans lien organique avec la diplomatie de gestion des crises et les

mécanismes d'imposition et de maintien de la paix. Certes les humanitaires reconnaissent depuis longtemps la prégnance du politique dans l'existence et le règlement des crises, dans les choix de stratégies de reconstruction et de développement. Ils sont néanmoins très prudents face à tout ce qui représenterait une tentative d'instrumentalisation de leur travail pour des objectifs autres. Ainsi, il est rarement possible de travailler en zone de front actif pour secourir les blessés ou rendre les morts aux familles, si on tient en plus un discours sur la paix à établir. Les parties au conflit veulent souvent la victoire avant la paix…

Les tendances intégratives, de plus en plus systématiques avec la théorisation puis le versant opérationnel du concept de mission intégrée, posent aux humanitaires (y compris pour OCHA, au sein du système onusien) le problème du « quoi faire quand la mission échoue et que les Nations unies ne sont plus bienvenues », ce qui hélas est loin d'être rare (Somalie, à terme en Afghanistan ?).

Pourtant, malgré ces difficultés, l'ONU continue de pousser à l'intégration. La mise en place des UN Country Teams et, depuis peu, la tentative de mettre en place des IASC Country teams représentent deux nouvelles étapes de cette dynamique (voir ci-dessous, au paragraphe « coordination »).

Un double chapeau difficile à porter : « Représentant Résident / Coordinateur Humanitaire »

De façon traditionnelle, y compris avant la création d'OCHA en 1992, le système des Nations unies dans un pays était organisé autour d'un pivot central, le Représentant Résident du PNUD, qui avait le titre de Résident Coordinateur.

Un des éléments des réformes entreprises au cours des années 90, suite à la multiplication des crises dans lesquelles était impliquée l'ONU, a été l'émergence du concept de « Coordinateur Humanitaire ». Ce haut fonctionnaire onusien doit coordonner les activités des agences des Nations unies, faire un travail de plaidoyer auprès des autorités, animer les conférences des bailleurs de fonds dans le pays en crise, et enfin répondre au sous-secrétaire général chargé de l'Humanitaire (le ERC) et au Conseil de Sécurité des évolutions de la situation humanitaire dans le pays en question. L'attribution quasi-systématique du rôle de Coordinateur Humanitaire au Représentant Résident du PNUD a créé des situations très variées.

Dans un certain nombre de cas, le Coordinateur Résident / représentant du PNUD s'est montré peu motivé – voire peu compétent – sur la gestion des crises. La fréquente non-compréhension des changements significatifs d'attitude que ce « chapeau additionnel » entraîne, a plusieurs fois conduit à des impasses, des impossibilités pour les Nations unies de travailler dans les zones contestées ou de franchir des lignes de front. Le Représentant Résident du PNUD doit en effet avoir ses lettres de créance acceptées par les autorités du pays, et est souvent vu aux côtés des ministres du gouvernement lors de discours, d'inaugurations, etc. Ne pouvant alors pas démontrer sa capacité d'être impartiale, et avec un Résident Représentant perçu comme « du côté des autorités », l'ONU devenait une partie au conflit.

C'est à ces difficultés que le volet « Coordinateur humanitaire » de la réforme en cours tente de répondre. Il s'agit d'améliorer la qualité de ces HC. Dans le passé et dans des pays très compliqués, des solutions innovantes avaient pu être trouvées. Ainsi, au Cambodge et au Vietnam pendant la « guerre américaine », les Représentants Coordinateurs étaient les chefs des bureaux de l'UNICEF. En Corée du Nord, le HC est soit le Représentant du Programme Alimentaire Mondial, soit celui de l'UNICEF. Dans un certain nombre de cas, la nomination au poste de RC/HC de personnes qui avaient été, dans leur structure, en charge des urgences, a permis de faire des progrès importants (cas de la Somalie). Mais l'un des objectifs de ce volet de la réforme était d'ouvrir ce type de poste à d'autres profils, y compris des profils non onusiens. La seule tentative qui a été faite de prendre des ex-ONG à ce poste a été un échec, hélas pour des raisons idiotes de protocole non respecté par l'ONU.

4.2- Les enjeux de la coordination : le bâton

Les objectifs de la coordination sont évidemment louables :

- Limiter les secteurs ou régions mal couverts ;
- Éviter les duplications ;
- Assurer une certaine cohérence dans les interventions ;
- Favoriser les partages d'informations et d'expériences.

Mais celle-ci s'est souvent avérée difficile. Les différentes organisations sont aussi en compétition pour les fonds des bailleurs, pour des questions d'image, pour des enjeux de pouvoir et de positionnement. L'implication des institutions nationales dans la coordination, le degré de visibilité médiatique de la crise, l'importance politique de cette dernière sont autant de variables qui influent sur la mise en place et l'effectivité de ces mécanismes de coordination. Les évaluations des actions humanitaires de 2004-2005 ont fait état de nombreuses faiblesses : Darfour, Tsunami, etc.

L'un des objectifs des nombreuses réformes étudiées est l'amélioration de cette coordination. Quatre niveaux sont en jeu :

- coordination entre institutions ;
- coordination sectorielle et technique ;
- coordination géographique ;
- coordination de l'allocation des fonds et des ressources.

Coordination inter-institutions : Les UNCT et IASC CT mentionnés plus haut sont les formes les plus visibles de cette coordination inter-institutions.

- **Les UNCT** : sous l'égide du RC/HC, les agences des Nations unies tentent de planifier en commun, en termes d'identification des besoins, de plans d'action, avec notamment la mise en place des CHAP (Common Humanitarian Action Plan) et de recherche de fonds pour les soutenir, les CAP.

- **Les IASC CT** : tentatives de mettre en place, au niveau pays et opérationnel, l'équivalent du IASC central, ces IASC CT rencontrent de nombreuses difficultés car s'il est possible d'avoir un tel mécanisme au niveau HQ et pour des réflexions stratégiques, ceci devient beaucoup plus complexe lorsque l'on passe à la mise en œuvre opérationnelle au niveau des actions de terrain.

Coordination sectorielle et technique : Dans la réforme, le renforcement des coordinations sectorielles a pris la forme de la mise en place de « clusters ». Ces derniers restent sans doute l'élément le plus controversé de cette réforme et ceci pour plusieurs raisons :

- Bien que la FICR cogère avec le HCR le cluster chargé des abris d'urgence, et que l'IOM soit chargé de celui lié à la coordination et la gestion des camps, ce système des clusters met tout le système de coordination opérationnelle sous la responsabilité de « *Lead Agencies* » qui sont toutes des agences des Nations unies ;

- Les ONG, qui ont été peu consultées en amont, ont du mal à s'approprier ce système. Elles ressentent une volonté de mainmise onusienne sur l'organisation des secours, qui se veut de plus en plus systémique et uniformisée, notamment pour l'enjeu politique de la redevabilité face au Coordinateur Humanitaire, ce que les ONG et le CICR refusent.

- La coordination « cluster » existe à trois niveaux :

<u>niveau global,</u> avec des réunions régulières, souvent à Genève, des agences impliquées dans les clusters. Ce niveau est théoriquement le niveau de l'élaboration des guides génériques ;

<u>niveau pays :</u> directement sous l'égide d'OCHA et du HC/RC, les clusters doivent normalement élaborer les guidelines spécifiques, faire les planifications sectorielles, identifier les priorités ; C'est à OCHA

qu'aboutissent les flux d'information et de rapports remontant, permettant la mise en place des tableaux de suivi de la couverture des besoins ;

niveau zone d'opération : il s'agit là de la mise en œuvre et du suivi terrain. C'est aussi là que se collecte l'information et que se remplissent les tableaux.

- Théoriquement, les clusters ne sont pas obligatoires lorsque des mécanismes de coordination existent et fonctionnent sur place (article 9 des guidelines de mise en place des clusters). Mais dans un certain nombre de cas, le système des clusters a été instauré alors que des systèmes de coordination existaient et fonctionnaient tant bien que mal. Ceci a créé beaucoup plus de confusion que de gain en termes d'efficacité. Les réunions de clusters se sont surajoutées aux réunions de coordination préexistantes. Cette multiplication de réunions, trop souvent déconnectées de la réalité opérationnelle, a fait perdre beaucoup de temps, d'énergie et de ressources (financières, humaines, matérielles etc.).

- Le système semble pâtir d'un manque de définition des rôles et des responsabilités de chacun, et notamment des *cluster leads*. Beaucoup reprochent à ces clusters d'être davantage centrés sur l'amélioration des flux d'information vers OCHA et vers le HC que sur le développement d'opérations d'assistance.

- La coordination inter-clusters est souvent faible et loin du terrain (par exemple au Soudan, elle a lieu à Khartoum). Les coordinations multisectorielles locales sont faibles ou absentes.

Aujourd'hui, ce système de cluster laisse perplexe et suscite de nombreuses interrogations, mais les premières évaluations montrent que le système peut s'améliorer.

Une des questions les plus fondamentales est celle du rôle de l'agence qui s'est vu décerner (ou qui a pris) la position de « *cluster lead* ». Ce rôle, qui se joue à la fois au niveau global et au niveau pays, comprend notamment les tâches suivantes :

Production normative

- Élaboration de normes et consolidation de « bonnes pratiques ».

Construire ou renforcer une capacité de réponse

- Formation et développement de mécanismes et de systèmes aux niveaux locaux, régionaux et internationaux ;

- Mise en place de mécanismes de renforcement rapide (listes de staff, système de mise en standby, systèmes d'alerte et de mobilisation, etc.) ;

- Mise en place de stocks de matériels rapidement déployables sur le terrain.

Support opérationnel

- Préparation aux désastres ;

- Plaidoyer et mobilisation des ressources.

Le point qui soulève de nombreuses interrogations au sein des ONG et du CICR est la capacité des agences onusiennes « *cluster lead* » à jouer leur rôle de « dernier recours ». En effet, la plupart du temps, les équipes de l'ONU sont les premières paralysées en cas de détérioration de la sécurité, et sont souvent moins bien financées dans ces situations que des grosses ONG.

Mais le plus gros défi de cette approche « cluster » est de définir le rôle des pays dans lesquels se déroulent les opérations. Les autorités de ces pays défendent, en partie avec raison, leur rôle central dans les mécanismes de coordination. Si, dans des pays défaits comme la Somalie, la faiblesse ou même l'inexistence de ministère réellement en place crée un vide de coordination sectorielle que les clusters peuvent remplir, il n'en va pas du tout de même dans des pays comme l'Éthiopie, le Kenya ou l'Indonésie. De fait, c'est bien l'ensemble du Groupe des 77 à l'assemblée générale des Nations qui regarde avec une certaine méfiance cette réforme, son volet Cluster, le rôle défini du HC/RC et même la gestion des fonds du CERF.

4.3- Les enjeux de la coordination : la carotte

La mise en place des mécanismes de financement conjoints, et notamment du CERF, pourrait être le volet « carotte » de la réforme. Ces fonds sont vus à l'ONU comme devant servir d'incitation à rejoindre le système global et ses améliorations sous l'égide de l'ONU et de son Coordinateur Humanitaire (HC/RC).

Mis en place le 12 décembre 2005 et lancé de façon opérationnelle en mars 2006, le CERF présente plusieurs facilités budgétaires :

- la facilité « dons » (*grants*) avec un objectif de 450 Millions US$. Cette facilité « dons » offre deux « fenêtres de financement » :

- la fenêtre de financement rapide qui doit permettre de débloquer des fonds très rapidement pour « sauver des vies ». Il reste encore de grandes interrogations sur la définition de ce critère et de son utilisation : aussi intriguant que ceci puisse paraître, la définition de ce qu'est réellement une intervention à but de sauver des vies est tout sauf simple ; quelles vies, quels pas de temps, etc.

- la fenêtre pour les crises sous-financées, qui permet alors aux agences de répondre à des besoins vitaux en l'absence d'effet CNN ou d'intérêt des bailleurs. Des contextes comme la Tchétchénie, qui n'attirent pas les financements internationaux, pourraient trouver dans ce volet du CERF des opportunités de financement. Mais il y a encore de grands flux d'interprétation, certaines agences ayant eu accès, pour le même pays, la même crise, aux deux fenêtres (cas de la Côte-d'Ivoire), ce qui pose des questions sur la qualification des contextes.

- la facilité « prêts » (*loan*), qui doit permettre aux agences des Nations unies d'engager des actions pendant que les efforts de recherche de fonds sont en cours ou que les ressources promises par des donateurs arrivent.

La gestion du CERF est centralisée à New York, dans l'Unité CERF d'OCHA, sous l'autorité du ERC. Les montants mobilisés depuis le lancement du fonds sont importants : 582 M US$ reçus et 446 M US$ engagés (données de septembre 2007). Ceci traduit un fort engouement de certains bailleurs pour ce type de mécanisme qui limite les coûts de transaction pour eux (en les transférant à l'ONU) et renforce le volet « multilatéral » des opérations humanitaires. Les Britanniques, les Hollandais et les Nordiques sont de façon tout à fait attendue de grands contributeurs du CERF, tandis que la France, l'Union européenne et les États-Unis sont plus réticents à s'engager trop loin dans un système dont ils perdent tout contrôle et toute visibilité.

Les demandes de fonds sont faites au niveau du terrain par les agences, sous l'égide du Coordinateur Humanitaire (RC/HC), et doivent prendre la forme de documents de projets bien documentés. Ce système est supposé à la fois renforcer le rôle du RC/HC et assurer l'origine « terrain » des demandes. En effet, seules les agences onusiennes ont accès au CERF, même si dans de nombreux cas les ONG sont, en fait, sur le terrain les partenaires de mise en œuvre de l'ONU (*implementing partners*). Les ONG sont très insatisfaites de ce mécanisme qui les inféode à l'ONU, et ses objectifs multiples augmentent les coûts globaux de gestion (x % pour l'ONU, y % pour l'ONG) et posent de nombreuses questions en termes d'efficience et d'efficacité.

La mécanique administrative pour pouvoir relâcher les fonds a connu pendant la première année quelques difficultés, tant au niveau d'OCHA que des agences qui avaient fait les demandes. Ceci s'est fortement amélioré au cours de 2007.

Les activités financées sont très diverses, ce qui pose encore la question des définitions et des critères d'éligibilité des actions. De façon générale, trois grands types d'opérations ont reçu des financements du CERF :

- des activités à impacts directs sur les populations (programmes Eau, Nutrition, Santé, etc.) ;

- des activités de renforcement des capacités de réponse (soutien logistique, appui télécommunication). On notera que par souci de clarté, OCHA, qui gère le fonds, n'y a pas accès pour ses propres interventions ;

- la mise en place de fonds pour les ONG internationales et locales (souvent appelés les *Emergency Response Funds* ou ERF).

Il est important de regarder le CERF dans le cadre plus complet de la palette de financements collectifs qui se sont développés au cours des dernières années :

- les *Trust Funds* de reconstruction (Cambodge, Afghanistan, Kosovo, zone Tsunami, etc.), souvent gérés par la Banque Mondiale ou par le PNUD ;

- les « *pooled funds* » : *Common Humanitarian Funds* ou CHF actuellement mis en place en RDC et au Soudan.

L'articulation de ces différents mécanismes est loin d'être simple ou évidentes : dans des pays comme le Soudan, trois d'entre eux coexistent. En RDC, la coexistence du CHF et de fonds CERF reçus par certaines agences rend la lisibilité et le rendu aux bailleurs difficiles, d'autant que les agences de l'ONU résistent aux demandes des bailleurs pour obtenir des rendus spécifiques.

4.4- Les enjeux de la qualité

Les évaluations faites au cours des premières années de la crise du Darfour et après le drame du Tsunami de décembre 2004 ont soulevé de nombreuses interrogations sur les capacités du système humanitaire international à répondre à des crises majeures, qu'elles soient des crises à déclenchement très rapide ou au contraire des crises à dynamique lente qui s'installent dans la durée.

La qualité par la coordination sectorielle : Il y a là un problème de fond. Si la coordination sectorielle est en effet l'un des facteurs importants de la qualité globale des interventions, ce n'en est qu'un des paramètres. Certes, le développement de guidelines, les échanges d'expériences, les réunions régulières pour partager sont des enjeux importants. Mais la sectorialisation à l'extrême fait elle aussi peser un certain nombre de dangers pour la qualité de l'action. Les enjeux de multidisciplinarité et de recherche de complémentarité et de travail en commun sur des problèmes à causes multiples sont donc peu ou mal pris en compte.

La qualité par le contrôle des fonds : Certes l'expérience du Tsunami montre qu'il est important qu'un peu d'ordre soit donné dans ce monde complexe des financements. Mais la qualité par le contrôle des fonds implique, pour être efficace, que plusieurs facteurs soient réunis :

- l'attribution doit se faire sur la base de la qualité des propositions et l'expérience des acteurs, et non pas sur d'autres critères comme par exemple faciliter l'accès à des agences qui n'ont pas d'expérience mais qui sont dans le « politiquement correct » ;

- l'attribution des fonds doit être en cohérence avec l'engagement des bailleurs sur le CAP : des projets mal formulés, apparaissant inadaptés et refusés au niveau du CAP, ne doivent pas trouver dans le CERF une « bouée de secours » ;

- il doit y avoir une cohérence dans l'ensemble des mécanismes d'attribution des fonds : entre le CERF, les CHF et le CAP, les efforts de cohérence sont encore à développer.

La qualité par la redevabilité : Les organisations humanitaires sont souvent accusées d'être irresponsables et de n'avoir de comptes à rendre à personne. La mise en place des différents clusters a comme but, inter allia, de renforcer la redevabilité (mauvaise traduction de *« acountability »*) des acteurs humanitaires vis-à-vis du HC/RC. Ceci peut éventuellement s'appliquer aux agences des Nations unies, mais évidemment pas au reste du secteur. L'idée du manque de contrôle des ONG fait fi de la multitude des mécanismes existants d'audit, d'évaluation et même de surveillance par la presse auxquels sont soumis les humanitaires. Ceci engage aussi des institutions dans des mécanismes de redevabilité qui ne sont ni fondés légalement (le CICR n'a pas de compte à rendre aux Nations unies), ni réellement crédibles sur le terrain, vu le nombre de situations où l'ONU est elle-même décrédibilisée par ses erreurs de jugement, le comportement de ses staffs et les auréoles d'arrogance que les gros salaires, les grosses 4X4, les maisons luxueuses et la multiplication des vacances et autres R&R finissent par susciter.

5. Les défis posés par cette réforme

Face à une ONU souvent critiquée, l'intérêt de ces multiples réformes est clair, notamment concernant les enjeux d'efficacité, d'efficience et de redevabilité. Renforcer le niveau de préparation et la rapidité d'intervention, mieux financer les opérations, renforcer la qualité des interventions, soutenir la coordination afin d'éviter duplications, gâchis ou besoins non couverts sont des objectifs tout à fait nécessaires et utiles. Ces réformes sont néanmoins très « *UN centric* » et leurs moteurs sont davantage l'appareil onusien que les autres parties prenantes.

Leurs répercussions opérationnelles sont assez variées, certaines améliorant significativement la cohérence de l'ONU, d'autres étant moins clairement positives, notamment pour les institutions non onusiennes. Elles tendent en effet à gommer la diversité des acteurs impliqués dans les contextes de crise ; à effacer leurs avantages comparatifs, à réduire les espaces créatifs de débat contradictoire, et induisent de nombreux risques de mélange des genres. S'il est légitime et nécessaire de mobiliser les différents outils de la gestion politique et militaire des crises, de l'action purement humanitaire, des interventions dans le domaine de la reconstruction de l'Etat et de la gouvernance, le faire sans une vraie clarification des différences et de la spécificité des mandats ne peut qu'entraîner des interférences dangereuses entre agendas politiques, militaires, humanitaires et de gestion des crises. **Réduire l'humanitaire à l'un des outils de la gestion des crises est ainsi porteur de nombreux dérapages qui s'avèrent parfois mortels pour les humanitaires.**

Or, dans les conflits armés ou les post-crises difficiles dans lesquels la paix est fragile, les fameuses « crises complexes », dans lesquelles l'ONU peut facilement se trouver prise à partie par les acteurs de la violence, il importe d'assurer que les principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité puissent être préservés. Vouloir mettre tout le monde sous un chapeau unique peut être tentant, mais sûrement très risqué ! Les institutions du mouvement Croix Rouge-Croissant Rouge et une partie importante des ONG restent très prudentes face à ces évolutions, tout en reconnaissant les besoins d'amélioration de la réponse internationale aux crises.

Les volets de ces réformes portant sur la coordination se heurtent aussi à de nombreuses résistances des pays du Sud et de l'Est qui ne désirent pas voir le contrôle de l'aide internationale ou la coordination par leurs ministères techniques leur échapper.

6. Recommandations

Recommandations globales

Une série de recommandations globales est proposée :

- Contrebalancer les tendances à l'intégration promue par les différentes réformes des Nations unies quand elle entraîne des risques de mélange des genres, par l'élaboration d'une réflexion opérationnelle sur les avantages comparatifs et les mandats des différentes parties prenantes à la gestion des crises et la réponse humanitaire : face à des réformes poussant à l'accroissement des niveaux d'intégration des différentes modalités d'intervention dans les contextes de crise et des différents acteurs qui les mettent en œuvre, il importe que l'analyse des contextes dans leurs diversités et leur complexité fasse émerger des approches s'appuyant sur les différences et les complémentarités. Les réflexions sur ces enjeux devront être au cœur de l'élaboration d'une doctrine française de gestion des crises d'un côté, et de son équivalent « humanitaire » de l'autre, et enfin du modèle de multilatéralisme qu'il est peut-être important de définir et de promouvoir.

- Promouvoir à tous les niveaux possibles (ONU, Union européenne, CAD/OCDE) des approches moins monolithiques, respectant mieux la complémentarité et permettant des effets « de niche » en s'appuyant sur le Consensus Humanitaire Européen récemment approuvé (Sommet de Lisbonne) et en alliance avec certains bailleurs.

Recommandations pour les acteurs civils

- Fonction veille : il importe que les différents acteurs humanitaires suivent de près ces réformes, leur mise en œuvre et leurs impacts. Ceci passera notamment par l'inclusion d'un questionnement sur ce sujet lors des suivis et évaluations des programmes humanitaires ;

- Fonction « évaluation et élaboration d'alternatives » : en fonction des informations et analyses recueillies, il pourra s'avérer nécessaire de construire une pensée alternative et d'élaborer des propositions claires et constructives ;

- Fonction « plaidoyer » : il s'agira ensuite de les relayer dans les forums et instances existantes, y compris évidemment à l'ONU, au niveau européen et à l'OTAN via NUOI, la DAH, le secrétariat d'état aux Affaires humanitaires et les représentants de la France dans ces institutions.

« Ils ont dit... »

Qu'est ce donc que l'humanitaire ?

« Le terme humanitaire souffre de son succès. Employé à tort et à travers pour qualifier toute action au bénéfice des populations dans des situations de crise, il mélange action publique, sécurisation d'une zone, action cœrcitive, relance économique, etc. Si chacune de ces actions peut être utile, voire légitime et si elles sont souvent complémentaires, elles ne sont pas toutes humanitaires. Les militaires sont indispensables pour sécuriser une zone et rétablir un cadre de vie pour les populations lors d'interventions extérieures, mais ce n'est pas de l'humanitaire. Les entreprises sont utiles et nécessaires en sortie de crise pour relancer les économies en ruine, recréer des infrastructures et créer des activités génératrices de revenus, mais ce n'est pas de l'humanitaire. ***Que les états qui ont investi des moyens dans la gestion d'une crise veuillent bénéficier d'un certain « retour sur investissement » est légitime, mais ce n'est pas de l'humanitaire****. N'est pas non plus humanitaire une crise dont les conséquences le sont : le génocide du Rwanda a été à tort qualifié de « crise humanitaire », dégageant par-là les états de leurs responsabilités découlant de la convention de 1948 sur le génocide (...). Qu'est ce donc alors que l'humanitaire ? C'est tout simplement l'action de limiter les souffrances des victimes des conflits, de populations touchées par des catastrophes en les protégeant et en les assistant dans le respect de certains principes fondamentaux que sont l'Humanité, l'Universalité, l'Impartialité, l'Indépendance et le Désintéressement ».*

F. Grünewald, V. de Geoffroy du Groupe URD, « ACM, CIMIC et ONG, quelles relations ? », in Action Humanitaire, Médecine Tropicale, Revue française de pathologie et de santé publique tropicales, Année 2002, Volume 62, Numéro 4.

Militaires et humanitaires : divergences et intérêts communs.

*Par **Monsieur Le Colonel Patrick de Gramont**, Délégation aux Affaires Stratégiques, ministère de la Défense.* http://www.defense.gouv.fr/das/

Monsieur le Colonel de Gramont, tout en faisant le constat que militaires et humanitaires sont différents, a remarqué qu'ils partagent néanmoins certaines préoccupations communes qui peuvent conduire au développement de relations de travail constructives et équilibrées.

Les armées françaises sont fortement impliquées dans la gestion des crises pour assurer la défense des intérêts de la France, assumer les responsabilités de membre permanent du Conseil de Sécurité et tenter d'abaisser le niveau des menaces et des risques. Depuis plus de 10 ans, près de 12 000 hommes sont déployés en permanence dans des opérations extérieures, souvent pour de longues durées comme par exemple au sein de la FINUL au Liban qui date de 1978.

Dans le cadre de ses réflexions sur la gestion de crise, la Délégation aux Affaires Stratégiques a commandé, en coordination avec le Haut Conseil de la Coopération Internationale, une série de consultations portant sur le thème général de « L'humanitaire et son interaction avec les acteurs militaires ». Ces réflexions permettent aujourd'hui de présenter les principales recommandations et idées émises par ces deux études sur la délicate et vaste problématique de la coordination des acteurs humanitaires, et de les comparer aux différentes réflexions du ministère de la Défense en matière de gestion de crise.

1- Militaires et humanitaires sont différents dans leurs modes d'action et leurs objectifs, mais doivent cohabiter sur la totalité du spectre de la crise.

Je ne citerai que quelques exemples de différenciations, le temps imparti étant trop court pour en faire un bilan exhaustif.

Le plus souvent lors des crises modernes, la violence, et c'est là un changement fondamental par rapport à la guerre classique, est le fait de terroristes, de mouvements de guérilla, de groupes criminels qui sont l'émanation de la population, qui agissent en son sein et contre elle. L'enjeu premier devient pour les militaires d'obtenir la dissociation entre les groupes armés et la population. Il s'agit de neutraliser par une double action militaire et politique les groupes armés, et de manière simultanée d'améliorer les conditions de vie de la population pour qu'elle ne soit pas tentée de soutenir l'action violente.

Les humanitaires, à l'inverse, ne peuvent pas prendre le risque d'apparaître comme partie à la recherche d'une solution au conflit, ou même comme des agents de renseignement au profit des militaires, et cherchent à conserver une « saine distance » et à préserver leur espace humanitaire pour ne pas être instrumentalisés.

Les militaires agissent en tant qu'outils régaliens d'états avec une mission politique de stabilisation, alors que les humanitaires opèrent avec un esprit de solidarité, par essence indépendant de toute politique.

De plus, la stabilisation qui suit l'intervention militaire à proprement parler ne marque plus le début d'une ère de paix. C'est une période, souvent, d'affrontement dans tous les champs militaires et civils. C'est pourquoi il faut prendre garde de ne pas raisonner dans le traitement des crises actuelles sur une évolution linéaire de la situation. La tempête peut succéder au calme sans prévenir. Dans un contexte de violence généralisée, l'action militaire redevient incontournable. L'incertitude sécuritaire est alors un facteur limitatif du recours aux seuls acteurs civils et en particulier humanitaires.

Enfin, la guerre moderne, asymétrique, n'est plus la continuation de la politique par d'autres moyens. Elle est d'emblée politique en incluant un aspect social et humain déterminant, placé sur le même plan que l'aspect militaire qui ne peut plus aujourd'hui être unique dans le règlement de la crise.

2- Militaires et humanitaires ont pourtant des préoccupations qui peuvent les rapprocher.

Les études pilotées par la DAS montrent qu'humanitaires et militaires partagent au moins en partie deux préoccupations.

La première préoccupation pour le ministère de la Défense est d'éviter que les militaires ne se substituent aux civils, humanitaires compris. Dans une approche globale, acteurs civils et militaires ont chacun un rôle à jouer. Les actions d'aide humanitaire et de reconstruction sont de la responsabilité des acteurs civils, et dans la mesure du possible des autorités locales. Les militaires doivent, dans ce domaine, se limiter aux actions civilo-militaires (appelées également CIMIC) destinées principalement à faciliter l'acceptation de la force. Ils ne doivent pas, sauf cas de force majeure, se substituer aux civils, par exemple dans les actions de reconstruction. Nous partageons donc le même souci d'indépendance dans la singularité de nos actions sur le terrain.

La deuxième préoccupation commune aux militaires et aux humanitaires est bien sûr de ramener et consolider la paix au plus vite dans le pays ou la région en crise, et de pouvoir confier dès que possible les affaires aux responsables locaux. Militaires et humanitaires sont en effet présents sur tout le spectre des crises et celles-ci sont coûteuses pour les deux, à la fois en efforts financier et humain, si ce n'est parfois en vies humaines.

La première condition pour bien sortir d'une crise est de bien y entrer. Et pour cela, il faut d'abord partager, entre militaires et humanitaires, la même compréhension générale des problèmes. Les exemples irakiens et afghans nous rappellent tous les jours cette nécessité de préparer et de fixer une stratégie de sortie de crise et de reconstruction et un état final recherché commun à l'ensemble des acteurs, dont les militaires et les humanitaires.

Cet intérêt commun sur le même théâtre et sur la même durée entraîne donc un inévitable besoin de coordination et d'approche globale, à la fois en interministériel et sur le terrain.

3- Les études pilotées par la DAS ont de plus réaffirmé la pertinence d'actions communes, à faire avancer concrètement aujourd'hui ensemble.

Une « unité d'appui à la gestion internationale des crises" fonctionne déjà au ministère des Affaires étrangères et européennes, et a compétence pour les crises humanitaires et consulaires. Il s'agit déjà là d'un premier pas positif. Consolider et amplifier une organisation nationale interministérielle reste un objectif permanent du ministère de la Défense. C'est tout particulièrement dans le domaine de la reconstruction que ce cadre interministériel, sous la forme d'une structure multidisciplinaire, légère et permanente, armée de professionnels de la gestion de crise et de la reconstruction, trouverait toute son efficacité et permettrait ainsi aux militaires comme aux humanitaires d'agir et de se désengager dans de bonnes conditions. Le meilleur exemple concret de ce type de structure de coordination interministérielle pour la reconstruction a été l'expérience de la mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est de 1999 à 2001 au Kosovo, qui a donné entière satisfaction.

Mais avant d'envisager la création de nouvelles structures, il semble important de se mobiliser ensemble dans l'immédiat pour pousser à l'élaboration en interministériel d'une véritable doctrine française de gestion et de sortie de crise, afin de mieux appréhender et clarifier les rôles et responsabilités de chacun.

Nous avons ensuite besoin de cadrer les échanges d'information dans des structures qui doivent se décliner à chaque niveau, stratégique à Paris, opérationnel - le niveau du théâtre d'opération - et local, pour favoriser une coordination indispensable. L'exemple de l'opération Eufor Tchad, opération européenne à forte connotation humanitaire, pourrait servir de laboratoire en la matière, des rencontres au niveau stratégique et rassemblant militaires et humanitaires ayant déjà eu lieu au Quartier Général du Mont Valérien. Échange d'information ne veut pas dire mélange des genres, surtout sur le terrain au niveau tactique. Il faudra tirer ensemble tous les enseignements de cette opération, du côté humanitaire comme du côté militaire, et expérimenter ces enseignements lors d'un exercice de mise en situation permettant aux militaires et

humanitaires de mieux se connaître. La DAS, en coordination étroite avec les armées, va engager en 2008 un projet d'études pluriannuel sur trois ans qui portera sur la gestion de crises et intégrera ces réflexions. Par ailleurs, elle organisera à une fréquence régulière une réunion d'échanges avec les ONG, la première ayant lieu dès avril pour une présentation et une réflexion autour de l'étude « gouvernance des acteurs » et de la problématique des actions civilo-militaires.

Enfin, dans ce prolongement, la France privilégie, dans la gestion des crises, un rôle important pour l'Union européenne et la PESD, en conformité avec la « Stratégie Européenne de Sécurité ». Ayant inscrit les dangers issus de la défaillance des états dans sa stratégie de sécurité, l'Union européenne dispose de l'ensemble des outils pouvant lui permettre de gérer les crises de manière globale, et travaille à leur mise en cohérence. Il est capital, au vu de ces évolutions, qu'humanitaires et militaires aient le souci de s'articuler au mieux avec le dispositif européen.

« Ils ont dit... »

Le paradigme du partenariat humanitaire

« *Stuart Gordon juge nécessaire de rappeler que le paradigme du partenariat humanitaire s'intègre dans l'analyse que font les états de la nature transnationale des menaces auxquelles ils doivent désormais faire face : problèmes environnementaux, pauvreté, épidémies, migrations constituent autant d'enjeux de sécurité sur lesquels l'action des ONG, du point de vue des états, pourrait être utilisée avec profit. Les ONG elles-mêmes ont d'ailleurs contribué à entretenir cette idée en arguant de leur capacité à agir sur les causes de ces problèmes. Cette nouvelle appréciation des menaces a également donné lieu à un nouveau concept militaire, " les effect-based operations", qui consiste à agir sur le réseau de l'ennemi en ayant recours à des instruments potentiellement non militaires pour affecter sa cohésion. Ce concept, qui justifie par exemple le contrôle ou la destruction d'équipements et d'infrastructures civils, a également des implications en termes d'instrumentalisation de l'humanitaire à des fins militaires. Toutes ces évolutions ont donc contribué à convaincre les armées que le développement de leurs interactions avec les civils était crucial pour remplir leurs missions. On assiste de fait, dans la plupart des armées occidentales mais également dans d'autres pays, à l'établissement d'importantes bureaucraties vouées à la gestion des relations civilo-militaires. Face à cette tendance, Stuard Gordon estime que* ***le paradigme du partenariat humanitaire peut prendre deux formes :*** *d'une part celle d'une "coopération" qui verrait l'assujettissement de l'action humanitaire aux objectifs politiques des états et de leurs armées, notamment celui de la stabilisation ; d'autre part celle fondée sur un principe de différenciation entre les ONG prêtes à répondre aux demandes des états et à se mettre au service de leurs objectifs stratégiques, et les organisations aux objectifs exclusivement humanitaires dont l'indépendance sera reconnue et respectée. S'il soutient l'approche différenciée, Stuart Gordon souligne néanmoins que les états comme les ONG ont la responsabilité mutuelle de clarifier cette différence ».*

Stuart Gordon, professeur à la Sandhurst Royal Military Academy, « Coopération civilo-militaire et occupation de guerre : nouveaux paradigmes , problèmes et présomptions ? », in *L'action humanitaire en situation d'occupation,* les Cahiers du Crash, Fondation MSF, janvier 2007.

Coordination et mandat du CICR[28]

*Par **Monsieur Frédéric Joly**, représentant du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) en France.* www.icrc.org

Monsieur Frédéric Joly a rappelé le mandat du Comité International de la Croix-Rouge en soulignant les enjeux de la coordination avec tous les acteurs humanitaires et militaires.

La coordination et les partenariats sont vitaux pour permettre une réponse rapide et effective face aux crises, notamment aux conflits, aux catastrophes et aux maladies. Il n'existe pas une seule zone de conflit dans le monde dans laquelle un acteur puisse tout seul couvrir les besoins des populations touchées. Le CICR est conscient des limites de ce qu'il peut réaliser individuellement, et sait qu'il doit parfois travailler en coopération avec d'autres pour tirer pleinement profit de ses possibilités.

La République démocratique du Congo en est un très bon exemple. Ce pays est environ de la taille de l'Europe continentale, les villages sont donc très isolés. Lorsque les enfants sont séparés de leur famille en raison du conflit, il peut se passer des semaines voire des années avant que le CICR ne réussisse à les identifier. Une fois que le CICR a localisé un enfant, la Croix-Rouge de la République démocratique du Congo le suit jusqu'à ce que la famille soit réunie.

Il arrive que le personnel et les volontaires soient obligés de se déplacer à pied, à bicyclette ou par tout autre moyen pour trouver la famille de l'enfant, souvent dans des zones reculées et hostiles. Si le CICR devait agir seul pour accomplir toute cette action, nous ne pourrions pas en venir à bout. De plus, la Société nationale de la Croix-Rouge a les compétences et les connaissances locales nécessaires pour opérer dans des communautés isolées. Elles seules ont accès à certaines régions, c'est pourquoi, si nous mettons en commun nos ressources et notre expérience, nous pouvons vraiment améliorer la situation. À mes yeux, c'est là que réside l'expression véritable du partenariat.

Les civils sont de plus en plus pris délibérément pour cible dans les conflits. Ils sont aussi très directement touchés par les conséquences de la violence armée. Par exemple, les déplacements massifs de population ont un impact double : ils affectent les personnes qui s'enfuient et imposent un lourd fardeau à ceux qui le accueillent et les soutiennent.

L'Afghanistan, la Colombie et la Somalie sont de bons exemples de pays où le CICR travaille en étroite coopération avec les Sociétés nationales hôtes comme premiers partenaires. Ces pays ont enduré des années de conflit et de déplacements massifs. Sans elles, l'action aurait été beaucoup plus difficile. Il y a des actions que seules les Sociétés nationales peuvent mener à bien et il y a des domaines d'activité dans lesquels elles peuvent aller plus loin en raison de leur proximité avec les populations et de la manière dont elle sont perçues dans les communautés. Par ailleurs, à d'autres moments, une composante internationale du Mouvement, comme le CICR, peut avoir un meilleur accès à ces zones dans la mesure où elle est extérieure au pays et perçue comme neutre. L'ensemble de ces deux approches permet d'atteindre beaucoup plus de personnes.

Il importe également de reconnaître la valeur de la coopération entre les Sociétés nationales. Par exemple, au cours du conflit armé au Liban en 2006, la réponse de la Croix-Rouge libanaise a été vraiment excellente, mais de nombreuses Sociétés nationales partenaires étaient présentes dans la région et ont apporté un soutien précieux.

En souscrivant au droit international humanitaire, les états ont donné au CICR pour mandat de protéger et d'assister les victimes de conflit.

Sur le plan opérationnel, le droit international humanitaire est la clef de voûte du CICR. En sa qualité de gardien de ce corpus de droit, le CICR maintient un dialogue régulier avec les états sur les moyens de le renforcer et de le promouvoir. Ce type de coopération avec les gouvernements est essentiel à toutes les actions.

[28] Voir le blog du CICR http://cicr.blog.lemonde.fr/

Sous un angle historique, le CICR a reçu un soutien considérable de la part des états, notamment, par exemple, de l'aide dans des environnements complexes et lors de négociations difficiles, et aussi un soutien diplomatique pour obtenir l'accès aux détenus. La dimension financière existe, bien sûr, elle aussi. Sans les contributions volontaires des gouvernements et des organes multilatéraux telle que la Commission européenne, nous ne serions pas en mesure de mener notre action. Le CICR est également très reconnaissant à ses donateurs d'être prêts à verser des contributions en faveur des crises négligées ou oubliées. La qualité du financement que nous recevons nous confère une grande indépendance et c'est là un autre aspect fondamental de notre façon de travailler.

Le CICR demeure surtout, une organisation humanitaire indépendante et neutre. Ces deux principes sont au cœur de l'action et ils sont essentiels pour accéder aux populations touchées par le conflit. Lorsque l'on observe ce qui se passe au Soudan, en Irak, en Afghanistan, au Sri Lanka, en Somalie, en Israël et dans les territoires occupés, la nécessité d'avoir une organisation indépendante et impartiale est parfaitement claire. Le CICR est actif dans les endroits les plus dangereux au monde et où règne une tension extrême, sa présence compte donc vraiment pour les victimes de conflit.

Le CICR s'engage dans des partenariats avec d'autres acteurs humanitaires, tels que Médecins sans Frontières (MSF) et les organismes des Nations unies. Les personnes ayant besoin d'être secourues peuvent aussi bénéficier de cette coopération pragmatique.

Tant que ses partenaires reconnaissent la teneur de l'action humanitaire neutre et indépendante, et tant qu'ils sont prêts à accepter les contraintes qui en découlent, il n'y a pas de difficultés de coopération. Il faut toujours penser à la manière dont sera perçue l'action par les différentes parties au conflit. Aussi longtemps que ces actions sont comprises, les partenariats rendent généralement l'action plus forte.

« Ils ont dit... »

ONG et militaires, des instrumentalisations finalement réciproques ?

« *Les actions civilo-militaires ont pour but de permettre aux organisations internationales et aux organismes caritatifs de réaliser leur mission d'assistance et de secours aux populations en détresse en contribuant notamment à la sécurité de l'opération » (Directive de 1997 sur les ACM).*

« *Cette définition exprime bien le souhait des armées françaises de se désengager rapidement de toute action humanitaire directe, hors urgence avérée, et de soutenir ceux dont c'est la profession et la vocation : agences onusiennes, organisations internationales et organisations non gouvernementales. Selon ce principe, les militaires devraient contribuer à sécuriser l'environnement et, éventuellement, apporter un soutien logistique. Ils ne devraient plus s'impliquer directement, sauf en cas d'extrême nécessité. Ce vœu pieu n'est pas suffisant. La pratique montre que la carence de certains gestionnaires civils des crises conduit parfois les armées au-delà de la lecture stricte de ces directives. Dans ce cas,* ***la nécessité fait loi et les grands principes humanitaires pourraient sans doute être mis entre parenthèses quand l'intention de l'Etat (et de ses forces armées) paraît sincère et légitime, et surtout quand, dans l'urgence ou non, le pronostic vital d'un groupe d'hommes est engagé****. Il faut d'ailleurs rester pragmatique et considérer que les armées trouvent toujours des avantages à favoriser l'intervention des humanitaires plutôt qu'à intervenir elles-mêmes directement, puisque cela leur permet utilement d'utiliser des ressources. Si, sur le terrain, les défiances réciproques peuvent être levées par les acteurs humanitaires et militaires, toute la difficulté consiste encore aujourd'hui à articuler l'action politique et l'aide humanitaire au plan stratégique, et à lever les inquiétudes au plan des concepts. Pour les militaires, il faudra persister et toujours expliquer aux humanitaires que les objectifs à atteindre sont collectifs et que les instrumentalisations finalement réciproques sont en réalité normales dans le cadre de groupes qui interagissent côte à côte ».*

Paul Haéri, « Militaires et Humanitaires en phase de Post-conflit: concurrence ou complémentarité », in *Mutations et invariants, Partie III, Humanitaire et militaire / nouveaux mercenariats, R*evue *Inflexions – civils et militaires : pouvoir dire*, La documentation française, Janvier- Mai 2007, n°5

Renforcer l'indépendance pour favoriser l'accès à « toutes » les populations.

*Par **Monsieur Pierre Salignon**, juriste/consultant indépendant, ancien directeur général de Médecins sans Frontières*

Monsieur Pierre Salignon a rappelé la nécessité pour les acteurs humanitaires de se coordonner sans se subordonner.

Sans prétendre faire une analyse exhaustive, je vais, au regard de mon expérience humanitaire et opérationnelle des dernières années, vous donner mon point de vue et tenter de revenir sur certains dilemmes qui me paraissent importants en matière de coordination des acteurs de l'aide.

Je parle ici en mon nom propre et non en tant que représentant de l'organisation Médecins sans Frontières dont j'ai été le directeur général ces 4 dernières années. J'ai quitté ces fonctions en décembre 2007.

Se coordonner…

Tout d'abord, on peut dire sans se tromper que rares sont les acteurs qui sont opposés au principe de la coordination entre acteurs humanitaires, en particulier si c'est dans le but d'améliorer l'efficacité des secours en faveur de populations dans le besoin, d'éviter le déploiement d'une assistance inadaptée, ou de limiter les gâchis que pourrait entraîner l'absence de coordination de l'aide en situation de crise (que ce soit en phase d'urgence ou de post-crise).

Dans ce sens, les initiatives sont nombreuses, que ce soit celles lancées par des ONG elles-mêmes, qui cherchent bien souvent de façon pragmatique et pratique à se coordonner suivant leurs différents domaines d'activités et de compétences, ou que ce soit celles organisées par des institutions et organisations internationales ou régionales qui revendiquent un rôle de coordination des secours, comme c'est le cas par exemple pour les Nations unies au travers de son office de coordination des affaires humanitaires (UNOCHA).

Il faut reconnaître que ce n'est pas un exercice simple, étant donné l'accroissement ces dernières années du nombre d'acteurs nationaux et internationaux engagés dans les secours qui coexistent sur le terrain (ONG, organisations internationales ou régionales, états et leurs secouristes civiles ou militaires, entreprises, initiatives individuelles, etc.) et des moyens dont globalement ils disposent. Ce n'est pas un exercice simple également parce que les contextes de crises sont complexes (catastrophes naturelles, situations de conflit armé, absence de structures étatiques, pandémies meurtrières, etc.), et aussi dangereux pour les acteurs humanitaires qui sont parfois pris pour cible et victimes de violences. Il n'est pas facile de se déployer sur le terrain pour d'autres multiples raisons : contraintes culturelles, géographiques et logistiques, etc.

Mais le plus souvent, la volonté de coordination existe. Se coordonner peut être vital pour accéder rapidement aux populations qui en ont le plus besoin. Ici, il ne faut pas avoir d'idées préconçues si cela peut permettre de sauver des vies, il faut rester très opportuniste et réaliste, par exemple en valorisant / facilitant l'intervention rapide des ONG souvent plus légères pour se déployer que certains organismes étatiques ou internationaux ; ou alors, à l'inverse, en acceptant le déploiement de moyens logistiques étatiques quand la catastrophe le nécessite.

Juste un exemple pour préciser ma pensée. Je me souviens de la situation à laquelle les acteurs de l'aide ont été confrontés suite au tremblement de terre qui a ravagé le Nord du Pakistan fin 2005. Après une phase de désorganisation liée à l'ampleur de la catastrophe qui a duré quelques jours, les contacts avec les autorités nationales et locales se sont renforcés. L'accès aux régions montagneuses n'a été rendu possible que par la mobilisation de l'armée pakistanaise qui a déployé des moyens aériens exceptionnels (hélicoptères) pour faciliter l'accès aux régions isolés et détruites. Les équipes humanitaires nationales et étrangères ont pu se déplacer ainsi rapidement et efficacement pour apporter les premiers secours, évacuer les blessés. Elles sont venues en support des médecins et secouristes locaux qui, dans les premiers jours faisant suite à la catastrophe, ont fait l'essentiel du travail et évité certainement plus de morts. Il faut le rappeler. La collaboration avec les militaires a été d'une grande efficacité.

En situation de catastrophe de grande ampleur, il convient de reconnaître que les moyens logistiques à disposition des ONG sont souvent limités en comparaison de ceux à la disposition des armées ou des organismes de sécurité civile, que ce soit ceux des pays affectés par la catastrophe (je pense ici à l'Iran et les ressources de son croissant rouge par exemple) ou ceux de pays du Nord qui décident de se mobiliser bilatéralement ou de se coordonner de plus en plus souvent sous l'égide de l'Union européenne ou d'autres organisations régionales.

Reste la situation particulière de ce que l'on appelle les urgences CNN, autrement dit des situations de crises ultra médiatisées, souvent suite à une catastrophe naturelle, mais pas seulement, qui vont mobiliser l'opinion publique internationale. Arrêtons-nous un instant. Là, bien souvent, sous couvert d'émotion, mais aussi de volonté de secourir des populations meurtries massivement, on assiste à un déploiement des secours anarchique, chacun des acteurs (ONG, OI, états, entreprises) cherchant à être « sur la photo ». La coordination est souvent inexistante dans les premières heures et les premiers jours, et le sentiment d'anarchie est renforcé par la désorganisation des structures administratives locales et nationales affectées par la catastrophe. L'objectif de la présence dépasse pour certains acteurs la seule nécessité de secourir ceux qui en ont besoin car il faut être présent pour répondre au souhait de l'opinion publique, montrer devant les media internationaux que l'on agit, démontrer que l'on n'est pas indifférent.

La situation provoquée par le Tsunami en Asie du Sud-Est fin 2004 doit faire réfléchir tous les acteurs de secours, car elle a conduit à mon sens à du gaspillage dans le déploiement des secours ; elle a occulté le fait que les secours les plus efficaces dans les heures suivant la catastrophe avaient été locaux, et que le premier niveau de coordination devait avoir lieu sur le terrain, en lien avec les autorités des pays affectés (nous n'intervenons pas sur des territoires « vierges ») ; elle a permis de rappeler une évidence : au lieu de réfléchir à la création d'un service international de réponse à ces catastrophes, il vaut mieux renforcer les capacités de réponses régionales aux catastrophes ; elle a rappelé enfin que ce n'est pas parce que le public se mobilise et collecte des sommes d'argent faramineuses, comme cela fut le cas du Tsunami, que cet argent sera toujours bien utilisé ou qu'il doit être absolument dépensé ; enfin, elle a permis de questionner les responsabilités souvent bien différentes existantes entre ONG et acteurs étatiques durant la phase d'urgence et la phase de reconstruction / post-crise.

Le milieu humanitaire au sens large n'a pas de fierté à tirer de cet épisode du Tsunami. Certes il y a eu beaucoup de morts et de destructions, des opérations de secours importantes et nécessaires, mais nos propres représentations de ce qui se passait et du rôle que se donnent les ONG ont conduit à des erreurs dans la délivrance des secours, ce que l'on se doit d'éviter.

Que dire quand les ONG se disputent les victimes pour justifier leur présence et la dépense des sommes collectées auprès du public ? Que dire quand le porte-avion d'une armée occidentale arrive sur zone plus de 2 semaines après la catastrophe et qu'un hôpital de campagne sophistiqué est construit par des militaires, alors que tout le monde sait que cette intervention ne correspond plus aux besoins ?

Autant dire qu'un peu de coordination entre acteurs ne ferait pas de mal, sans parler du minimum de règles éthiques qui devraient guider tous les acteurs de secours dans la réalisation de leur mission et la prise en compte des intérêts des populations.

Il ne faut pas oublier la nécessité de renforcer les évaluations critiques des actions lancées, une fois qu'elles sont terminées. C'est une autre façon de renforcer la coordination de la part des acteurs importants, par la transparence sur les résultats obtenus et leur publication.

… sans se subordonner.

Néanmoins, la coordination souvent souhaitée peut, dans certaines situations, se faire au détriment de l'efficacité des secours et de l'accès aux victimes. *C'est le second point que je veux développer car c'est bien là que réside l'un des dilemmes des acteurs de secours qui questionnent les objectifs des systèmes de coordination intégrés, avant d'y adhérer ou de décider de s'en distinguer.*

Si l'on prend le point de vue d'une organisation de secours indépendante, intervenant en situation de crise, de conflit ou de développement, et qui cherche un accès direct aux victimes, peu importe sur quel territoire elles se trouvent et qui les contrôle ; il est parfois difficile d'intégrer des systèmes de coordination qui cherchent à associer les ONG à la réalisation d'objectifs qui n'ont plus rien d'humanitaires, mais qui répondent à des choix stratégiques, que ce soit en matière de politique étrangère ou de défense.

C'est tout le problème que soulève le souhait des Nations unies de mettre en place un système intégré de coordination liant objectifs politiques et militaires (prévention de crise, démocratisation d'un pays, cessation des hostilités et rétablissement de la paix, guerre contre la terreur, etc.) et objectifs humanitaires. J'ai pu le constater dans de nombreux contextes depuis plusieurs années (ce n'est pas un processus nouveau), que ce soit en Afghanistan quand les Taliban contrôlait encore Kaboul, ou dans les Grands Lacs. À chaque fois, les discussions ont été vives entre ONG et les NU.

Je pense qu'il appartient aux acteurs de secours de refuser la coordination à tout prix si cela doit se faire au détriment de l'accès aux victimes, ou si cela oblige à ne pas avoir accès à certaines d'entre elles, par exemple parce qu'elles vivent sur les territoires contrôlés par des groupes considérés comme hostiles par les états les plus puissants.

La période actuelle, marquée par le contexte de guerre contre la terreur, conduit à un brouillage des rôles entre acteurs militaires, politiques et civils. Le droit humanitaire est bafoué sous couvert de guerre totale contre les agents « terroristes et tous ceux qui les soutiennent ». Des attentats meurtriers sont perpétrés dans les capitales occidentales, tandis que des prisons dites secrètes soustraient à la protection du droit international des hommes et des femmes considérés comme des terroristes. La loi du Talion s'applique. On ne sait plus qui est *prisonnier*, *combattant*, *civil* ou encore *humanitaire*, et qui peut encore bénéficier de la protection que prévoit le droit international pour ces catégories juridiques.

Autant dire qu'intégrer un système de coordination qui cherche à contrôler les acteurs humanitaires et à les utiliser pour atteindre les objectifs des armées en campagne risque de réduire à néant toute tentative d'accès neutre et indépendant aux populations en danger. Le label humanitaire se trouve dévoyé, utilisé par les militaires (ou d'autres) pour habiller des actions guerrières au cours desquelles l'objectif premier n'est pas d'apporter une assistance indépendante à des populations vulnérables. L'objectif, c'est la guerre, le renseignement au sein de populations souvent prises entre plusieurs feux.

Dans ce contexte, se coordonner, c'est faire un choix stratégique qui peut conduire à rejeter certaines victimes parce que du mauvais coté de l'échiquier ; c'est prendre parti et devenir un acteur supplétif, au risque de perdre de vue sa mission sociale et de perdre son indépendance, pourtant bien souvent le seul gage pour avoir accès aux victimes et leur porter secours.

Il faut bien reconnaître que le contexte post 11 septembre 2001 ne facilite en rien le travail des acteurs humanitaires. Comment faire pour avoir accès aux populations dans les territoires contrôlés par des forces armées considérées par les USA ou l'UE comme des *groupes terroristes* ? Nous le savons bien, c'est en développant des contacts avec tous les acteurs d'un conflit que les humanitaires réussissent à faciliter l'acheminement de l'assistance et à éviter aussi d'être pris pour cible. Faut-il empêcher, comme certains l'ont proposé, de voir les représentants des ONG développer des contacts avec les représentants du Hamas qui contrôlent de fait la bande de Gaza ? Va-t-on poursuivre demain devant les tribunaux les volontaires humanitaires qui négocient l'accès des secours en Somalie, en Irak ou en Afghanistan avec des groupes radicaux ? Pour ma part, et sans être naïf sur les intentions meurtrières de ces acteurs armés, je pense qu'il appartient pourtant aux humanitaires de mettre en œuvre leur droit d'initiative humanitaire pour tenter de porter secours à ceux qui en ont besoin. Pour cela, il faut développer des contacts avec tous les acteurs armés d'un conflit. Participer à certains systèmes de coordination intégrés peut aussi être dangereux et contre-productif.

Le temps me manque pour développer mon point de vue et d'autres limites aux systèmes de coordination intégrés. Je pourrais parler ici des standards de l'aide que certaines agences des NU souhaitent voir appliquer, alors qu'ils sont inadaptés ou en dessous de ce que les humanitaires peuvent faire. Sous couvert de coordination, faut-il les accepter ? Je ne le pense pas, quitte à accepter de rentrer en tension avec les agences

concernées pour traiter les patients avec des médicaments efficaces et des aliments de meilleure qualité – même si cela coûte plus cher –, pour leur fournir par exemple parfois des tentes familiales et non pas simplement des feuilles de plastique renforcées en guide d'abris, pour s'assurer que les *clusters* mis en place par les NU correspondent bien aux besoins identifiés sur le terrain et ciblent les populations qui sont les plus affectées (je pense ici à la mise en place, par exemple, d'un Cluster « Réfugiés » dans un pays africain où la problématique des déplacés internes est pourtant centrale et prioritaire…), au risque de secourir les uns et pas les autres, ou de le faire trop tardivement.

Pour conclure, je dirai simplement que les acteurs humanitaires ont l'obligation pratique de se coordonner autant que cela est possible. Mais l'action de se coordonner doit se faire en respectant les principes humanitaires que sont l'indépendance, l'impartialité et la neutralité, et doit refuser, autant que faire se peut, toute subordination aux intérêts politiques et militaires. Même au risque, de réduire les capacités de secours et d'accès aux populations en danger. Les acteurs humanitaires ont également l'obligation de renforcer la transparence sur les actions qu'ils réalisent, en favorisant un regard critique sur les résultats qu'ils ont ou n'ont pas obtenus.

« Ils ont dit... »

Pour se coordonner, se mettre d'accord sur les principes ?

« On considère la coordination comme une rationalisation de la logistique, afin de rendre une action humanitaire la plus efficace possible. La coordination est considérée comme un problème de gestion. Or, d'après moi, ceci est un problème résolu ou presque. Dans les trois quarts des cas, les organismes sur place ont suffisamment de bon sens et de compétences pour s'organiser et éviter les doublons. Il y a bien sûr des exceptions, comme au Kosovo à la fin de 1999 avec 430 organisations présentes. En principe la coordination dépend beaucoup de l'ONU. Je ne suis pas hostile à OCHA, mais il s'agit plus d'un instrument d'appropriation de l'humanitaire par les politiques qu'autre chose. L'OCHA pose des problèmes en termes de coordination, même au Haut commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR). Tout le monde veut coordonner, mais personne ne veut être coordonné. Et le HCR lui-même ne veut pas se laisser coordonner par l'OCHA. En termes généraux : si l'on parle de coordination politique opérationnelle qui concerne les finalités, les approches et les méthodes, cela signifie que l'on devrait en premier lieu être d'accord sur les principes. La coordination présuppose surtout une convergence sur le fond, non sur la forme (logistique) uniquement. ***Se mettre d'accord sur les principes, c'est se mettre d'accord sur l'indépendance, l'impartialité et la neutralité*** *»*

In « l'ordre humanitaire en disparition ? Entretien avec Paul Grossrieder », (ancien directeur du CICR de 1998 à 2002, puis président de l'organisation VOICE), Cultures & Conflits, 60, 2005. Extrait d'entretien réalisé par le Professeur Wolf-Dieter Eberwein le 3 mai 2005.

Quel rôle pour les acteurs locaux dans la coordination des secours ?

*Par **Monsieur Elvis G. Morris**, président de la Fédération européenne des Libériens*

Monsieur Elvis G. Morris a abordé la question de la coordination des acteurs de l'aide dans la perspective de populations affectées par les crises.

Coordination des acteurs

Pour une meilleure coordination dans l'urgence, il est nécessaire que les ONG travaillent en étroite collaboration avec les acteurs de la société civile (ONG locales, représentants traditionnels, églises, etc.). En 1990, les églises libériennes menées par le Bishop Michael Francis ont par exemple joué un rôle essentiel durant le conflit en étant les premières à expressément demander une intervention internationale pour maintenir la paix.

Transparence

L'exigence de transparence demandée aux ONG par les bailleurs de fonds ou les donateurs privés devrait être appliquée en premier lieu envers la société civile des pays dans lesquels les ONG interviennent. Si une ONG doit, et fait constamment des rapports vers son siège pour expliquer la situation et l'avancée des programmes, il est plutôt rare de voir ces mêmes ONG faire un retour de leur analyse ou du monitoring de leurs activités envers leurs bénéficiaires ou les populations qui les accueillent.

Participation

De même qu'une transparence doit être appliquée par les acteurs à tous les niveaux de leurs interventions, il est essentiel de renforcer l'approche participative de l'identification des besoins à la mise en œuvre et au monitoring des activités. Trop d'ONG arrivent avec leur propre analyse des besoins et leur propre « recette » à des situations données sans prendre en compte les priorités des populations et leurs possibles solutions à y apporter avec le support de l'ONG.

Échanges d'informations et sécurité

Bien souvent, les ONG se coordonnent entre elles pour assurer un réseau d'informations pour la gestion de la sécurité des expatriés et des personnels nationaux. L'échange de ces informations et l'analyse sont par contre insuffisamment partagés avec la société civile par peur de manipulation ou de fuite sur des informations parfois sensibles. Si l'on veut améliorer la gestion de la sécurité, il est pourtant nécessaire de pouvoir partager avec les acteurs locaux les informations recueillies et l'analyse qui en est faite (de manière formelle ou informelle).

Le rôle de la Diaspora

En situation d'urgence, il sera souvent difficile d'impliquer la Diaspora à quelque niveau que ce soit, pour des raisons politiques, sécuritaires ou tout simplement par manque de connaissance de ce réseau. Une fois l'urgence passée, la Diaspora peut jouer un rôle important dans la reconstruction et le développement du pays grâce au retour des « cerveaux » dans leur contrée d'origine et aux financements individuels ou collectifs apportés par ces derniers. Les acteurs internationaux peuvent également créer des liens vis-à-vis de ces groupes en les soutenant dans leurs initiatives.

« Ils ont dit... »

Derrière (la gestion) des crises, un choix politique.

« Au nom de sa vocation universelle, au nom de la préservation d'équilibres politiques et migratoires précaires, en tant que principal producteur européen, la France ne peut pas accepter que l'on meure de faim au XXIe siècle. Si nous n'agissons pas aujourd'hui, nous subirons demain. L'urgence est d'abord de répondre à l'appel du Programme alimentaire mondial (PAM) qui sollicite 500 millions d'euros supplémentaires. Souvenons-nous que l'ensemble de notre aide alimentaire, dont notre contribution au PAM, s'élève aujourd'hui à 32 millions... Au-delà des sommes dégagées, nous devons privilégier les aides ciblées, encourager la production et soutenir la reconstitution des stocks alimentaires. Nous devons pour cela ***soutenir les ONG****, leur expertise, leur connaissance du terrain. Nous devons aussi* ***mieux coordonner l'action de la France****. Nous avons décidé la mise en place immédiate d'un groupe de travail de haut niveau associant les ministères de l'Agriculture et des Affaires étrangères. S'y joignent les ministères chargés de l'écologie et de l'économie, ainsi que des instituts de recherche. Et nous devons prendre l'initiative d'une réponse européenne mobilisant les financements d'urgence de l'Union. Au-delà de l'urgence, il nous faut* ***encourager des réformes structurelles de trois ordres****. D'abord, une meilleure coordination sur le terrain entre les principales agences et fonds internationaux compétents. Ensuite, une conférence mondiale sur la sécurité alimentaire des pays fragiles, préparée sur la base d'un diagnostic partagé, établi avec les meilleurs spécialistes du Sud et du Nord. Enfin, à titre national, une stratégie d'aide publique au développement qui replace l'objectif de sécurité alimentaire au cœur de son action. Car derrière ces crises, il y a un choix politique. Depuis des années, les grandes puissances et les organisations internationales ont déserté le secteur pourtant vital du développement agricole. Il est plus que temps de réparer ces lacunes. Faut-il rappeler qu'en Afrique subsaharienne, l'agriculture continue d'occuper les deux tiers de la population active ? »*

« Faisons face aux émeutes de la faim », Libération, rebonds, vendredi 11 avril 2008. Par Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères, Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'état chargé des Affaires européennes, Rama Yade, secrétaire d'état chargée des Droits de l'Homme et Alain Joyandet, secrétaire d'état chargé de la Coopération et de la Francophonie.

Discussion avec la salle – Synthèse

Au cours des discussions qui ont suivi les interventions, plusieurs remarques ont été formulées.

Elles ont porté sur l'utilisation du label humanitaire par des acteurs qui poursuivent des objectifs avant tout stratégiques, politiques ou militaires, ou des objectifs de visibilité et d'entreprise, au risque de vider de son sens l'action humanitaire menée par des acteurs indépendants (ONG, CICR) dont le seul objectif est de porter secours aux populations qui en ont le plus besoin.

Il a également été rappelé que la notion de gouvernance des acteurs de secours recouvrait plusieurs réalités complémentaires, à savoir : la nécessité de gestion rigoureuse des fonds utilisés pour mener les opérations de secours ; la nécessité de questionner la façon dont les décisions sont prises au sein mêmes des organes de responsabilités des acteurs intervenant dans les situations de crise – sur les terrains et dans les sièges – et de questionner aussi les logiques qui les conduisent et permettent de définir le champ d'action qu'ils se donnent ; la nécessité de revisiter la qualité des actions menées ; enfin, la nécessité de prendre en compte les attentes des populations aidées.

L'enjeu de la transparence sur les actions décidées et menées a été souligné à plusieurs reprises, que ce soit pour les ONG ou ce qui concerne les acteurs étatiques publics mettant en œuvre la politique étrangère et de défense de la France. « Il faut s'assurer que les résultats correspondent aux objectifs qui ont été annoncés ; si ce n'est pas le cas, il faut être en mesure de dire pourquoi » aux donateurs des ONG, devant la représentation nationale.

Sans nier les contrôles existants et malgré la difficulté d'apprécier parfois les résultats des actions menées sur les terrains de crise, l'affaire de l'Arche de Zoé au Tchad a rappelé qu'il n'existait pas de droit divin à l'action de secours et que toute décision d'intervention – ou de non action – méritait explication. Les acteurs de secours dans leur ensemble doivent se poser la question de leurs propres représentations et de l'image qu'ils renvoient d'eux-mêmes. Attention aux postures morales justifiant toutes les actions.

Il a été enfin rappelé qu'il ne s'agissait nullement de tuer l'esprit d'initiative humanitaire qui permet bien souvent d'avoir accès à des populations oubliées et meurtries loin des caméras et de l'intérêt des gouvernements ou de l'opinion publique. L'indépendance des ONG doit se renforcer et être défendue dans l'intérêt de déployer des secours adaptés et efficaces, de façon réactive et coordonnée.

III- *CONTRIBUTIONS EXTÉRIEURES*

Vous trouverez ici deux contributions qui complètent les interventions du séminaire et que nous avons décidé de reproduire. La première résume le point de vue de l'organisation Médecins sans Frontières (bureau international) ; la seconde, celui de l'organisation OXFAM international.

MSF: What relation to the "aid system"[29]?

April 2007, Médecins Sans Frontières International. www.msf.org et www.msf.fr

In the wake of ongoing UN reforms and integration dynamics, MSF is questioning the assumption that the only way forward for an efficient humanitarian response is that of a centrally coordinated response merged with multiple agendas. MSF acknowledges that it is not operating in a vacuum, and needs to ask itself how it can maximize its relationships with various actors at the global and local levels (UN agencies, donors, regional organizations, NGOs etc) for the benefit of its operations and the populations in need. Re-thinking our relationship with other actors should be thought of as means or tool to position ourselves in optimal conditions to carry out our social mission (humanitarian assistance and speaking out). Relations with others must help us to reach this objective.

Considering that our objective while interacting with the aid system is to contribute to improve our social mission, one cannot avoid the central and preliminary question of what will better serve the populations in need: in the end, will the specific MSF approach be beneficial to the most vulnerable? Or on the contrary, will we have to admit that it is indeed the collective effort that will better serve the vulnerable? A second question, directly flowing from the first one, is whether MSF would better preserve its principles by joining a collective effort to provide humanitarian assistance or by distinguishing itself in its own particular approach?

Following the reflection carried out by MSF throughout 2006 around the UN Reform and MSF interaction with the aid system, this note will highlight some of the issues at stake when interacting with others and propose a proactive and more strategic approach for MSF in its relationship with aid actors.

1. Analysis of the "aid system" - global "heavy trends" and assessment of the system's performance

1.1 Proliferation of actors & trends toward integration

The multiplication of actors closely or remotely associated to crisis interventions is changing the backdrop against which MSF operates in crisis situations. In the past 15 years, there has been an exponential increase and unprecedented growth of non-governmental organizations around the globe. According to the 2002 UNDP Human Development Report, nearly one-fifth of the world's thirty-seven thousand INGOs (international non-governmental organizations) were formed in the 1990s. The number of national NGOs exploded as well (e.g. from 2003 onwards, over the span of 18 months, more than 1000 local NGOs were created in Kabul alone). This proliferation, together with the idea that there is a moral imperative for those who provide assistance to address long-term vulnerability and to improve the future of populations in need are among the factors which led decisions-makers to develop political strategies of coordination and integration of humanitarian actors in a global framework.

The renewed dynamics of coordination and integration have also developed based on coherence/efficiency concerns and the analysis that there was a need for better coordination between the different aspects of crisis response through the creation of suitable institutional mechanisms. This followed the increase in the number of peacekeeping operations in the 1990s and the failure of the international community in the management of certain internal conflicts. From the Brahimi report (August 2000) to the reaffirmation in 2006 by the UN of the centrality of integrated missions[30] all the way to UN "humanitarian" reforms, the system has matured into a state of advanced integration and continues building and strengthening capacities but also interdependencies between all actors involved. The November 9, 2006 report of the Secretary-General's High-Level Panel on UN System-wide Coherence in the areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment recommends "a stronger coordination" and "a closer partnership" between the UN, national

[29] This paper essentially refers to the 'aid system' for classical 'humanitarian crises' responses (war and natural disasters) focusing on UN and NGO coordination mechanisms.

[30] "Note of Guidance on Integrated Missions". This document issued by the Secretary-General of the United Nations was adopted on 17 January 2006 by the UN policy committee. It reaffirms the central role of integration for the mounting of UN peacekeeping missions to ensure "efficient coordination between the peacekeeping mission, the UN's operational agencies and non-UN partners", "a clear and shared understanding of the priorities" and "the willingness of all actors to contribute to the achievement of shared objectives". This note clearly shows that in the UN's view, humanitarian action remains subordinate to the UN's political branch and comes second to the political objectives pursued by the peacekeeping mission.

governments, NGOs and the ICRC, based on the leadership role of the Emergency Relief Coordinator and the Humanitarian Coordinator at the country level[31]. It has grown into a highly coordinated assistance system where humanitarian action is structurally subordinated to political visions (economic, military, diplomatic, security etc). If the "aid system" was not initially aiming at such an elaborated global approach, we now need to acknowledge that the situation has evolved rapidly since the mid-90s and that it will continue developing towards more homogeneity including through the development of multilateral platforms.

1.2 Development of multilateral platforms

The recent past has seen the maintenance and creation of multiple layers of platforms and mechanisms attempting to pull together actors and improve the system's overall response. This exponential development has included UN Agency-led coordination and inclusion mechanisms, while NGOs promoted coordination attempts and global partnerships in response to implementation.

These contain a number of pitfalls, including:

- The risk of sacrificing groups of people by undermining humanitarian principles, particularly though the attempt to mix development and humanitarian action within the same framework.

- The risk of dilution to the lowest common denominator by multilateral platforms (though some would argue that this actually contributes to cross-fertilization and growth) and that of stalling innovation and operational capacities.

- The risk of suppressing diversity rather than maximising the value of differences to benefit those in need (though here as well, some would argue that coordination is the best way to preserve diversity by ensuring everyone's place). The ambition of UN reforms is a political process of involvement with a view towards co-opting others into a political ideal of coherence.

It is also important to understand that NGOs are part of multiple consortia, which are themselves part of multilateral coordination platforms. Besides memberships in consortia that represent them, most NGOs are also sitting directly on key platforms and boards and are advisers to multiple committees alongside consortia representatives. Recently, the newly shaped doctrine of "equal partnership" is present in all these platforms, linking NGOs to UN policy decisions and contributing to the impression that the global direction of the system is validated by the relief community at large of which we are all part.

1.3 Trends among NGOs

It is important to realize that the "aid system" is not completely unified, unlike what some say, and comprises a wide range of actors, representing completely opposite points of view and approaches to humanitarian action. Some key trends, however, can be identified:

- Many believe that humanitarian action should go way beyond the humanitarian imperative and should institutionally seek to be a part of a larger framework towards a brighter future of peace and development. The conviction among actors of the validity of stand-alone humanitarian work is eroding and has led to the inscription of many in multifaceted logics of development, or the promotion of Human Rights and democracy, that go far beyond our understanding of humanitarian ambitions.

- Many humanitarian NGOs depend heavily upon institutional funding and simply act as service-providers of the international donor community, thus increasing the degree of politicisation of relief operations, while undermining basic humanitarian principles.

- Specifically, many organisations see themselves as development actors that are driven to emergency response due to the failure of development and so find it very natural to build their emergency response into their development identity. As a result they see humanitarian aid as a tool for certain types of action.

- Another group is made up of those who have a problem with the integrated agenda of the UN, doubt the functionality of cluster approaches and question the UN's legitimacy to lead on quality and impartial

[31] Delivering as one, Report of the Secretary-General's High-Level Panel, 9 November 2006. April 2007, Médecins Sans Frontières International

identification of needs. However at the same time, they support LRRD (linking relief rehabilitation & development), which makes their position confusing and somewhat contradictory.

- Ultimately however, even if they do not entirely agree with the agenda, most do agree with the 'act from within approach'. They see the future as more 'collaboration' and so do not see that diversity of action can be a means of providing better results for victims of crisis.

- With their place in world politics now established, a large majority of NGOs have moved from protesting in the streets to contributing to policymaking in the boardrooms of the United Nations and powerful States.

The structural incorporation of humanitarian issues in the political agenda, promoted by the international donor community, has been accepted by the UN agencies and many NGOs, which implement their strategies by ideology and/or constraint through government institutional support. Today, most donors, the Security Council, UN agencies and NGOs are supporting the "coherence agenda" and have accepted implicitly or explicitly that humanitarian action should be subordinated to political imperatives in an attempt to contribute to improve services for the population and global solutions to world's problem ("Aid must be more than a band-aid").

Overall, the key trends of the aid system and the attitude of its main players seem to undermine the basic principles of humanitarian action, as defined by the Geneva Conventions. These principles are not an end per se, but they are instrumental to maintain the acceptance of belligerents, in order to be able to carry on our social mission and to deliver assistance on the basis of needs alone. The current dynamic also increases the confusion between the responsibilities of political actors and the role of impartial and humanitarian NGOs, especially in conflict situations.

2. Why reposition MSF?

In light of these developments, MSF has been one of the few discordant and isolated voices – along with the ICRC – attempting to maintain independence of analysis, decision-making and operations from that of the UN system. Elements of the analysis presented above point to reasons why MSF should review the way it relates to aid actors and platforms.

- The new set of coordination mechanisms at both the global and local levels, pushed by various actors (UN, military, donors etc), is turning interaction with and participation in the various platforms into an exercise of balancing relevant exchanges with attempts to separate ourselves from development/peace/democracy/justice building and other politically-led agendas. At the same time, dominant voices have been repeating ad nauseam that "we are all in the same boat", i.e. elements of a constituted aid system meant to work as single organism delivering efficient assistance.

- UN-led multilateral coordination platforms cannot be understood outside the context of broader UN reforms and political aims. These multilateral coordination mechanisms promote joint institutional agendas and centralized, politically led-governance system for all humanitarian actors. Taking into account the risks associated to perception of Western alignment (Afghanistan Iraq…) and promotion of politically-driven agenda (Darfur, Lebanon), MSF should revisit and strategically redefine its interaction with multilateral, policy-making coordination set-ups, in order to preserve our independence and our strictly impartial humanitarian character.

- The monolithic "aid system" approach has led, in some situations, to the exclusion of certain groups for a period of time from assistance because of political, strategic or economic considerations (e.g. Angola, Sierra Leone, and Timor). The presence of independent actors in such contexts is central to the impartial assessment and provision of assistance. MSF needs to pay close attention to those who are excluded or remain at the margins of the "aid system", and question whether it is more useful to remain at the margins of the system rather than being absorbed into it and thus faced with its inherent limitations.

- The "aid system" as it stands has not shown to date that it can perform "as a system" for those most at risk, in a qualitative, quantitative and timely manner (Darfur, DRC, Uganda, CAR…). In these places, the operational response promised by the "system" did not materialize and individual actors have also not significantly performed). MSF should rethink whether it sees a role for itself in "investing in the system to make it better", as prompted by many (the correlated argument being that if MSF does not, then it will bear responsibility if the system fails). The answer to this may be two-fold and require MSF to concentrate its

efforts on improving its own assistance and operations while also playing a role in describing the aid system in contexts where MSF operates (when it fails, when it is slow, passive, partial and dependent), mobilizing actors and explaining obstacles to assistance.

- One may wonder whether the system does not generate priorities for its own development based on concerns with processes and institutional preservation rather than field humanitarian needs. It has a tendency to be highly process-oriented, bureaucratic, and, more important, has not shown to date that it can deliver the services for which it claims to be constantly reforming.

- In a situation where MSF is increasingly alienated from a system in consolidation and where it has lost the definition battle, MSF should promote its conception of humanitarian action and defend it based on its results for victims. Independence must not lead to isolation; hence, it is key for MSF to make its positions better known. This is also true within the NGO community, where MSF needs to re-affirm its characteristic as international, independent, medical and humanitarian (the example of Darfur, where NGO initiatives within the Steering Committee for Humanitarian Response range from the support of inter-faith dialogue to the promotion of a military solution to the conflict, show in a striking manner the need to better explain where MSF sees its responsibilities and its limits as a humanitarian actor). In this process, the principles by which we operate do not have to be presented as a virtue (there is no intrinsic value in independence, even though it does require us to carry out our mission to help vulnerable groups), but as a means to support us in making a difference in the response.

- Being supported by millions of individuals to whom it has pledged to be accountable, MSF anchors its legitimacy in its support and cannot integrate into a system that has a fundamentally different view of principled humanitarian action. To do so would effectively change the MSF's identity.

As a conclusion: MSF interactions with multilateral actors today

- Based on the above analysis, MSF should preserve its independence and refuse absorption into a global institutional framework. This does not exclude and, at times actually promotes, exchanges and collaborations when of added value to its operations.

- Rather than aiming at being included (and trapped) in multilateral politically loaded approaches (forum, co-ordinations, etc), MSF tries to rethink its interactions with actors on a bilateral basis and re-gain room to adapt at a time when the aid system has adopted an attitude of "you are with us or against us". MSF is ready to engage actively in selective, tailored exchanges with key actors (international NGOs, international financial institutions, other medical actors, academics, etc) around specific contexts and selected thematic files when relevant or useful. It excludes them when harmful or dangerous for the development of its mission. MSF is transparent and explicit about this, and assumes that such a pragmatic approach to the system can be perceived as parasitic and opportunistic.

- While retaining its independence in the face of the current UN "humanitarian" reforms and in light of the reaffirmation of integration dynamics, MSF is determined to maintain a strategic dialogue with the UN system and key regional organizations (European Union, African Union, League of Arab States, etc) and recognizes the role of coordination at both headquarters and in the field. But for MSF, coordination is never an end in itself and must be reality-based and action-oriented, to ensure the humanitarian needs are covered. We will therefore continue to liaise pragmatically with all relevant actors, while preserving our autonomy of analysis, action and means, in order to maintain our strictly impartial humanitarian character and acceptance by belligerents in conflict situations.

- MSF recognizes and accepts the diversity of approaches, although for our part we defend an independent, impartial and strictly humanitarian action. The humanitarian spectrum today is indeed characterized by a wide range of actors, with many different mandates, objectives, means and modus operandi. We think it is impossible and unrealistic to seek to bring all these actors under one single banner. MSF does not want to participate in creating the illusion that a centralized system under the coordination of OCHA/the ERC is the solution to improve the efficiency of international humanitarian responses[32]. On the contrary, MSF defends the notion that the multiplicity of actors, rather than a unified approach, could be of greater benefit to populations in need.

[32] Described as a model of coordination, the international response to the tsunami at the end of 2004 was nonetheless severely criticized by an international evaluation mission. Tsunami Evaluation Coalition, Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami, July 2006.

Oxfam International Policy Compendium Note on Humanitarian Coordination

Oxfam International: Policy Note - Humanitarian Coordination, December 2006. www.oxfam.org

Overview: Oxfam International's position on Humanitarian Coordination

Oxfam International welcomes attempts by humanitarian non-governmental organizations (NGOs), the International Red Cross and Red Crescent Movement, International Organizations, and the United Nations (UN) to improve coordination of international humanitarian response, at global, regional and field levels. There is a vital need for the coordination of emergency humanitarian assistance to be strengthened, to improve humanitarian responses; to reduce death and suffering; ensure the security of displaced populations; and end the destructive cycles of vulnerability and risk which characterize emergencies.

All possible steps should be taken to alleviate human suffering arising out of calamity and conflict. Those affected have the right to life with dignity and therefore a right to assistance. Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Other actors should coordinate with them. When the relevant authorities are unable and/or unwilling to fulfil their responsibilities, they are obliged to allow humanitarian organizations to provide humanitarian assistance and protection. Such cooperation should be provided in accordance with international law and national laws.

To improve the practical implementation of humanitarian programmes, good coordination requires: cooperation with Government, civil society, and beneficiaries; effective joint assessment of needs and elaboration of a joint strategy; a division of labour among humanitarian actors so that all needs are met; removal of gaps; good information sharing; good leadership on standards and accountability; adherence to best practice and codes of conduct; and an efficient use of resources.

Coordination of humanitarian assistance:

* is enhanced by recognizing the complementarity of different agencies' modes of action;

* must use a common understanding of rights-based responses to humanitarian crises;

* must be based on quality of programming and be accountable to beneficiaries;

* must create bridges to the transition phase following conflicts and disasters;

* must ensure that the particular needs of women and children are addressed at all stages of response; and

* must remain apart from the military and political operations of the UN.

1. Coordination

Humanitarian coordination is based on the belief that a coherent cooperative response to an emergency by those actors engaged in humanitarian response will maximize the benefits and minimize potential pitfalls of that response. All activities that involve more than one actor require some way of dividing activities among the different actors, and some way of managing the interdependencies between the different activities. These different kinds of interdependencies can be managed by a variety of coordination mechanisms, such as: *standardization*, where predetermined rules govern the performance of each activity; *direct supervision*, where one actor manages interdependencies on a case-by-case basis, and *mutual adjustment*, where each actor makes on-going adjustments to manage the interdependencies. Oxfam is engaged in the debate on how to better organize humanitarian coordination. However, coordination is not an end in itself, but rather a tool to achieve the goal of saving lives and reducing suffering. This must be achieved by delivering the right assistance, to the right place, and at the right time - *enabling those affected by conflict and disasters to achieve their rights to protection and assistance.*

2. Background

Over the last two decades, the landscape of humanitarian response has changed dramatically. The humanitarian system has quickly evolved from a system of relatively few actors to one of many actors, with varying capabilities, skills and priorities. Emergencies can be characterized by competition, not collaboration, as agencies vie for scarce donor (public and government) resources. A range of actors,

including local and international military forces and business, driven by different motivations to those of humanitarian organisations, are now seeking to engage in the provision of assistance in emergencies. Donors often hinder coordination, emphasizing different, and sometimes contradictory, approaches to humanitarian response. Existing coordination mechanisms often ignore, or contradict the wishes of, beneficiaries, local communities and government response agencies and groups.

The humanitarian system has yet to employ coordination mechanisms and resources to optimum effect, or to consistently work with the national and local authorities. Responses to humanitarian crises are still characterised by setbacks in mobilizing the right people, with the right skills, at the right time. International humanitarian organisations continue to import staff, technology and supplies when local sources might be more efficient and appropriate. In responding to large-scale disasters, international responders have sometimes been slow to coordinate with government and local actors, though in many cases these have proven to be the most important players.

The international humanitarian 'system' includes a large number of UN, International, and NGO organisations. The UN humanitarian system is composed of six key actors – the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), World Food Program (WFP), United Nations Children's Fund (UNICEF), Food and Agriculture Organization (FAO), World Health Organization (WHO), and the United Nations Development Program (UNDP) – each established by separate treaties, with its own governance mechanism. The first attempt to establish a comprehensive framework to organise this system was the creation of the Office of the UN Disaster Relief Coordinator (UNDRO) in 1971, to mobilise, direct and coordinate relief. UNDRO was not a success, and two decades later, prompted also by dissatisfaction with other ad hoc coordination arrangements and experiences in the Gulf War of 1991, the post of Emergency Relief Coordinator (ERC), and the Inter-Agency Standing Committee (IASC) were created. Following lobbying from NGOs like Oxfam, the Department of Humanitarian Affairs (DHA) was created, headed by the ERC, and also designated Under Secretary-General for Humanitarian Affairs. In 1997, the IASC approved creation of Humanitarian Coordinators at country level charged with leading the UN's humanitarian responses. The DHA was replaced by a new office with a more streamlined mandate focused on coordination, advocacy and policy development - the Office of Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA).

Large emergencies are also characterized by the mobilization of local and international civil society organizations. These range in size, capacities and quality of response. The largest global humanitarian non-governmental humanitarian organizations are represented by the Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR), which includes Oxfam International, Care International, Caritas Internationalis, the International Committee of the Red Cross, the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, the International Save the Children Fund Alliance, Lutheran World Federation, Medecins Sans Frontieres International, and the World Council of Churches. At the international level, Oxfam has advocated for humanitarian reform through its membership of the SCHR, which is then represented with other NGO consortia, the International Red Cross Movement, and the United Nations (UN) humanitarian agencies, on the Inter Agency Steering Committee (IASC).

In 2004, because of a widespread perception that the initial response to Darfur had been slow and ineffective, the UN Emergency Response Coordinator (ERC) commissioned a review of international humanitarian response - the Humanitarian Response Review (HRR). The review highlighted inconsistencies and gaps in the ability to respond at a global level, and resulted in:

- Identifying gaps in sectoral responses, introducing the *'cluster approach'* creating lead sector agencies.
- A process to strengthen the recruitment, training and retention of the UN *Humanitarian Coordinators*, including from outside the UN system.
- A new humanitarian *Central Emergency Response Fund* (CERF) to make sure money is available when disaster hits. (see OI's humanitarian funding Policy in this series, and November 2005 Briefing Paper on the CERF, and forthcoming follow-up Paper on the CERF in early 2007

The cluster approach allows enhanced 'interoperability' and an increased commitment to complementarity across the NGO, the International Red Cross Movement, International Organization, and UN networks. It attempts to ensure that accountability is explicitly allocated. 'Lead Agencies' have been appointed to facilitate and coordinate concentrated humanitarian efforts in a 'cluster' around these gaps. Although not expected to independently overcome response gaps, final accountability is nonetheless inherent in these leadership responsibilities – if humanitarian response fails to adequately meet needs, the Lead Agency is explicitly expected to redouble its efforts to deliver as the 'agency of last resort'. The cluster approach is primarily a mechanism to 'super-resource' surge capacity to lead coordination groups, in rapid onset emergencies.

In December 2005, the IASC Principals agreed to implement the cluster approach in the Democratic Republic of the Congo, Liberia, and Uganda. In addition, the cluster approach was to be applied in all new major disasters. The cluster approach has recently been implemented in Somalia, Pakistan (earthquake), Indonesia (Jogjakarta earthquake), and Lebanon (conflict). Current crises as they emerge are using the cluster approach.

The cluster approach suffered in its inception, failing to engage in an inclusive dialogue with NGOs; focusing on the role of UN agencies; lacking clarity on terminology and intent; and failing to make links to field experience and understanding. Although the initial process was flawed, the intent and substance of the approach is sound. The aim in the future is to develop cooperative coordination mechanisms around key sectors and cross cutting themes, recognizing the interdependency of agencies, and managing leadership and responsibility. Important to the evolution of a new humanitarian coordination compact, is input and ownership from field offices of the UN, the International Red Cross Movement, International Organizations, and NGOs at country and regional levels. Oxfam has been active in critically engaging in the cluster approach across a range of sectors. Success will be judged against reduction of death and suffering, by improved humanitarian responses.

NGOs, the UN, the International Red Cross Movement, and International Organizations, are also exploring efforts to further enhance coordination at the international and country level, in particular to engage local and regional NGOs, through the establishment of Humanitarian Community Partnership teams and the elaboration of 'partnership principles'. At the global level a new global humanitarian platform, is being jointly planned to provide a forum for strategic dialogue on urgent humanitarian issues, such as accountability, capacity-building, security, and transitions.

Oxfam has been active in advocating for reform of humanitarian response and coordination including measures to collectively increase the scale, quality and predictability of global capacity for humanitarian response. Oxfam is determined to see these reforms succeed, however engagement in the process of reform will be grounded on series of *key principles* which Oxfam will advocate for. These are outlined below.

3. Oxfam International's position on Humanitarian Coordination

- *Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory.* The affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory.
- The magnitude and duration of many emergencies may be beyond the response capacity of many affected countries. *International cooperation to address emergency situations and to strengthen the response capacity of affected countries is thus of great importance.* Such cooperation should be provided in accordance with international law and national laws.
- *Effective humanitarian response requires effective coordination of national and international responses.* States hold the primary responsibility to meet the basic needs of their people, it is critical that national actors (government and civil society) be included in humanitarian response occurring within their territory. Any model aiming to enhance humanitarian response capacity must *integrate* with, and build on, existing national capacities although in some cases, such capacity/will is limited. Where significant government and civil society capacity exists, effective responses depend on creating genuine partnership between international and national efforts.

- *Coordination of humanitarian assistance must use a common understanding of rights-based responses to humanitarian crises,* as outlined in the SPHERE Humanitarian Charter and, in particular, the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief. These rights are articulated in international human rights law, humanitarian law, and refugee law. These should guide cooperative planning, monitoring and evaluation of responses.
- *Good coordination of international humanitarian assistance requires:*
- Close cooperation with Government, local civil society institutions, and disaster and/or conflict affected communities, identifying capacities and needs.
- Effective joint assessment of needs and elaboration of a joint strategy; a division of labour among humanitarian actors so that all needs are met; removal of gaps; good information sharing; good leadership on standards and accountability; adherence to best practice and codes of conduct; and an efficient use of resources.
- Assigned leadership, trust, shared information, and cooperation by groups of agencies working in the same sector of humanitarian assistance.
- Inclusiveness of several operational actors (UN and non-UN) with a lead coordination agency given responsibility to convince and actively ensure appropriate participation;
- Clearly assigned responsibility to assess capacities in the sector, identify gaps, and decide how to fill them;
- Lead coordination agency to fulfil their responsibilities do all possible to fill remaining gaps i.e. be the provider of last resort;
- Commitment from sectors or clusters to work cooperatively with other groups / sectors to ensure coherence of response, and ensure that cross cutting issues (like protection, gender and the environment) are addressed; and
- Ensure that people with the right profile and skills are provided to lead and facilitate.
- *Coordination of humanitarian action is enhanced by recognizing the complementarity of different agencies modes of action.* Coordination can be improved: by developing common criteria for assessing needs and measuring impact, and by establishing clear arrangements among humanitarian organizations regarding the geographic and thematic division of roles and responsibilities in a given context, based on the capacity and competencies of each organization.
- *Coordination of assistance must be based on quality programming and should ensure accountability to beneficiaries humanitarian***.** Coordination of quality assistance must be based on the SPHERE principles, standards and indicators. These should form the common reference for coordination (see OI humanitarian quality policy in this series).
- *Coordination of humanitarian assistance must create bridges to the transition phase following conflicts and disasters.* Better coordination of the *exit* strategies of humanitarian organizations and the *entry* strategies of development agencies is critical.
- *Humanitarian reform* must not only focus on UN reform. Serious reform will ultimately lead to more effective and more reliable humanitarian response where it counts most in the field, for the people affected by disaster or conflict. It must engage international and local non-governmental actors. Engagement of civil society is a prerequisite to humanitarian reform.
- *The particular needs of women and children must be addressed at all stages of response.* Cross-cluster coordination is required as are the continued links between sectors and clusters. Protection must be seen as the role of all humanitarian agencies, as a cross cutting issue.
- *There is a need for a improved coordination of food security cluster in order to improve response and ensure coherence between actors and interventions which aim to ensure people are able to access their minimum food needs in emergencies and to ensure complementarity with longer-term food security strategies.* Currently, emergency food security responses are dominated by food aid. There is a need to promote inter-agency mechanisms which ensure that a range of interventions (food aid, cash transfers, and livelihood support) are considered and utilised in humanitarian

responses, according to needs and context (see OI's 'Causing Hunger' Briefing Paper, 2006, and the food aid policy in this series).

- *Oxfam welcomes the expanded role of UNHCR as the lead agency in protection for conflict-related emergencies, in addition to its mandated role with refugees.* It must move to consistently apply this approach to all situations involving internally displaced people (IDPs). This must not, however, detract from effective implementation of its ongoing core mandated role of providing international protection for refugees.
- *UN Humanitarian Coordinators (HC) should be appointed based on their demonstrated humanitarian experience and performance for the post. Because of this, the HC post should be separated from the post of UN Resident Coordinator (RC),* unless the RC already has all the relevant skills; and is clearly accountable to the UN Emergency Relief Coordinator for her/his humanitarian performance.
- *The pool of HCs and Cluster leads with the requisite skills must be rapidly expanded* through drawing from a variety of sources including humanitarian networks outside the UN. Enhanced training including knowledge of NGOs' roles, principles and standards is critical.
- While recognizing the importance of military logistics capacity at the early stages of some emergencies and the necessity of coordinating the delivery material assistance, *humanitarian coordination must remain apart from the military and political operations of the UN.* It must ensure 'humanitarian space' for assistance to be provided impartially and independently. (see OI's UN Integrated Missions Policy in this series).

4. What Oxfam International will do:

- *Oxfam is willing to play an active role in efforts to improve coordination of emergency responses, and to enhance the complementarity and interoperability* between NGOs, the UN, the International Red Cross Movement, and International Organizations.
- *Oxfam will encourage other non-governmental humanitarian actors to actively engage in the humanitarian reform process.*
- *Oxfam will engage with reformed coordination mechanisms, like the cluster approach,* primarily in the Water, Sanitation and Hygiene (WASH), Shelter, Protection, and Early Recovery clusters, and also in the Logistics, and Nutrition clusters. This engagement will occur at the global, regional, and national level, including active engagement with the IASC Country Teams. Engagement will be judged against clear improvements over time in reducing suffering and saving lives.
- *Oxfam will actively develop global operational humanitarian capacity* in collaboration with other NGOs, the UN, the International Red Cross Movement, and International Organizations, building common assessment, response, monitoring, and evaluation mechanisms, based agreed common standards and principles.
- *Oxfam will assert its independence, from the UN and governments, being guided by humanitarian principles in its response.* It will engage in collaborative mechanisms facilitated and led by the NGOs, the UN, the International Red Cross Movement, and International Organizations, sharing resources, information, and staff to common agreed ends, to improve rapid humanitarian responses.
- *Oxfam will continue to emphasize cross cutting issues,* in particular protection**;** gender; rights-based programming; working with governments and affected populations; the environment; and ensuring linkages to longer-term development.
- *Oxfam will critically analyse cluster leaders, capacities and expertise.* In the WASH sector, given our particular expertise, Oxfam will provide enhanced capacity to the cluster, including secondment of senior staff to Lead Agencies.
- *Oxfam will continue to monitor UNHCR's efforts to expand its protection role to IDPs and support efforts to develop its capacity to respond to the protection and assistance needs of IDPs and refugees.*

- *Oxfam will distinguish itself from, and remain outside, the direct management of Integrated Missions.* Oxfam's involvement in humanitarian reform including testing the Cluster approach, should not be seen as an endorsement of the UN's formulation of integrated missions, which combine military, political, economic and humanitarian activities to achieve peace.
- *Oxfam will endeavour to continue improving internal coordination mechanisms across Oxfam International,* to maximise its impact and set a good example among the Humanitarian community.

IV- DOCUMENTS DU HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Benoît Miribel, président de la commission Urgences et Post-crise du Haut Conseil de la Coopération Internationale, a été auditionné par ***la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*** *le 11 octobre 2007sur la question des opérations militaro-humanitaires. www.hcci.gouv.fr*

Je vous remercie, Monsieur le président, pour cette invitation.
Le premier point de mon intervention porte sur les relations sur le terrain entre les acteurs militaires et les acteurs humanitaires.

I. RELATIONS ENTRE LES ACTEURS HUMANITAIRES ET LES MILITAIRES

Il convient d'abord de rappeler qu'au cours de ces quinze dernières années, notamment depuis la fin de la guerre froide, les relations entre ces deux acteurs se sont multipliées. Il y avait très peu d'interventions de projection durant la guerre froide. Depuis, les interventions se sont multipliées sur les théâtres de crise.

1. Présentation des acteurs

Ces interventions ont amené les acteurs non gouvernementaux à découvrir les militaires et les militaires à découvrir les ONG. Cela a également amené les militaires à comprendre que le domaine non gouvernemental n'est régi par personne : personne ne contrôle le terme « ONG ». Sous ce label, il est possible de trouver des organisations qui réalisent un travail formidable, et d'autres qui abusent du terme humanitaire et qui font autre chose.

De même, les humanitaires ont découvert des militaires de différents types : certains régiments sont très opérationnels et efficaces, et d'autres le sont beaucoup moins. Cela est apparu clairement en Bosnie où, sous l'égide des Nations unies, coexistaient des régiments divers et variés venant de différents pays de la planète et n'ayant pas les mêmes capacités, pour se retrouver malgré tout au sein d'une force commune. De même et pour la première fois, la notion du droit d'ingérence est apparue avec une force d'interposition sous-régionale au Libéria, en 1990. L'ECOMOG était, en effet, une force d'interposition à dominante nigériane et, entre l'NPFL[33] de Charles Taylor et le INPFL[34] de Prince Johnson, elle était, pour les populations civiles, une faction comme une autre.

Le paysage est donc celui-ci : une multitude d'acteurs sous le label ONG humanitaires et une pluralité d'acteurs militaires sur le terrain. Les ONG viennent de tous les horizons et se multiplient. Dans les années 1990, le budget de toutes les ONG humanitaires a été multiplié au moins par dix. En outre, l'Union européenne les encourage, notamment à la suite de la création de l'Office humanitaire européen en 1992. Le but était qu'il n'y ait pas seulement les ONG françaises ou britanniques qui puissent postuler aux fonds européens. Des lignes ont même été ouvertes pour financer le transfert d'expertises et de connaissances dans ce domaine entre pays européens. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'ACF, par exemple, a créé Accion contra el Hambre à Madrid en 1996. Cela a permis d'étendre le tissu humanitaire européen, et l'Europe est passée devant les USA comme premier bailleur de fonds humanitaires. Pour se repérer dans les ONG, l'un des critères peut être l'enregistrement au niveau européen auprès d'ECHO, qui a référencé 180 organisations avec lesquelles il considère pouvoir travailler.

De nombreux débats et tables rondes ont été organisés sur les rapports entre les militaires et les humanitaires. L'une des dernières questions a porté sur le fait de savoir si les humanitaires étaient de plus en plus en danger. Je pense que nous sommes aujourd'hui face à un paradoxe. Toutes les ONG humanitaires professionnelles sont opérationnelles et plus efficaces qu'il y a 10 ans. Les centres nutritionnels au Liberia, en 1991, et auparavant au Soudan, n'étaient pas gérés comme ceux d'aujourd'hui. Les approches ne sont plus les mêmes. Dans de nombreuses ONG, les humanitaires sont mieux préparés. Pour ma part, avant d'être directeur d'Action contre la Faim, j'ai été directeur du centre de formation Bioforce, qui avait été créé par Charles Mérieux il y a 25 ans, et qui visait à professionnaliser le domaine humanitaire dans la logistique, l'administration, la gestion, etc., c'est-à-dire dans toutes les fonctions périphériques au domaine médical et aux domaines spécialisés.

[33] National Patriotic Front of Liberia (NPFL)
[34] Independant National Patriotic Front of Liberia (INPFL)

Bref, le paradoxe est qu'il y a d'un côté une professionnalisation grandissante des acteurs humanitaires, et de l'autre une réduction de l'espace d'intervention des humanitaires. Ceux-ci se retrouvent donc de plus en plus pris pour cible, car il y a des interventions sur la réduction de l'espace humanitaire. Celui-ci correspond à la capacité à intervenir selon les critères humanitaires, c'est-à-dire librement auprès des populations les plus vulnérables. Dans les terrains de conflit, il faut s'interroger pour déterminer qui sont les personnes les plus vulnérables, s'il s'agit, ou non, de ceux qui se trouvent sous l'œil des caméras.

Sur ce point, la réduction de l'accès aux populations vulnérables pose problème, même pour les journalistes. Ces derniers ne peuvent plus circuler librement, par exemple au Darfour. Les images sont prises en général depuis les camps de réfugiés au Tchad, etc. Lorsqu'un journaliste se rend au Darfour, il est forcément protégé par une ONG et ne peut pas se rendre seul sur place, sauf incognito et à ses risques et périls. La situation est similaire dans de nombreux autres pays, par exemple en Birmanie. Par ailleurs, de plus en plus souvent, les humanitaires se voient également freinés ou stoppés dans leur action.

Les deux éléments du paradoxe sont peut-être liés : la capacité d'intervention s'est professionnalisée et s'accompagne d'une capacité d'*advocacy*, c'est-à-dire d'une capacité à témoigner pour tenter d'agir sur les causes. Cette dimension est importante pour les ONG : l'action humanitaire ne se réduit pas à délivrer des biens et services pour répondre aux besoins des populations, mais également à s'assurer que la situation de ces dernières s'améliore. Les humanitaires ne sont pas présents pour décider du sort des populations, mais ils ont un esprit qui n'est pas uniquement logistique, et ont le souci d'intervenir sur les causes lorsqu'ils le peuvent, par le témoignage. De nombreuses ONG se sont structurées pour rapporter à des députés ou à des parlementaires européens des données factuelles de terrain. Il ne s'agit pas de mettre en avant des interprétations politiques, mais d'indiquer des données d'enquêtes de terrain sur l'état réel des populations vulnérables, notamment par rapport aux engagements pris par les états dans différents domaines.

Ce premier point a permis de rappeler l'évolution croissante des ONG humanitaires sur les terrains de crise, avec un paradoxe qui consiste à voir leur capacité d'intervention de plus en plus réduite dans les conflits armés. De la même façon que les ONG se sont professionnalisées, il y a une professionnalisation ou une expérience grandissante en matière d'intervention des forces armées sous l'égide de l'ONU depuis quinze ans.

2. Contextes de rencontre entre les acteurs humanitaires et les acteurs militaires

Deux contextes de rencontre entre les acteurs humanitaires et les acteurs militaires existent : les contextes de catastrophe naturelle et les contextes de conflits armés, ou plus précisément de crises politiques engendrant des *human disasters*. Ces deux contextes sont très différents, la relation entre les deux acteurs n'y est pas la même.

a. Contexte de catastrophe naturelle

Les exemples les plus récents concernent le tremblement de terre au Pakistan en plein hiver et le tsunami. Dans ce contexte, l'intérêt d'une collaboration et d'une coordination est réel, car les ONG ne disposent pas d'hélicoptères ni de moyens aériens. Elles peuvent louer des véhicules. Cependant, la location d'avions privés est très onéreuse, comme cela a été le cas pour le tsunami, avant de pouvoir bénéficier de rotations d'hélicoptères sous l'égide de l'ONU.

En l'occurrence, les Nations unies attendaient une contribution de différents états pour la mise à disposition de leurs effectifs en hélicoptères et avions. De ce fait, dans les dix premiers jours, les seuls hélicoptères qui circulaient étaient américains. Leur intervention était ciblée et limitée à une collaboration avec les militaires indonésiens. J'ai vu ce qu'il se passait sur le terrain : l'hélicoptère atterrit, les militaires indonésiens récupèrent les biens. Le ciblage des populations vulnérables est donc défini à partir des critères des militaires indonésiens, et non ceux des ONG spécialisées.

Dans le cadre des catastrophes naturelles, il est nécessaire d'intervenir rapidement, car il s'agit souvent de questions de vie ou de mort. Il faut projeter les éléments de sécurité civile, etc. Dans le cas du tsunami, il est indéniable qu'une certaine confusion a eu lieu. Il a fallu quelques jours pour évaluer précisément les besoins, notamment entre la côte Est et la côte Ouest d'Aceh. En même temps, il faut intervenir rapidement, notamment auprès des populations coupées sur le plan logistique. Dans ce contexte, une bonne coordination des moyens militaires et humanitaires peut être envisagée.

b. Contexte de conflit armé

Nous considérons que dans le contexte des conflits armés, lorsqu'il y a une intervention destinée à imposer par la force le rétablissement ou le maintien de la paix, les acteurs militaires doivent se cantonner à leur rôle. Dès lors que ces derniers ont le pouvoir et le mandat de protéger les populations, ils ne doivent pas faire d'action humanitaire, car cela engendre une confusion.

On peut saluer le travail formidable de la Force Licorne, qui a permis de sauver des vies et d'assurer la sécurité pendant de nombreuses années en Côte-d'Ivoire. Cependant, comme je l'avais souligné lors d'une réunion de préparation du sommet de Gleneaggles à l'Élysée en présence de Jacques Chirac et de différents responsables d'ONG, un problème se pose. Durant une période de calme, les militaires se retrouvent en civil avec des véhicules blancs et se rendent dans les camps de réfugiés parce que cela les intéresse et que c'est motivant. Ainsi, à Sarajevo en 1992 ou 1993, un général me disait que cela faisait du bien aux soldats et que c'est ce qu'ils mettaient dans leurs lettres à leurs familles. Pourtant, la semaine suivante, lorsque les mêmes militaires doivent prendre les armes et défendre les villages et les populations conformément à leur mandat, cela pose un problème puisqu'il y a une confusion entre l'aspect sécurité et l'aspect d'assistance humanitaire.

Dans ces contextes, nous nous interdisons de travailler avec les militaires dans la mise en œuvre de programmes humanitaires. Les *Quick Impact Projects,* mis en œuvre notamment en Côte-d'Ivoire, posent problème. La situation est très compliquée pour les agences onusiennes, car elles sont impliquées dans des « missions intégrées » sur le terrain. De ce fait, en Côte-d'Ivoire, on a vu des dispensaires réhabilités conjointement par l'UNICEF et la Force Licorne. Cela constitue un préjudice à l'action humanitaire qui répond à des principes, codifiés par le CICR, où l'impartialité est un élément essentiel. Je ne mets pas en doute les compétences ni les motivations d'un médecin militaire et d'un médecin humanitaire, mais leur cadre d'intervention et de gouvernance ne dépend pas forcément de critères identiques.

Une ONG humanitaire doit cibler les plus vulnérables avant tout. C'est la raison pour laquelle, avec le président Rufin, lorsque nous étions à ACF, nous avions fait une campagne en 2003 sur le thème « On ne s'improvise pas humanitaire », avec un visuel dans lequel apparaissaient un casque militaire et un bol de riz. C'était l'époque où, à Bagdad, des distributions se faisaient à l'arrière des camions militaires américains. Il s'agit d'une forme d'assistance, mais ce n'est pas véritablement une action humanitaire. Car l'action humanitaire consiste à cibler les plus vulnérables, or l'expérience prouve que ceux qui sont à l'arrière des camions sont en général les plus costauds. Les personnes âgées et les plus faibles ne sont pas ciblés. Le problème porte sur les modes d'intervention et de gouvernance, qui sont parfois limités : les militaires suivent des règles d'engagements politiques qui ont un but et s'inscrivent dans un contexte bilatéral ou multilatéral. Normalement, ces règles sont différentes pour les associations humanitaires qui basent leurs programmes sur les besoins des populations, sans agenda politique particulier.

Lorsque les ONG humanitaires ne sont plus en mesure d'intervenir, notamment lorsque leur sécurité est excessivement mise en danger, il est compréhensible que les militaires soient obligés de faire de l'assistance, par substitution. Je ne pense pas, cependant, qu'il s'agisse d'une action humanitaire, mais plutôt d'une mission d'assistance et de secours. Car ils ne suivent pas tout à fait les principes humanitaires, n'ayant pas le temps d'évaluer les besoins. Il s'agit de cas extrême d'assistance en l'absence de toute autre solution. Ceci est inscrit dans la doctrine ACM qui souligne que l'action humanitaire doit être conduite avant tout par des ONG humanitaires, et qu'en l'absence de ces dernières, les militaires peuvent être amenés à porter secours et assistance, pour ainsi dire par défaut.

Quoi qu'il en soit, les populations et les acteurs extérieurs apprennent à se connaître. Tout dépend des relations entre les humanitaires et les militaires présents sur le terrain, et chaque contexte à ses particularités. Bien souvent, même si les acteurs militaires et humanitaires ne s'affichent pas ensemble sur le terrain, ils peuvent discuter des interventions en coulisse, dans l'intérêt commun. Par exemple, les uns peuvent indiquer où se trouvent les mines, et les autres peuvent attirer l'attention sur les populations les plus vulnérables. Le partage d'information peut donc se faire dans un intérêt commun.

En 2003 et 2004, lorsqu'il y avait des actions fortes à Abidjan, ACF disposait d'informations de la Force Licorne pour sa sécurité. Il faut distinguer la mise en œuvre d'un programme humanitaire commun sur le terrain, ce qu'il ne fallait absolument pas faire en Côte-d'Ivoire pour ne pas accroître la confusion entre les humanitaires et les militaires, et l'échange d'informations, indispensable pour assurer la sécurité des personnes.

Cette question est complexe à aborder et les réponses évoluent au fil des années. D'un côté comme de l'autre, les humanitaires et les militaires se considèrent l'un et l'autre amateur dans de nombreux domaines. Ainsi, en Bosnie, le Colonel Bresse a expliqué qu'il avait établi une liste d'ONG qui lui paraissaient crédibles. Chacun se construit donc ses repères. Pourtant, la situation devient plus complexe.

Des militaires deviennent « humanitaires » et *vice versa,* à l'image d'ONG américaines s'armant pour leur sécurité à Bagdad. Dans le cas des forces d'interposition et d'intervention onusiennes, il faut s'interroger sur la capacité de certaines unités étrangères qui interviennent comme parties prenantes d'une force internationale, sans avoir les compétences et les moyens nécessaires. Ainsi, dans la zone de sécurité de Bihac en Bosnie, on avait parfois l'impression que c'était la population locale qui aidait les Bangladeshi à faire face au froid. À Mogadiscio, durant l'été 1992, toutes les ONG présentes ont appelé à une intervention internationale. Ensuite, cette intervention a connu des déboires. La situation était complexe, y compris pour les militaires français. La nuit, lorsque les militaires américains prenaient le commandement, ils réalisaient leurs opérations sans tenir compte des autres. Il faut donc aussi tenir compte des aspects et liens multilatéraux entre les forces. À l'expérience, les armées britanniques et françaises s'adaptent mieux au terrain et au contexte de crise que l'armée américaine. Celle-ci est très efficace sur le plan logistique, comme le montre son intervention en Irak, mais moins forte auprès des populations.

II. FACE AU RISQUE BIOLOGIQUE (FONDATION MERIEUX)

Une démarche est en cours au niveau européen pour préparer et limiter la menace au niveau du risque biologique. Les virus n'ont pas de frontières et passent continuellement de l'homme à l'animal. Les mouvements de plus en plus importants, la déforestation et les modifications des biotopes font que les virus vont se multiplier et muer de plus en plus. En parallèle, la technologie et les moyens de communication évoluent. Des spécialistes postdoctorats sont en mesure de fabriquer des cocktails biologiques pouvant être préjudiciables à de nombreuses populations. Dans ce cas, des équipes de diagnostic doivent intervenir de façon à déterminer ce qu'il convient de faire, et notamment s'il faut rapatrier les personnes contaminées. Il faut réfléchir au diagnostic, au traitement et à l'accueil.

Un livre vert est en cours d'élaboration au niveau européen. Il s'agirait de mettre en place un bioréseau européen. Il est important qu'un suivi soit réalisé sur ce point.

La Fondation Mérieux est le propriétaire du seul P4 français (niveau d'analyse des virus). Il est situé sur le site de Gerland, qui est un pôle de compétitivité internationale.

Jean-Claude MALLET
Pouvez-vous nous préciser ce qu'est un laboratoire P4 ?

Benoît MIRIBEL
Les virus sont classés en quatre classes. Un laboratoire P4 est très protégé, car il étudie les virus les plus dangereux, notamment les virus provoquant des fièvres hémorragiques et, d'une manière générale, les virus que l'on ne maîtrise pas. Un laboratoire P3 peut être limité à une boîte à gant ou à un scaphandre. Le laboratoire P4 de la Fondation se situe à Lyon et il est exploité par l'INSERM.
Une réflexion est en cours au sein du ministère de la Défense, notamment au niveau de la DCSSA (Direction Centrale du Service de Santé des Armées). Dans ce cadre, il faut rappeler le lien qui doit être maintenu entre les scientifiques militaires et civils, en particulier pour contrôler les travaux qui existent d'un côté comme de l'autre. Les militaires doivent coopérer avec les civils pour contrôler tous les problèmes éventuels.

Jean-Claude MALLET
Je vous remercie de cette introduction.
La rencontre entre deux mondes différents que tout oppose est intéressante. Les ONG n'ont pas toujours d'organisation, notamment à leur naissance et dans le domaine médical et humanitaire. Plus précisément, elles ont la réputation d'une absence d'organisation, mais en pratique, certaines d'entre elles sont organisées très professionnellement, en particulier les organisations à vocation médicale. En outre, il s'agit d'acteurs revendiquant leur caractère non gouvernemental. De l'autre côté, les armées sont extrêmement organisées et professionnelles.

La rencontre entre ces acteurs a été un choc. Depuis quinze ans, les rencontres ont conduit à une recherche d'équilibre et à la définition de frontières nouvelles pour des actions communes, en prenant en compte les éthiques respectives.
De fait, des opérations de sécurisation en vue du maintien de la paix ou de l'assistance humanitaire se poursuivent sur le terrain. Compte-tenu de votre expérience et de vos connaissances, estimez-vous que dans les années à venir, les opérations conjointes vont se multiplier ? Le cas échéant, quelles sont les pistes pour améliorer la collaboration entre les humanitaires et les militaires ? Il faut noter que les modes d'engagements sont de plus en plus exigeants pour les forces de sécurités et les humanitaires, compte-tenu des risques de plus en plus grands.

Benoît MIRIBEL
Il est vrai que tout oppose les deux acteurs, mais en même temps, tout les rapproche. Les stages que l'on a montés à l'Institut BIOFORCE[35] sur le comportement en situation d'insécurité intéressaient non seulement les humanitaires, mais également les journalistes, et notamment ceux de RFI après les assassinats, il y a quelques années en Afghanistan, et les militaires. D'ailleurs, ces stages ont été utiles aussi au pool d'urgence du haut-commissariat aux réfugiés (HCR). Il s'agissait de mises en situation réalisées avec des militaires habitués à être en situation de crise internationale. Ces stages ont permis des échanges interculturels également sur les finalités des uns et des autres.

En fait, il y a un point commun essentiel entre ces acteurs : la notion d'engagement, la volonté d'aller sur le terrain et d'agir. Tout distingue les militaires et les humanitaires en termes de gouvernance et de finalité, mais l'engagement les rassemble. Quoi qu'il en soit, il faut à la fois clairement distinguer l'humanitaire et le militaire, et jouer de leurs complémentarités. Les rapprochements des connaissances des uns et des autres sont très riches. Cela se traduit notamment par la venue d'humanitaires à l'École militaire et de militaires dans les ONG, pour présenter les enjeux des uns et des autres. Les acteurs apprennent à se connaître. Il faut les encourager dans l'intérêt des populations.

Pour le reste, l'évolution est imprévisible. D'ailleurs, aucun géopoliticien n'avait prévu la chute du mur de Berlin, qui s'est produite bien plus tôt que prévu. En revanche, une tendance inquiétante apparaît : le développement des sociétés de sécurité privées (SSP), telle que Blackwater (USA). En effet, les agents de ces sociétés sont armés et habillés en civil. Ils augmentent donc la confusion car les humanitaires sont aussi en « civil ». En outre, les sociétés de sécurité privées sont des sous-traitants des gouvernements, pour l'instant pour la sécurité. Mais il faut s'interroger sur leur capacité à faire de l'assistance humanitaire, surtout qu'ils ont une vision réductrice de l'action humanitaire (logique de good delivery, c'est-à-dire de livraisons de biens).

D'ailleurs, le site d'information de la politique étrangère des États-Unis n'a pas du tout la même approche que le site d'information de l'Union européenne (ECHO). Pour les États-Unis et l'USAID, les objectifs et budgets des actions humanitaires sont guidés clairement par un souci de politique étrangère. La différence entre l'Europe et les États-Unis est très claire sur ce point, car l'Office européen d'assistance humanitaire (ECHO) reste pour l'instant indépendant de la PESC. Avec l'Union européenne, nous avons réussi à préserver le fait que les fonctionnaires qui gèrent ECHO, qui dispose d'un budget de 700 millions d'euros, ont la capacité de choisir les terrains d'intervention en dehors des medias et des pressions politiques, et de se baser uniquement sur les critères de vulnérabilité. Cette situation est précieuse, car l'Union est le premier bailleur de fonds mondial pour l'action humanitaire. Serait-il possible d'imaginer aujourd'hui que le maire de Paris décide où doit se rendre le SAMU ? Ce sont avant tout les professionnels qui doivent gérer en temps réel les priorités, avec les moyens dont ils disposent. Dans le monde, des gouvernements gèrent pourtant leurs interventions humanitaires avec des agendas politiques. Pour l'instant, ce n'est pas le cas de l'Union européenne et il faut préserver ce choix.

Concernant les sociétés privées de sécurité, elles rajoutent à la confusion sur le terrain et complexifient l'action humanitaire. Les ONG ne défendent pas un territoire, mais elles défendent une capacité d'intervention. En général, une ONG intervient par défaut en l'absence d'intervention gouvernementale, parce que le gouvernement refuse d'intervenir ou qu'il n'en a pas les moyens. En 2005, le Niger n'avait pas les moyens de faire face à la famine. En 2007, le Soudan refuse de s'occuper des populations du Darfour. Les ONG humanitaires doivent donc intervenir dans ces deux contextes.

[35] Les stages « comportement en situation d'insécurité », organisés en coopération avec les militaires français sur le site de la Valbonne au nord de Lyon, ont débuté en 1998. Ceci après une réunion organisée en mars 1998 au Quai d'Orsay par Hubert Védrine, qui avait rassemblé les responsables des principales ONG humanitaires françaises.

Pour le reste, les ONG doivent être gouvernées avec une certaine flexibilité et ne pas rechercher la croissance en tant que telle, puisque leur finalité est d'avoir de moins en moins de « bénéficiaires ». Quand une crise est terminée, il faut savoir réduire le personnel et les moyens et s'adapter. Les ONG ne sont pas des entreprises et ne doivent pas chercher à défendre des territoires et à croître en tant que telle. Les principes humanitaires qui existent depuis la création de la Croix-Rouge doivent être bien délimités. Les sociétés de sécurité privées posent problème, car elles conduisent à une confusion des finalités et des principes. Cela a un impact sur l'image internationale des pays développés. Il y a cependant un paradoxe, puisque les humanitaires sont porteurs de valeurs issues des démocraties, telle l'égalité homme-femme. La neutralité absolue n'existe pas chez les ONG. Il faut prendre en compte ce que les ONG représentent. Cela ne concerne pas seulement les expatriés : les ONG internationales peuvent avoir des personnels nationaux affiliés à leur réseau. Ceux-ci sont porteurs des valeurs de l'ONG et il ne s'agit pas forcément des valeurs locales.

Jean-Claude MALLET
Nous prenons bien en compte le problème de la privatisation de la sécurité. Cela signifie aussi la privatisation de l'usage de la force armée sur des territoires en crise.

Jean-Martin FOLZ
Vous avez esquissé une ligne de partage entre le rôle des militaires et celui des humanitaires dans les situations de crise et dans les opérations. En fait, les deux acteurs se trouvent sur le même terrain, mais leurs objectifs et les projets sont différents. Il faut d'ailleurs également distinguer les ONG spécialisées en humanitaire et les ONG spécialisées en développement, qui n'ont pas les mêmes contraintes d'urgence.
Pourtant, notamment en Afghanistan, la structure militaire construit des organisations (PRT) dans lesquelles les aspects militaires et « conquête des cœurs » cohabitent. Cette position se retrouve d'ailleurs dans la doctrine de l'OTAN. De fait, les PRT ont joué un grand rôle en Afghanistan, même si leur efficacité est discutable. Que pensez-vous de l'institutionnalisation du rôle des ACM ? Par ailleurs, les principes d'Henri Dunand donnaient aux ONG humanitaires une certaine immunité. Celle-ci est en train d'être perdue. De fait, le personnel des ONG est pris pour cible, notamment car cela a un impact médiatique plus rentable. Quelles sont les solutions envisageables dans ce cas, hormis le retrait du terrain ? Faut-il développer la relation entre les militaires et les ONG sur le terrain ? Faut-il formaliser les échanges informels ?

Benoît MIRIBEL
Le modèle des PRT (provincial reconstruction teams) tels qu'ils existent en Afghanistan est promu par les Anglo-Saxons. Les ONG anglo-saxonnes n'ont pas été aussi vigilantes que les ONG francophones sur ce point. J'ai appartenu, pendant trois ans, au conseil d'administration de Voice, coordination européenne des ONG humanitaires. J'ai précisé que les militaires ne devaient effectuer une assistance humanitaire qu'en dernier recours, lorsque les ONG ne pouvaient pas intervenir et qu'il s'agissait d'une question de vie ou de mort pour les populations. Il est vrai que les militaires ont des compétences en matière de génie, de ponts et de routes. Cependant, construire des équipements ne correspond pas à une action humanitaire. D'ailleurs, aucune ONG ne construit des routes. Ensuite, il faut tenir compte de l'approche du service de santé des armées.
Quoi qu'il en soit, il faut que l'étiquette soit connue. Le problème des PRT réside dans le fait qu'il s'agit d'un amalgame des aspects militaires et humanitaires. Les militaires utilisent les armes, ce qui nuit à l'impartialité. Les ONG doivent être présentes sur le terrain sur la base de critères d'intervention qui leur soient propres. Si une fille de cinq ans est en difficulté, il faut l'aider quel que soit son camp. En pratique, la situation est toujours plus compliquée. L'existence des PRT contribue à la confusion. Or plus la confusion augmente, moins les ONG pourront intervenir librement auprès des populations vulnérables. Cela correspond à la réduction de l'espace humanitaire. Cette situation n'exclut pas la collaboration, par exemple dans l'échange d'informations. Pour des raisons historiques, les ONG anglo-saxonnes n'ont pas le même rapport avec l'État que les ONG françaises. Elles doivent prendre conscience que les programmes conjoints sont un facteur de limitation des capacités.

Benoît d'ABOVILLE
L'humanitaire ne peut-il pas être pris en otage ?

Benoît MIRIBEL
C'est indéniable. L'humanitaire est de plus en plus ciblé. Des prises d'otages ont lieu en Tchétchénie. Les humanitaires sont aussi des témoins gênants : ils font savoir ce qu'ils font. Les agendas et les priorités d'un gouvernement pour les interventions dans les crises ne sont pas toujours calés sur la vulnérabilité des populations et sur les critères de santé. Des populations sont mal nourries en Somalie et personne ne s'y rend. Dans certains contextes, la complémentarité est réelle. Quoi qu'il en soit, dans les camps fermés, des intervenants professionnels doivent être présents pour assurer la sécurité. Les ONG ne peuvent pas assurer la sécurité. Il faut aussi des professionnels pour assurer l'administration civile des crises. Les ONG ne devraient pas intervenir sur ce plan. Ce sont aux agents des Nations unies de jouer ce rôle.
Il faut noter que certaines ONG sont très puissantes. Ainsi, World Vision dispose d'un budget de deux milliards de dollars. Il est vrai qu'elle dépend d'une obédience religieuse. Par comparaison, Action contre la Faim dispose d'un budget de 150 millions de dollars. MSF dispose de 800 millions de dollars. Oxfam dispose de 700 millions de dollars. Care dispose d'un milliard de dollars. Bref, la capacité de réponse des ONG est réelle. Lorsqu'il n'y a pas de problèmes de sécurité, les problèmes des populations sont résolus assez rapidement.
Si tous les acteurs interviennent dans l'intérêt des populations, il est intéressant de rechercher les complémentarités. Il faut distinguer clairement la reconstruction des routes ou la construction d'un hôpital et les soins ou la gestion d'un centre nutritionnel. L'assistance humanitaire se fait dans la durée et n'est pas dans la vocation des militaires.

Jean-Martin FOLZ
Ne nous conduisez-vous pas vers une certaine conclusion ? Vous nous montrez clairement que les militaires ont un rôle particulier et qu'il en est de même pour les ONG. Ils ont des tâches très différentes. En même temps, il existe une troisième forme d'intervention : les interventions non militaires des gouvernements. N'est-ce pas l'absence de ces interventions qui pose problème, par exemple pour la construction des routes et des ponts et pour l'administration ? Cette absence oblige les ONG et les militaires à intervenir dans des rôles qui ne sont pas les leurs. Autrement dit, n'appelez-vous pas à des interventions non militaires et non ONG ?

Benoît MIRIBEL
Il est certain que les agences onusiennes doivent gérer les crises dans leur ensemble. Il faut noter qu'en cas de conflit, les personnes qui disposent de réseaux extérieurs partent. Seuls restent les plus faibles et les moins fortunés. Ils sont les prisonniers des conflits. En même temps, en cas de conflit, la loi du plus fort prévaut. Les milices ont une logique de rapport de force. Les populations présentes dans les camps de réfugiés sont sous pression. Ils ont des lits, mais on leur fait comprendre qu'ils doivent s'entraîner pour aller au combat. Ces éléments sont difficiles à contrôler. Il ne s'agit ni de sécurité type check point ni d'assistance humanitaire, mais d'administration civile. Il faut préparer ce qui suivra la crise. C'est plutôt le rôle de l'Union européenne ou des Nations unies.
Quoi qu'il en soit, il faut rétablir les capacités locales. Les agences des Nations unies travaillent largement avec les ONG, mais il faut noter que les ONG peuvent traiter certains aspects mieux que les Agences, notamment en ayant une approche plus proche des besoins. Il ne s'agit pas de critiquer les compétences des agences des Nations unies ; d'ailleurs, nombre de leurs agents proviennent des ONG. Cependant, en termes de gouvernance, il manque souvent une intervention en matière d'administration civile des crises, en parallèle des interventions d'assistance humanitaire et de sécurité.

Amiral Édouard SCOTT de MARTINVILLE
Ma question porte sur l'articulation entre le dispositif militaire et le dispositif des organisations non gouvernementales. Dans de nombreuses crises, le débat porte sur le concept de corridor humanitaire. Celui-ci permet d'acheminer l'assistance humanitaire en sécurité vers les populations concernées. Quel regard portez-vous sur ce concept ?

Benoît MIRIBEL
Comme la zone de sécurité, le corridor humanitaire est un outil. Les outils doivent être adaptés aux contextes et aux parties prenantes. La même question apparaît pour les forces d'interposition. Depuis quelques années, celles-ci sont mises en œuvre selon différentes approches. Certaines sont unilatérales, par exemple lorsqu'elles sont impulsées par certains états sous le couvert de l'OTAN. D'autres sont plus

consensuelles, notamment lorsqu'elles sont impulsées par l'ONU. Elles font alors intervenir les parties prenantes et ont davantage de chance de réussir.
Si le corridor est mis en place en accord avec les parties prenantes, il a des chances de réussir. Si la zone de sécurité est une fausse zone de sécurité, cela pose problème, comme cela s'est produit dans les Balkans. En l'occurrence, la zone de sécurité donnait un avantage à l'agresseur.
Bref, il n'est pas possible d'évoquer l'outil sans évoquer le contexte. Ma réponse n'est pas une échappatoire, mais une manière de rappeler que les contextes sont variables. Les outils doivent être adaptés. Le corridor risque d'être un échec s'il n'y a pas de concertation et s'il n'est pas compris par les populations et les parties en présence.

Jean-Claude MALLET
Vous avez distingué les situations de catastrophes naturelles et les situations de conflits armés. Dans certains contextes cependant, il peut y avoir des catastrophes naturelles et des conflits armés rémanents ou ouverts. Cette situation n'est pas théorique, comme l'a montré l'intervention au Nord d'Aceh en Indonésie lors du tsunami. Face à ce type de situation, comment articuler l'intervention entre l'humanitaire et le militaire, c'est-à-dire entre la vulnérabilité et la sécurité ?
Par ailleurs, estimez-vous que le « biorisque » s'accroît ? La coopération entre les moyens civils, les moyens militaires et les moyens de l'état est-elle suffisante dans ce domaine ?

Benoît MIRIBEL
Aceh, avant le tsunami, était une zone que les humanitaires ne pouvaient pas atteindre, ni les journalistes. Au moment de l'intervention, nous ne savions pas si nous allions devoir quitter rapidement le site. En l'occurrence, la situation s'est ouverte. En fait, il ne faut pas sous-estimer la capacité des ONG locales. Celles-ci doivent être renforcées. De plus en plus, les ONG locales auront la capacité de demander des fonds directement aux gouvernements. Nous travaillons en ce sens, notamment lorsqu'il n'est pas possible de maintenir des expatriés sur place. C'est un travail en remote control. Par ailleurs, dans de nombreux pays, des communautés religieuses existent depuis plusieurs décennies et gèrent parfois des systèmes de santé. La solidarité existe donc aussi sur le terrain.
Il faut également tenir compte du contexte humanitaire. Dans un même pays, certaines zones peuvent avoir besoin d'une aide humanitaire, et d'autres d'une aide en matière de développement. C'est la raison pour laquelle le critère de vulnérabilité est le plus efficace. Dans les Balkans, dans un même bâtiment à Hinitza ou Grazé, des personnes n'avaient aucun souci parce qu'elles disposaient de réseaux ou d'argent, tandis qur d'autres étaient dépourvues de tout. Le concept de vulnérabilité permet aux ONG de s'affranchir des critères gouvernementaux, notamment l'urgence, la réhabilitation ou le développement, pour être plus proche des besoins réels.
Concernant la collaboration en matière de biorisque, il faut noter que les mouvements sont très nombreux. De nombreux scientifiques bougent. Le P4 de Lyon est ouvert à l'international et est suivi par l'INSERM. En fait, il s'agit surtout de prôner le non-isolement des scientifiques militaires par rapport aux scientifiques civils. Les scientifiques de très haut niveau sont peu nombreux et ne doivent donc pas être isolés. Il faut associer et maintenir le lien entre les militaires et les civils, comme sur les terrains de crise : une meilleure connaissance entre les uns et les autres permet une meilleure coordination, ce qui renforce les capacités de chacun.

Amiral Édouard SCOTT de MARTINVILLE
Vous avez indiqué que les virus n'avaient pas de frontières. Il s'agit d'un problème de santé publique et de sécurité générale. Tous ces éléments s'inscrivent dans un contexte de coopération internationale très importante sous l'égide d'organisations internationales, et notamment de l'Organisation Mondiale de la Santé. Quel jugement portez-vous sur le fonctionnement d'ensemble des dispositifs mis en place par la communauté internationale pour permettre de traiter correctement ces questions de santé publique, sans négliger les détournements éventuels des technologies (notamment pour les P4) ?

Benoît MIRIBEL
Je ne suis pas expert sur ces questions. La commission du livre vert travaille sur ce point au niveau européen. Le bioterrorisme apparaît actuellement limité. Cependant, des spécialistes de niveau postdoctorat peuvent fabriquer des cocktails dangereux. Il faut noter que nous ne sommes pas équipés pour lutter contre les effets du bioterrorisme, par exemple en termes de lits d'accueil. En France, aucun hôpital n'est prêt à disposer de 100 ou 150 lits du jour au lendemain pour l'hospitalisation des personnes infectés par un virus

inconnu. Généralement, les hôpitaux disposent d'une simple chambre. Il faut donc tenir compte à la fois des équipements, des réseaux et de la coordination. Je ne suis pas expert sur le sujet, mais vous pouvez contacter le directeur du P4, Hervé Raoul, pour mieux appréhender les enjeux.
Quoi qu'il en soit, la multiplication des animaux tropicaux et les voyages de plus en plus fréquents augmentent les risques. Le chikungunya se trouvait en Italie en 2005. Mme Bachelot, ministre de la Santé, est passée au P4 Jean Mérieux à Lyon le 5 octobre dernier pour prendre la mesure du risque lié à cette maladie et à la dengue. Les experts ont montré qu'ils maîtrisaient la situation, mais ont expliqué que celle_ci ne faisait qu'empirer. De fait, le chikungunya se répand sur la Côte d'Azur.

Jean-Claude MALLET
Nous vous remercions de vos éclairages très utiles, notamment sur les relations entre les humanitaires et les militaires et sur les rapports entre les opérations humanitaires et les opérations de sécurité.

« Ils ont dit… »

L'action humanitaire de l'Union européenne

Exposé de Thierry Cornillet devant le Haut Conseil de la Coopération Internationale, député européen, rapporteur sur l'action humanitaire au Parlement européen, vice-président de l'Assemblée parlementaire ACP-UE, le 19 décembre 2006

« Je suis responsable de l'action humanitaire de l'Union européenne. C'est un poste nouveau. Celui-ci prête à réfléchir sur l'action humanitaire de l'Union européenne. J'ai été élu rapporteur sur cette question pour deux ans. Je suis actuellement dans ma première année de mandat. Je m'intéresse particulièrement à tout ce qui concerne les ONG. J'ai pris contact avec elles car cela fait partie de ma mission au Parlement européen. L'humanitaire est un chantier difficile à cause de la complexité du contexte de l'Union. Il y a un souci politique à ce que l'action humanitaire ne soit pas déconnectée de l'action politique. La coordination des actions, malgré ses difficultés de mise en œuvre, est devenue une tâche essentielle. Il faut commencer à songer pour l'avenir à l'arrivée de donateurs non traditionnels, qu'il s'agisse de nouveaux états ou du secteur privé. Il sera nécessaire également de mieux penser à ce qui a trait à la prévention des crises. Celles-ci sont complexes, car nombre d'entre elles sont internes. Et cela pose souvent de graves problèmes de sécurité pour le personnel humanitaire. L'Union européenne est le premier donateur mondial d'aide humanitaire. Le budget 2007 d'Echo (Service d'aide humanitaire de la Commission européenne) est de 722 millions d'euros. Mais Echo n'est pas enfermée dans son budget, car elle bénéficie aussi de droits de tirage. Les catastrophes naturelles représentent 20% du budget d'Echo. En 2007, la nouveauté sera que l'aide alimentaire sera gérée par Echo. La clarification du rôle des acteurs est un objectif important, mais celle-ci nécessiterait de se renforcer. Dans son action, Echo s'efforce de respecter quatre grands principes : intervenir pour soulager, agir avec neutralité, faire preuve d'impartialité, respecter l'indépendance des parties prenantes. Mais Echo ne doit pas négliger les crises oubliées (ex : Tchétchénie, Sahara Occidental, Cachemire, Colombie). Elle doit aussi mieux appréhender la question délicate du lien entre urgence et développement. Il lui faut avoir une stratégie de préparation et de réduction de la catastrophe, et tenter de mieux cerner à quel moment on passe de l'urgence au post-conflit. En ce domaine, en 2007, des projets pilotes concernant la Mauritanie, le Liberia, le Soudan, l'Ouganda seront mis en place. En conclusion, je crois que nous devons déjà réfléchir sur les moyens financiers à venir de l'humanitaire, car même si on atteint l'objectif de 0,7% d'aide au développement, rien ne dit que ces 0,7% seront consacrés à l'humanitaire. Il faudra probablement dans le futur augmenter les moyens de l'humanitaire et d'Echo, du fait de l'accroissement probable des crises et des catastrophes naturelles. Il conviendra aussi de réfléchir à l'arrivée de nouveaux donateurs non conventionnels (nouveaux états et secteur privé). Priorité devra être donnée à la façon de trouver un consensus européen capable de générer une coordination satisfaisante entre les acteurs de l'humanitaire. Une réflexion sur cette question me semble incontournable ».

Les acteurs français dans le « post-conflit »

*Vous trouverez ci-joint la synthèse du rapport « **les acteurs français dans le post-conflit** » de la commission « **Crises, Prévention des crises et Reconstruction** » du Haut Conseil de la coopération internationale. Ce rapport a été rédigé sous la direction de Michel Brugière, directeur général de Médecins du Monde et publié en Mars 2005. Il s'agit d'une analyse transversale de l'intervention des acteurs français dans les crises du Kosovo, de l'Afghanistan, du Timor et de l'Irak. www.hcci.gouv.fr*

Une approche empirique de quatre grandes crises internationales a permis de mettre en lumière quelques-unes des caractéristiques propres à chaque crise et la spécificité de l'intervention des acteurs français dans chacune d'elles. Les recommandations formulées s'intègrent dans un contexte de concurrence forte. Une attention particulière est portée à la nécessité de disposer d'instruments financiers adéquats, permettant une meilleure réactivité de l'ensemble du dispositif français et, spécifiquement, une intervention le plus en amont possible des acteurs privés (ONG, entreprises).

Introduction

Soucieux de contribuer à une meilleure participation française au moment de la reconstruction post-conflit, et sachant que le « post-conflit » est désormais le lieu d'une vigoureuse compétition internationale, le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) s'est préoccupé de comprendre la place des différentes catégories d'acteurs français dans quatre crises récentes (Kosovo, Timor, Afghanistan et Irak), donc hors de notre zone traditionnelle d'influence, afin de mesurer la pertinence de la réponse française dans des contextes nouveaux.

Le post-conflit impose aux acteurs des contraintes en termes de réactivité, ce qui justifie du point de vue gouvernemental une volonté de coordination de l'action. Les expériences montrent que les pouvoirs publics ne peuvent se satisfaire des outils traditionnels de coordination et de coopération conçus pour des périodes sereines durant lesquelles le facteur temps n'est pas prépondérant. La mise en place d'une organisation spécifique et de moyens de financement immédiatement disponibles s'impose pour adapter l'action de la France aux dynamiques et aux enjeux propres aux situations de post-conflit.

Plusieurs gouvernements ont pris conscience de l'importance des contraintes et enjeux attachés à ce genre de situation. Ils disposent déjà ou mettent en place de nouvelles architectures de coordination interministérielle, ou des structures dédiées au post-conflit. L'Allemagne a ainsi créé le *Zentrum für Internazionale Friedensensatze*. En Grande-Bretagne, une unité interministérielle spécifique, la *Post Conflict Reconstruction Unit*, est chargée de la définition des politiques de sortie de crise et complète un dispositif de pools dans lesquels se conjuguent une capacité d'analyse stratégique, une organisation interministérielle opérationnelle et un outil financier spécifique et immédiatement mobilisable. Enfin, les États-Unis viennent de se doter d'un *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* au sein du Département d'État.

Le post-conflit marque une rupture. La « reconstruction » est toujours le moment où un système ancien soit disparaît, soit est profondément modifié du fait des dynamiques qui ont été à l'œuvre pendant le conflit, et laisse le champ assez largement ouvert à une nouvelle organisation. C'est alors que se dessinent les nouveaux contours de l'État, que de nouvelles missions et de nouveaux modes de fonctionnement lui sont assignés et ce, dans une large mesure, sous l'impulsion de la communauté internationale. Quel est à ce moment l'apport de la France dans ce « champ politique » émergeant, et de quels moyens se dote-t-elle pour faire passer les idées qui lui paraissent tout à la fois les plus pertinentes et les mieux à même de servir son pouvoir d'influence ? C'est une des questions ici posées.

Le post-conflit se caractérise aussi par l'expression de besoins qu'il est impératif de satisfaire rapidement, tant pour soulager la détresse des populations affectées que pour produire les premiers « dividendes de la paix ». Dans ce contexte mouvant et complexe, il y a une vraie concurrence, d'une part au niveau des concepts, des normes juridiques, des standards, des procédures à mettre en place, et, d'autre part dans la présence sur le terrain. Cette concurrence est le fait d'acteurs divers, publics ou privés, civils ou militaires, nationaux, européens ou multilatéraux, qui ne cessent d'interagir les uns sur les autres et dont certains ont la volonté de prendre le leadership, possédant les moyens et l'organisation pour le faire.

À cet égard, l'intervention des militaires dans les crises humanitaires change totalement la donne : les concepts de post-crise et de post-conflit ne se recouvrent pas totalement. La gravité d'une situation humanitaire peut devenir la justification d'une intervention des militaires, au nom du respect des droits humains (Kosovo, Timor), en même temps que la capacité à gérer un conflit considéré comme « majeur » est une preuve de la capacité d'un pays ou d'une coalition à peser dans les rapports de force mondiaux. La mise en place d'actions civilo-militaires (ACM), dans la phase aiguë de la crise, permet aux militaires de mettre à profit leur capital logistique et humain, mais cette assistance fournie par des militaires contribue à des amalgames souvent préjudiciables à l'action humanitaire en tant que telle.

Pour évaluer la place des différents acteurs français dans les quatre crises retenues, le HCCI a enquêté auprès d'une centaine de personnes intervenues à un titre ou à un autre dans le cadre de ces crises, afin d'identifier aussi précisément que possible les enjeux du « post-conflit » et la logique d'intervention des divers acteurs, ainsi que leurs interrelations dans le contexte multilatéral de la reconstruction.

Les recommandations formulées ci-après s'intègrent dans ce contexte de concurrence forte. Une attention particulière est attachée à la nécessité de disposer d'instruments financiers adéquats, permettant une meilleure réactivité de l'ensemble du dispositif français et, spécifiquement, une intervention le plus en amont possible des acteurs privés (ONG, entreprises). Le ministère des Affaires étrangères est en effet régulièrement confronté à des situations de crise et de sortie de crise pour lesquelles, si la France entend jouer pleinement son rôle au sein de l'Europe et de la communauté internationale, l'action politique ne suffit pas. Les efforts de la diplomatie doivent pouvoir s'appuyer sur des contributions financières significatives de manière à peser sur les décisions.

Constats

1. La gestion des crises et de la reconstruction

Les différentes crises étudiées ont mis en lumière un polymorphisme des dispositifs institutionnels de gestion de crise. Pour le Kosovo, une Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE) a été mise en place par le premier ministre pour coordonner l'effort français de reconstruction. La gestion et la coordination du post-conflit afghan ont été assurées par le ministère des Affaires étrangères (MAE) et, dans une certaine mesure, par le secrétariat général de la défense nationale (SGDN). Pour gérer la crise irakienne, on a recherché un compromis entre les deux expériences précédentes, en confiant la coordination institutionnelle au MAE et en plaçant une mission ad hoc auprès du SGDN pour le volet économique de la reconstruction.

Ces expérimentations successives soulignent bien sûr le fait que chaque crise est spécifique et demande chaque fois une réponse appropriée. Mais elles soulignent également combien les pouvoirs publics ne sont pas encore suffisamment organisés pour, d'une part, être capables d'anticiper sur l'éclatement de la crise et donc procéder à un travail d'analyse et de définition de stratégies d'intervention et, d'autre part, agir efficacement et rapidement dans la période de crise proprement dite, puis en sortie de crise. Les administrations subissent une « dictature de l'urgence ». Le fonctionnement classique des administrations, des opérateurs et instruments de coopération internationale n'est, aujourd'hui, pas adapté aux contraintes et aux dynamiques multilatérales qui structurent le post-conflit.

Au niveau du ministère des Affaires étrangères, le traitement des crises auxquelles il est aujourd'hui confronté suppose en effet, au regard de leur complexité croissante et de leur diversité, la mise en place d'une réponse globale, coordonnée et cohérente dans le temps et l'espace, et qui s'intègre pleinement dans le cadre des stratégies définies aux niveaux européen et/ou des Nations unies. Or le dispositif actuel souffre de plusieurs faiblesses :

- en termes de durée : la préparation et la mise en œuvre des décisions prises en conseils restreints sous l'autorité du président de la République se font dans un cadre interministériel ad hoc et temporaire (cellules de crise présidées par le directeur de cabinet du ministre). Il s'agit de gérer la phase aiguë de la crise, et la cellule de crise cesse de se réunir, en général, une fois passée cette phase. Or le traitement des crises nécessite un suivi et une coordination interministériels en amont, dès les prémices de la crise (prévenir la dégradation de la situation), et en aval (comment organiser la sortie de crise et éviter une résurgence des conflits ?) ;

- en termes de personnels spécialisés et formés : le MAE ne dispose que rarement de personnels ayant une connaissance privilégiée de la zone géographique en crise et un savoir-faire en matière de traitement des crises ;
- en termes d'organisation : on constate souvent un défaut d'organisation des structures et des moyens mobilisés dans le traitement de la crise, en particulier s'agissant des phases de prévention et sortie de crise, une faiblesse dans la coordination entre les ministères et les services, se traduisant souvent par des actions concurrentielles voire contraires, et une improvisation dans les modes de gestion qui sont souvent « redécouverts ».

Les améliorations devraient se faire dans quatre directions :

- un renforcement de la cellule de crise, dans la phase aiguë de la crise, rattachée au directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères, en la rendant plus réactive dès les prémices de la crise ;
- un renforcement de la coordination entre les différentes directions du ministère des Affaires étrangères impliquées aux divers stades du traitement des crises (veille, prévention, gestion et sortie de crise). Il s'agit d'assurer la coordination des actions en faisant appel à l'ensemble des instruments de veille, de prévention et de traitement des crises mobilisés aux niveaux national et international : les volets politiques et sécuritaires (action au sein du Conseil de Sécurité, de l'Union européenne, de l'OTAN et des autres organisations régionales de sécurité) ; les volets droits de l'homme et lutte contre l'impunité ; les volets aide humanitaire d'urgence et aide au redressement dans la période post-conflit (notamment programmes de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (DDR), mise en place d'institutions transitoires, préparation d'élections, aide au retour des réfugiés, des personnes déplacées, etc.) ;
- la mise en place d'un dispositif interministériel de suivi des crises, réunissant les représentants des différents ministères concernés et s'appuyant sur la direction du MAE chargée de la coordination interne au MAE. Cette mobilisation ponctuelle doit pouvoir être coordonnée par une personnalité investie d'une forte légitimité politique, nommée par le premier ministre et disposant de moyens financiers et opérationnels adéquats ;
- la mise en place de moyens financiers conséquents, préalablement provisionnés, permettant des contributions financières significatives aux programmes multilatéraux d'action humanitaire et de sortie de crise. Ces moyens sont actuellement à la fois insuffisants et dispersés.

Pour être efficace, ce dispositif interministériel doit pouvoir :

- être très réactif et associer structure permanente de veille stratégique, chargée à la fois de proposer des stratégies de prévention et de définir des politiques d'intervention, et structure de mobilisation ad hoc des acteurs – tant au niveau parisien que sur le terrain – à même également d'assurer le suivi de la sortie de crise. Il importe en effet de lier dans un même continuum ces trois phases successives : veille/prévention-gestion de la crise-sortie de la crise ;
- instaurer une coordination effective des différents acteurs publics (MAE, Défense, MINEFI, AFD, etc.) et faire converger l'action des administrations et services concernés ;
- permettre une plus grande visibilité de la présence et de la réponse françaises (militaire, économique, financière, humanitaire, etc.), ce qui implique, entre autres, une meilleure prise en compte de l'action des acteurs non gouvernementaux (collectivités territoriales, entreprises, ONG, etc.) ainsi qu'une plus grande cohérence de l'ensemble ;
- favoriser une circulation permanente de l'information entre d'une part les administrations centrales, et d'autre part les militaires, les agents en poste directement confrontés à la gestion de la phase post-conflit, les responsables des ONG françaises présentes et leurs partenaires locaux sur le terrain ;
- assurer un lien permanent avec les instances européennes et les organisations internationales impliquées dans la gestion de la crise et de sa sortie, éventuellement constituer des pôles de réflexion sur la gestion des crises dans leur phase aiguë, en lien avec ces partenaires internationaux et en concertation avec les structures privées ou publiques du pays partenaire des différents acteurs français (analyse comparative, échanges d'informations, etc.) ;
- garder le contact avec les personnels détachés dans le cadre de ces opérations de gestion de crises.

Dans le traitement opérationnel de la crise, le MAE s'appuie sur ses différents services concernés (directions géographiques, direction des Français à l'étranger, postes, etc.), ainsi que sur la délégation à l'action humanitaire (DAH) en ce qui concerne l'aspect humanitaire de la crise. (Pour la gestion concrète des actions d'urgence, la DAH a mis en place un groupe opérationnel, mobilisable en quelques heures, qui siège en cas de crise et qui est largement ouvert aux divers acteurs non gouvernementaux.).

Pour passer au mieux le cap entre la phase d'urgence humanitaire et celle de la reconstruction et de la reprise du développement, et pour asseoir l'action de la France dans la durée, le dispositif interministériel a aussi besoin du concours de l'Agence française de développement comme opérateur à part entière des sorties de crise. Celle-ci, outre un travail de veille, d'analyse et de proposition stratégique dans les domaines de compétence qui sont les siens, peut mettre en place des financements pour des opérations de reconstruction, à l'image du couple GTZ/KFW allemand ou du DfID britannique. Elle a en outre vocation, dans le cadre de cofinancements avec des bailleurs multilatéraux, à favoriser l'accès des entreprises françaises aux dits bailleurs. Enfin, il paraît souhaitable qu'elle noue des relations plus étroites avec les ONG humanitaires pour mieux se mettre en synergie avec l'action des uns et des autres dans la phase intermédiaire d'amorce de la reconstruction.

Améliorer la réponse aux situations de post-crise demande également une mobilisation des capacités d'intervention du dispositif spécialisé de recherche français pour le développement, afin de préparer et d'accompagner les interventions des autres opérateurs, notamment de l'AFD. Par la présence de leurs équipes scientifiques dans les pays en développement, l'IRD et le Cirad ont la capacité d'établir des partenariats locaux, en même temps qu'ils disposent de connaissances et d'expertise sur les sociétés, les milieux et les processus de développement, ce qui leur permet de fournir un appui important dans la reconstruction des capacités de production des pays touchés (sécurité sanitaire, écosystèmes terrestres et marins, agriculture et alimentation, forêts, etc.), dans la reconstitution des savoirs et la formation des communautés scientifiques.

2. L'action des ONG

Parmi les différentes composantes des interventions en sortie de crise, l'activité humanitaire est devenue un enjeu politique et stratégique de gestion globale d'une crise. Deux tendances structurent aujourd'hui le champ de l'humanitaire : son investissement par les politiques et les militaires, et la définition de normes de qualité. Les ONG françaises observent ces dynamiques avec inquiétude car elles heurtent leur conception de l'humanitaire. Elles sont en effet confrontées à une réduction de leur espace de liberté du fait de l'affirmation du rôle d'autres acteurs :

- la relation bailleurs/ONG est de plus en plus directive et évolue vers celle d'une prestation de services ;
- face à l'intervention croissante des militaires dans ce champ d'action, les ONG demandent une clarification des rôles respectifs et un respect des responsabilités de chacun. Parfois considérées comme parties prenantes d'une coalition globale, aux côtés du politique et du militaire, elles souffrent d'un amalgame qui peut mettre en péril leur sécurité sur le terrain et donc limiter leur accès à certaines zones ;
- les ONG françaises – à l'exception de deux ou trois – sont d'autant plus vulnérables qu'elles sont politiquement, financièrement et opérationnellement moins puissantes que leurs homologues nordiques ou anglosaxonnes.

Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics prennent en considération la nature et les besoins de ces acteurs, et aient à cœur de soutenir un humanitaire français indépendant et renforcé. Dans ce contexte, les instruments financiers publics au service des ONG françaises ne sont pas satisfaisants, comparés à d'autres outils européens (ECHO) ou bilatéraux (DfID...). Les procédures sont souvent lourdes, les délais de décaissement trop longs et les montants disponibles faibles, ce qui conduit nombre d'ONG à s'adresser à d'autres bailleurs.

Les instruments financiers à mettre en place doivent s'inscrire dans cette vision et soutenir la dynamique des ONG. Les efforts doivent porter dans deux directions, sur deux modalités de financement correspondant à deux moments importants dans la phase de post-crise ou de post-conflit :

- le premier pourrait être un fonds "starter" ou "d'amorçage", permettant aux ONG de se positionner très tôt sur le terrain, d'acquérir une expertise qui les légitime aux yeux des grands bailleurs – qu'ils soient bilatéraux, européens ou multilatéraux – susceptibles de les financer ensuite ;
- le second, hybride entre fonds d'urgence et fonds de développement, permettrait de palier l'absence d'un instrument financier spécifique, indispensable pour couvrir les besoins de la phase de reconstruction où l'on est sorti de l'urgence humanitaire immédiate, mais où la situation n'est pas encore suffisamment stabilisée pour s'engager dans des stratégies lourdes de développement à moyen ou long terme. Il faut en effet, dans cette phase intermédiaire, réhabiliter un minimum de services collectifs, accompagner le redémarrage des administrations et réparer quelques infrastructures de base. Il convient toutefois de noter que ce domaine est à la limite de celui que couvrent traditionnellement les ONG humanitaires, et que l'accès à ce fonds ne saurait leur être réservé, car d'autres acteurs, en particulier les entreprises et les opérateurs du développement telle que, par exemple, l'Agence française de développement, peuvent être parfois mieux armés qu'elles pour traiter ces questions. Or il n'existe pas aujourd'hui de ligne budgétaire de ce type, ni au niveau français, ni au niveau européen.

3. Le positionnement des entreprises

Les entreprises françaises ont leur propre logique d'intervention, liée à leur taille (grandes entreprises ou PME), à leurs objectifs stratégiques et commerciaux et aux individus qui portent les projets dans les zones en sortie de crise. Elles arbitrent en fonction de la solvabilité du marché et du risque financier, mais aussi opérationnel et sécuritaire. Elles ont besoin des pouvoirs publics pour favoriser leur implantation dans de telles situations pour deux raisons principales :

- être introduites auprès de personnes ressources (organisations internationales, administrations intérimaires, responsables politiques locaux, etc.) ;
- avoir accès au terrain en toute sécurité, grâce à l'appui des militaires qui peuvent sécuriser les missions d'évaluation et les chantiers de reconstruction.

L'existence d'une volonté politique affirmée au niveau institutionnel est un facteur favorable de pénétration des entreprises. Cela s'est vérifié au Kosovo où elles ont pu bénéficier du dispositif mis en place, contrairement à l'Afghanistan où elles ont reçu des avis « prudents » de la part des pouvoirs publics. L'urgence propre aux situations de sortie de conflit entraîne, de manière récurrente, une improvisation dans la coordination entreprises/pouvoirs publics/militaires. Ce manque d'anticipation est un obstacle à l'implantation d'entreprises françaises dans les zones en sortie de crise.

Le marché de la reconstruction est essentiellement multilatéral du fait des montants requis. C'est au sein de ces institutions que se décident les stratégies et les principales orientations. Il faut donc reconsidérer l'approche d'ensemble de ces institutions. Elle relève bien sûr d'une politique de « placement » de représentants français dans ces structures – qui a une utilité mais ne peut être qu'un élément d'une stratégie d'ensemble –, mais surtout d'une stratégie d'investissement desdites institutions à tous les stades qui conduisent à la production des politiques opérationnelles : réflexion, capitalisation d'expérience, débat sur les orientations, confrontation entre acteurs, etc.

Le Fonds d'aide au secteur privé (FASEP), qui a pour but d'accompagner l'offre française sur des marchés porteurs et sur les financements multilatéraux, est à cet égard un instrument financier inadapté aux spécificités du post-conflit. Les procédures de dépôt de dossiers qu'il implique, à la fois lourdes et longues, empêchent qu'il puisse être utilisé dans des délais d'intervention très courts.

Pour préparer l'accès des entreprises aux marchés en sortie de crise, il convient d'assurer une efficace coordination des compétences entre les entreprises elles-mêmes et leurs instances de représentation collective (MEDEF, SEFI/FNTP), les pouvoirs publics et les militaires, et ce le plus en amont possible. Ceci implique :

- d'affiner sur le terrain la prospection et l'évaluation des besoins pour formuler la réponse la plus pertinente possible ;

- de prendre des contacts avec les personnes ressources potentielles (hommes politiques et experts locaux, personnels des organisations internationales, experts français sur place).

La présence sur le terrain est une condition sine qua non de l'implantation des entreprises qui peuvent ainsi formuler rapidement une offre. C'est également le moment où elles peuvent valoriser leur savoir-faire auprès des administrations intérimaires et autres structures chargées de la reconstruction. Le moyen nécessaire pour ce faire est la mise en place d'une aide bilatérale en amont qui favorisera le positionnement des entreprises dans l'environnement à dominante multilatérale de la reconstruction. Il faudrait par ailleurs sensibiliser les PME aux opportunités du marché de la reconstruction, notamment par la formation, pour leur donner une capacité de réponse aux appels d'offres internationaux et leur fournir une information sur les marchés qui leur sont accessibles.

Si le positionnement d'entreprises françaises sur les marchés de la reconstruction est un élément important de la réponse au post-conflit, il importe également de garder présent à l'esprit que cet effort de reconstruction doit s'inscrire dans une perspective de développement durable. Cela implique en particulier de s'appuyer au maximum sur le tissu économique et social local qui doit voir ainsi ses capacités renforcées.

4. La participation des collectivités territoriales

Les actions de coopération des collectivités territoriales s'inscrivent généralement dans le cadre de partenariats à long terme. L'intervention des collectivités dans le domaine de la reconstruction au Kosovo a marqué à cet égard une nouvelle tendance. C'est l'Etat qui les a sollicitées dans un domaine précis, l'éducation. En matière de reconstruction, les collectivités locales ont une indéniable expertise dans un certain nombre de secteurs (éducation, gestion des services techniques, gestion hospitalière). Mais pour intervenir efficacement en situation de sortie de crise, elles doivent avoir accès aux instances de coordination mises en place par l'Etat, car elles connaissent rarement à l'avance les zones en question.

En cas d'urgence, les collectivités territoriales peuvent décaisser des fonds très rapidement. Elles peuvent donc participer au financement des ONG pour des actions immédiates, mais refusent d'être considérées comme de simples guichets. S'agissant des interventions de reconstruction ou de coopération à plus long terme, elles préfèrent être impliquées directement dans les projets qu'elles soutiennent et les piloter, bien au-delà donc du simple financement.

L'intervention des collectivités territoriales en sortie de crise reste une pratique relativement nouvelle qui date de la crise du Kosovo où nombre de collectivités ont alors engagé un certain nombre de programmes de coopération avec des villes et des villages kosovars. On a aussi constaté qu'avec le tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est en décembre 2004, cette fois dans un contexte de catastrophe naturelle et non de post-conflit, la mobilisation des collectivités locales françaises a été également importante.

5. L'action française dans le concert international

Les réponses obtenues dans le cadre de l'enquête conduite par le HCCI soulignent fortement que la reconstruction est le moment privilégié d'une bataille d'idées qui se déclinent ensuite en concepts, politiques, normes ou standards. Les idées sont d'abord politiques (élaboration d'une constitution, définition d'un système de santé, modèle social, etc.), ou plus techniques, porteuses de modes d'organisation, de standards qui, s'ils s'imposent, peuvent favoriser l'implantation des acteurs économiques (système de traitement des eaux ou mode de gestion des hôpitaux par exemple). Favoriser l'adoption de certains standards par la présence d'experts bien placés qui contribuent à la rédaction des termes de référence des appels d'offres pourra donc aider les acteurs privés. Cela ne se fera pas sans effort car il apparaît en effet que :

- si les acteurs français, privés ou publics, n'hésitent pas à critiquer certaines politiques multilatérales mises en œuvre dans des situations de post-conflit, ils ne proposent cependant pas systématiquement des alternatives ;
- les concepts qui s'imposent aujourd'hui proviennent essentiellement du monde anglo-saxon. Le dispositif français n'est pas assez structuré en amont pour marquer des points décisifs dans cette bataille des idées, qu'il s'agisse de les produire ou de les promouvoir ;

- la Commission européenne est devenue le premier bailleur mondial de l'urgence et de la reconstruction. Or le cadre européen n'est pas encore appréhendé comme le lieu privilégié où des propositions françaises pourraient être relayées dans les sphères multilatérales ;
- l'administration française a manqué de dynamisme et d'un outil administratif adéquat, jusqu'à la mise en place de France Coopération Internationale, pour promouvoir le détachement de personnels dans les missions multilatérales de reconstruction ;
- les personnels insérés dans ces missions ou dans les organisations internationales disposent généralement d'une multitude d'informations, mais manquent souvent d'interlocuteurs clairement identifiés en France ;
- les pouvoirs publics n'utilisent pas assez l'outil des *trust funds* pour organiser, au sein des institutions multilatérales, la promotion des conceptions et approches françaises dans la définition des politiques dont ces organisations se dotent en matière de reconstruction. Il n'est d'ailleurs même pas certain que les termes de référence des différents *trusts funds* français couvrent ces questions. Enfin, lorsque des fonds post-conflits existent, il conviendrait de lier de manière appropriée les contributions financières françaises et les politiques retenues par ces structures.

Si la France entend maintenir son rang dans le concert international, elle ne peut rester en dehors des débats autour des normes et standards qui s'imposent progressivement dans les institutions européennes et multilatérales en matière de reconstruction « post-conflit ». Trois aspects sont ici à considérer : la force de proposition, la présence sur le terrain et dans les instances de décision et la mise en place d'une organisation adéquate. La formalisation des concepts, ainsi que leur promotion dans les lieux de décision est une œuvre de longue haleine. Elle nécessite la participation de multiples acteurs dans la réflexion (universitaires, ONG, fondations, experts, entreprises, opérateurs de développement, etc., sans oublier le lien avec l'expertise locale des pays concernés, trop souvent sous estimée) et une présence renforcée dans les lieux de débats et de négociations, en premier lieu les institutions européennes.

La présence de personnels dans les organisations européennes et multilatérales chargées de la reconstruction, aussi bien sur le terrain qu'à Bruxelles, Washington, Genève ou New York, dans des fonctions politiques ou techniques, doit aussi être renforcée. Les fonctions « politiques », au sommet de la hiérarchie, offrent certes une bonne visibilité, mais elles négligent l'orientation des dossiers qui ont été travaillés à des niveaux inférieurs. Il faut donc être en mesure d'investir les niveaux intermédiaires des institutions, à travers des propositions élaborées, des échanges, des confrontations, en quelque sorte un véritable lobbying intellectuel capable de contrebalancer, dès lors que cela présente un intérêt stratégique et politique, l'énorme production issue des structures de recherche de ces institutions.

Concernant les débats en cours dans les enceintes internationales en matière de gestion des crises et des sorties de crise, il importe enfin de mentionner plusieurs propositions actuellement en discussion :

- la proposition du secrétaire général des Nations unies de créer une commission de consolidation de la paix, qui réunirait au niveau international l'ensemble des acteurs impliqués dans la consolidation de la paix d'un pays donné (Conseil de Sécurité, ECOSOC, IFIs, contributeurs de troupes, donateurs bilatéraux et multilatéraux, organisations régionales, etc.) ;
- la proposition française de créer une force d'intervention humanitaire. Compte tenu des conséquences du tsunami survenu en Asie du Sud-Est le 26 décembre 2004, le gouvernement français estime indispensable de renforcer les capacités de réaction rapide des Nations unies en matière de coordination et de gestion des crises et des catastrophes naturelles, et de créer une « Force internationale humanitaire ». Cette « Force internationale humanitaire » couvrirait la phase d'urgence immédiate et celle de transition vers la réhabilitation et la reconstruction ;
- la proposition britannique de créer un fonds humanitaire pour financer ce type d'actions.

1. Mettre en place un dispositif interministériel permanent de gestion des crises

Ce dispositif devrait fonctionner à un triple niveau :

- un renforcement de la cellule de crise, dans la phase aiguë de la crise, rattachée au directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères, en la rendant plus réactive dès les prémices de la crise ;
- une coordination renforcée entre les différentes directions du ministère des Affaires étrangères impliquées aux divers stades du traitement des crises (veille, prévention, gestion et sortie de crise) ;
- la mise en place d'un dispositif interministériel de suivi des crises, réunissant les représentants des différents ministères concernés et s'appuyant sur les services concernés du MAE. Cette mobilisation ponctuelle doit pouvoir être coordonnée par une personnalité investie d'une forte légitimité politique, nommée par le premier ministre et disposant de moyens financiers et opérationnels adéquats logés au MAE.

Ce dispositif interministériel devra prendre en compte la totalité de la problématique de reconstruction (en y intégrant les critères d'un développement durable) à laquelle est confronté tout pays en sortie de crise ou de post-conflit, y compris la réhabilitation des services de base et des infrastructures, ainsi que la reconstruction de l'Etat (state building) et de la paix (nation building), en lien étroit avec les autorités du pays et les divers acteurs économiques et sociaux locaux. Ce dispositif de coordination serait chargé de la continuité des décisions sur le terrain, notamment en relation avec les actions civilo-militaires. La fonction de ces derniers est particulièrement importante dans la mesure où ils apportent un appui logistique sécurisé aux autres acteurs français. Il devrait aussi associer largement à son action les divers acteurs non institutionnels (ONG, entreprises, collectivités territoriales). Le dispositif doit enfin pouvoir disposer de moyens financiers à décaissement rapide pour le financement d'actions urgentes, que les acteurs chargés de leur mise en œuvre soient privés ou publics.

Pour s'insérer au mieux dans l'environnement multilatéral des sorties de conflit, ce dispositif interministériel doit aussi être à même :

- de suivre précisément et rapidement les agendas des institutions européennes et multilatérales concernées, et de susciter les réactions appropriées ;
- de suivre, avec l'appui de France Coopération Internationale, les lancements d'appels d'offres, afin d'en informer le plus en amont possible les entreprises françaises.

2. Augmenter le budget opérationnel de programme prévu dans le cadre de la LOLF

Compte tenu de la hausse programmée de l'APD, le budget opérationnel de programme (BOP) « Crises », correspondant à l'action n°5 « Aide aux populations touchées par les crises » du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », devrait être suffisamment doté pour permettre à la France de peser réellement sur les décisions dans les enceintes multilatérales concernées. Le renforcement de ce budget opérationnel de programme « Crises » dans ce cadre nouveau de la LOLF permettrait de répondre au souhait du CICID d'identifier, au sein des crédits d'APD, une enveloppe destinée à des interventions rapides en réaction aux crises. Ce budget pourrait regrouper les crédits aujourd'hui dédiés aux contributions volontaires, aux agences humanitaires des Nations unies, au FUH, aux sorties de crise, aux aides budgétaires exceptionnelles et au FSP sortie de crise. Sans une augmentation du montant alloué aux actions de sortie de crise et des procédures adaptées à ces situations, l'instauration d'un dispositif interministériel de traitement des crises ne suffira pas à améliorer l'action de la France en la matière.

3. Accompagner l'action des ONG, des entreprises et des collectivités territoriales

Pour être efficace dans le traitement des crises, du post-conflit en particulier, il est important que les pouvoirs publics recherchent la multiplicité des expertises et reconnaissent la légitimité des divers acteurs non gouvernementaux dans ce domaine : collectivités territoriales, ONG, syndicats, etc. Pour les ONG, le HCCI

préconise la mise en place de facilités de financement de type « fonds starter » ou « fonds d'amorçage » à décaissement rapide, au sein du budget opérationnel de programme, pour des montants initiaux peu élevés, afin de faciliter leur positionnement précoce sur le terrain. Ces fonds devraient avoir un effet de levier dans l'accès aux ressources des bailleurs multilatéraux. Il préconise également la prise en compte de la spécificité des besoins propres au continuum urgence-réhabilitation-développement. Il est vital que les ONG, dès lors que leur action est en synergie et en complémentarité avec les orientations gouvernementales, d'une part reçoivent les moyens de financer leurs programmes de reconstruction, soit dans le cadre du budget opérationnel de programme « Crises », soit dans celui des instruments financiers du développement, d'autre part qu'elles s'associent en fonction de leurs besoins à des opérateurs plus expérimentés qu'elles dans cette phase de transition, y compris les entreprises. Pour ce qui est des entreprises, celles-ci ont aussi besoin d'un appui financier rapide, leur permettant de procéder aux démarches d'évaluation et de prospection initiales sur le terrain pour se positionner sur les marchés soumis à appels d'offres. Il conviendrait également d'adapter le FASEP aux exigences du post-conflit pour assurer la continuité du soutien de l'Etat à celles qui souhaitent s'implanter durablement sur un marché de reconstruction, pendant et au-delà de la phase d'urgence. Il importe d'autre part d'encourager le positionnement des PME sur les marchés du post-conflit. Il faut cependant faire preuve de prudence dans les incitations envers les PME. Les PME du secteur du BTP, en particulier, devront avoir une solide expérience de l'exportation. Dans ce contexte, les PME disposant d'une technologie fine et spécifique sont celles qui sont les mieux armées pour aborder ces marchés. À cet égard, il y aurait lieu d'examiner comment les grandes entreprises maîtres d'œuvre pourraient aussi entraîner des PME – voire dans des cas exceptionnels des TPE – dans leur sillage, via la sous-traitance. Ce qui implique de sensibiliser les grandes entreprises et de prévoir des modes de financement de missions de personnels appartenant à ces PME/TPE. Une participation efficace des collectivités territoriales à l'effort français de reconstruction en sortie de conflit suppose que leurs instances représentatives soient largement associées au dispositif national, ce qui contribuera à les sensibiliser à cette forme de coopération et fera le lien entre le cadre politique de l'intervention française et les actions que peuvent prendre en charge les collectivités territoriales.

4. Favoriser une meilleure réponse française dans le contexte international

Il est souhaitable de définir un certain nombre de secteurs où l'expertise française est reconnue, pour y mener la bataille des idées (santé, droit, ingénierie constitutionnelle, dialogue social, architecture budgétaire, etc.). Il conviendrait, dans le même ordre d'idées, de se saisir de différentes thématiques propres aux situations de sortie de conflit : démobilisation, désarmement, réinsertion/DDR, linking, relief, rehabilitation and development/LRRD, Etats fragiles/Etats faillis, Nation building,etc. Pour promouvoir la présence française dans les institutions européennes et, tant en leur siège que sur le terrain, dans les administrations intérimaires, institutions financières internationales ou agences de l'ONU, il importe de :

- promouvoir l'expérience européenne et multilatérale au sein de l'administration française, la valoriser et capitaliser l'expérience acquise ;
- créer les cadres favorables à un détachement, puis à une réintégration ultérieure ;
- favoriser des détachements sur des postes intermédiaires et techniques de la hiérarchie multilatérale ;
- entretenir un lien avec les personnels détachés ;
- promouvoir les propositions françaises par la mise en place de trust funds spécifiques dédiés à des actions de reconstruction et en élargissant les termes de référence des trust funds existants aux questions d'urgence-reconstruction.

En définitive, bien qu'il s'agisse d'un vaste chantier, il serait approprié de revoir l'approche des institutions multilatérales, dans le domaine du post-conflit comme dans celui du développement d'une manière générale. Cette approche est, à l'heure actuelle, triplement éclatée : institutionnellement entre les trois principales entités chargées de traiter du post-conflit (MAE, MINEFI, AFD), au sein du MAE par l'éclatement entre la DgCID et différents autres services (NUOI, DCE, DE, DAH, etc.), enfin verticalement en l'absence d'un véritable continuum réflexion stratégique/décision politique/activité opérationnelle. Et le CICID, qui n'est pas une structure opérationnelle, n'est pas à même d'impulser sur le terrain les réponses que requiert une situation d'urgence. Cette situation continuera d'obérer les capacités françaises tant qu'il n'y sera pas remédié.

« Avis du Haut Conseil de la coopération internationale »

Pour le maintien des capacités d'assistance humanitaire au Darfour
Recommandation adoptée en assemblée plénière le 8 mars 2007

Envoyée par Jacques Pelletier au président de la République, premier ministre, ministre des Affaires étrangères et ministre de la Coopération.

Le Haut Conseil de la coopération internationale, réuni en assemblée plénière le 8 mars 2007, exprime sa vive préoccupation quant à la situation au Darfour.

Ce conflit a déjà fait plus de 200 000 morts et près de 2 millions de déplacés. Ses conséquences humanitaires pour les civils de cette région sont dramatiques, et les organisations humanitaires éprouvent des difficultés croissantes à y mener à bien leurs missions.

Le HCCI a pris note de la Déclaration du Sommet de Cannes, qui toutefois ne fait aucune mention du contexte humanitaire.

On note, au cours de ces six derniers mois, une forte augmentation des violences contre les populations civiles, accompagnée d'une réduction de l'espace humanitaire, limitant de plus en plus l'accès aux populations les plus vulnérables.

Au cours de cette période, la plupart des OING présentes au Darfour, dont plusieurs OING françaises, ont déploré des agressions sur leurs personnels, et une cinquantaine de leurs véhicules ainsi que des matériels de communication ont été volés.

On observe en outre une certaine atomisation de la violence avec de plus en plus de nouvelles bandes armées dont il est difficile de décrypter les motivations. Il en résulte une forte réduction des capacités des acteurs humanitaires à porter assistance aux populations civiles. À court terme, ***on peut redouter que*** *:* ***les membres d'OING deviennent encore davantage les victimes d'hommes armés*** *et ne puissent assurer leur mission d'assistance aux populations les plus vulnérables,* ***les moyens et matériels humanitaires volés aux acteurs humanitaires soient dévoyés de leurs fonctions premières*** *et puissent servir les intérêts de combattants plus ou moins bien identifiés de part et d'autre du Darfour, en conséquence,* ***les populations civiles se retrouvent progressivement sans assistance humanitaire*** *avec pour conséquence un nombre croissant de victimes,* ***le conflit prenne une dimension régionale*** *qui multiplierait encore le nombre de victimes.*

À défaut de voir se dessiner rapidement une résolution de ce conflit, il est indispensable de prendre en considération cette forte réduction de l'espace humanitaire, dernier rempart de protection pour les civils.

Aussi le HCCI souhaite-t-il que la communauté internationale prenne en compte les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 5 mars 2007 et puisse également :

- prendre toutes dispositions pour que les parties en conflit soient contraintes de respecter les principes d'assistance humanitaire *dans l'intérêt des populations civiles non combattantes ;*

- aider les pays voisins du Darfour à endiguer les mouvements guerriers *qui sont en train de déstabiliser la région, et donner aux organisations humanitaires les moyens d'agir en faveur des réfugiés dans ces pays ;*

- prendre l'initiative d'organiser une conférence internationale *entre représentants des gouvernements, agences des Nations unies et acteurs humanitaires, pour le maintien des capacités d'assistance des populations civiles au Darfour.*

Et il demande au Gouvernement français d'agir en ce sens.

La réponse de Jacques Chirac, 21 mars 2007 : « [...] Soyez assuré que je porte la plus grande attention aux préoccupations que vous exprimez et auxquelles le gouvernement s'attache à répondre. À cet égard, je peux aussi vous assurer que la France vient d'apporter une contribution d'un million d'euros à la Conférence réunie à N'Djamena par le HCR. [...] »

La réponse de Dominique de Villepin, 14 mars 2007 : « [...] J'ai donc saisi le ministre des Affaires étrangères, Monsieur Philippe DOUSTE-BLAZY, afin que la recommandation du Haut Conseil de la coopération internationale soit étudiée au plus vite et que la suite la plus appropriée lui soit donnée.[...] »

V- ANNEXES

Biographie sommaire des intervenants

Madame Louise Avon, Déléguée à l'Action Humanitaire, Délégation à l'Action Humanitaire (DAH), ministère des Affaires étrangères.

Monsieur Alain Boinet, Directeur Général et fondateur de l'ONG Solidarités.

Monsieur le Docteur Philippe Chabasse, Directeur de C&F Conseil, ancien codirecteur de l'association Handicap International. Il a également été fondateur de la campagne internationale pour l'interdiction des mines.

Monsieur le Colonel Patrick Boubée de Gramont, Chef du Bureau Politique de Défense (Délégation aux Affaires Stratégiques), ministère de la Défense. Engagé le 1er septembre 1978, il intègre l'École spéciale militaire de Saint-Cyr COËTQUIDAN (promotion Général ROLLET 1978 1980), puis choisit l'arme des Troupes de Marine, spécialité Arme Blindée Cavalerie. Promu colonel le 1er octobre 2001, il commande le 5e Régiment inter armes d'outre- mer (5° R.I.A.O.M.) à DJIBOUTI de juillet 2001 à juillet 2003. En 2006, il est auditeur de la 55e session du Centre des hautes études militaires et de la 58e session de l'Institut des hautes études de défense nationale. À l'issue, il rejoint la Délégation aux Affaires Stratégiques du ministère où il sert au Bureau Politique de Défense, d'abord comme chargé de mission puis comme chef de bureau depuis septembre 2007. Le Colonel Patrick de Gramont est marié et père de cinq enfants.

Monsieur François Grünewald, Président du Groupe Urgence Réhabilitation et Développement (URD) depuis 1997 (www.urd.org). Agronome de formation, il a commencé à travailler en Afrique avant de passer une dizaine d'années en Asie, principalement au Cambodge et au Laos, en tant qu'assistant du représentant spécial des Nations unies pour les affaires cambodgiennes, avant de contribuer à la mise en place de l'unité de sécurité alimentaire du Comité International de la Croix-Rouge, puis de ce qui est devenu son unité d'évaluation. Il réalise de nombreuses évaluations sur les terrains de crise et post-crise en Asie, Caucase, Moyen-Orient, Afrique et Amérique latine.

Monsieur Frédéric Joli, Porte-parole du Comité International de la Croix-Rouge (CICR), France.

Monsieur Charles Josselin, Ancien ministre, vice-président du Haut Conseil de la Coopération Internationale.

Monsieur Elvis Morris, Président de la Diaspora des Libériens en Europe, possède un diplôme d'ingénieur en électricité générale de l'université du Liberia et un diplôme de technologie approfondie en logistique et transport internationale (Université Ivry). Après avoir travaillé pour des compagnies privées en tant qu'ingénieur aviation ou chef d'atelier, il occupe aujourd'hui un poste de responsable de service achats et expéditions dans l'ONG française Action contre la Faim. Il fait également partie du conseil d'administration d'ACF. La Fédération des Associations Libériennes (EFLA) a été établie en Europe en 2003 et enregistrée légalement en Belgique. Cette fédération comprend les associations des Pays-Bas, France, Allemagne, Pologne, Norvège, Suède, Luxembourg, Suisse, Belgique et Royaume-Uni.

Monsieur Benoît Miribel, Directeur général de la Fondation Mérieux, coordinateur pour le réseau « ACF International Network », ancien directeur général d'Action contre la Faim, France.

Monsieur Philippe Ryfman, Professeur associé au Département de Science politique de la Sorbonne à l'Université Paris I, Panthéon-Sorbonne et chercheur associé au CRIS (Centre de recherche internationale de la Sorbonne). Il a également codirigé jusqu'en 2005 le DESS Développement, Coopération internationale et Action humanitaire (DCAH) à Paris I.

Monsieur Pierre Salignon, Juriste, ancien directeur général de Médecins sans Frontières, France (2004-2008). Il a occupé des fonctions à responsabilités sur le terrain et au siège de l'association ces 15 dernières années (responsable de programmes 1994-2002, coordinateur ex-Yougoslavie 1992-1994). Il est notamment l'auteur avec Marc Le Pape, chercheur au CNRS, de *Une guerre contre les civils – Réflexions sur les pratiques humanitaires au Congo-Brazzaville (1998-2000)*, Karthala 2001, et a publié de nombreux articles. En 2001, il a été auditionné par la mission parlementaire française sur le massacre de Srebrenica (www.msf.fr).

Monsieur le Général Bernard Thorette , Chef d'état-major de l'armée de Terre de 2002 à 2006. Issu de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, appartenant aux Troupes de Marine, il a participé à la résolution de nombreuses crises internationales, soit en opérations sur le terrain au Tchad, en Centrafrique, au Moyen-Orient, soit dans les organismes centraux, qu'ils soient militaires (Direction du renseignement militaire, Centre de planification et de conduite des opérations) ou politico-militaires (Secrétariat général de la Défense nationale, cabinet du ministre de la Défense). Il a eu, dans ces dernières fonctions, à participer au suivi des crises de Bosnie, d'Albanie, de Macédoine, du Kosovo pour l'Europe, de Somalie, du Sierra Leone, du Liberia, de la RDC, du Congo, de Côte-d'Ivoire entre autres pour l'Afrique. Il est breveté de l'École de Guerre, a suivi la scolarité de l'IHEDN et est diplômé de l'Institut des Langues et Civilisations orientales en langue arabe. Il est chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Paris (cours de gestion de crises).

Monsieur Jean-Bernard Véron, Conseiller du directeur de la Stratégie de l'Agence Française du Développement (AFD) www.afd.fr et responsable de la Cellule prévention des crises et sortie de conflit. Il est également rédacteur en chef de la revue *Afrique Contemporaine*. Il a publié en 2007 plusieurs articles dans un ouvrage collectif *États et sociétés fragiles*, à savoir : « À propos des économies de guerre » et « L'aide et la double question du conflit et de la fragilité ». Prochainement doivent paraître également un focus stratégique en collaboration avec l'IFRI, *L'aide face à la guerre*, ainsi que deux autres articles dans la revue de l'ENA *Les habits neufs du mercenariat* et *La communauté de Sant' Egidio : les faiseurs de paix*. Il a été amené à travailler sur (et dans) un certain nombre de pays « turbulents » (Haïti, Guinée, Tchad, RCA, Afghanistan, Somalie, Rwanda, Burundi, Cambodge, Kosovo, Macédoine, RDC, etc.).

Monsieur Wolf Dieter Eberwein, Professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble, président de Voice.

Bibliographie sélective

Sur l'action humanitaire

- *Le piège : quand l'humanitaire remplace la guerre*, Jean-Christophe Rufin, Lattès, 1986
- *Le Malheur des autres*, Bernard Kouchner, Odile Jacob, 1991
- *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambigüité*, Alain Destexhe, Armand Colin, 1993
- *L'Action humanitaire*, Rony Brauman, Flammarion, 2000
- *L'Action humanitaire*, Philippe Ryfman, La Documentation Française, n°864, 2001
- *Les ONG*, Philippe Ryfman, La Découverte, 2002
- *La question humanitaire*, Philippe Ryfman, Paris, Ellipses, 1999
- *Les nouvelles dynamiques des crises humanitaires*, Haut Conseil de la Coopération Internationale, Karthala, 2002
- *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace* (Rapport du Groupe « Pour un nouveau partenariat entre les organisations de solidarité internationale et les pouvoirs publics »), Jean-Claude Faure, Cécile Jolly, Commissariat Général au Plan, 2002
- *Comité International de la Croix-Rouge : l'action humanitaire dans le nouveau contexte mondial*, Michèle Mercier, Le Savoir Suisse, 2004
- *Les ONG : le contre-pouvoir ?*, Michel Doucin, Edtions Toogezer, 2007
- *Penser dans l'urgence, parcours critique d'un humanitaire,* entretiens avec Catherine Portevin, Rony Brauman, Seuil, Paris 2006
- *Multinationales du cœur : les ONG, la politique, le marché,* Thierry Pech et Marc-Olivier Padis, Seuil, Paris, 2004
- *Tsunami : la vérité humanitaire,* Richard Werly, Editions du Jubilé, Paris, 2005
- *Human Rights as Politics and Idolatry,* Michael Ignatieff, Princetown University Press, Princeton 2001
- *Médecins sans Frontières: la biographie,* Anne Vallaeys, Fayard, Paris, 2004
- *Les ONG et l'Afrique, R. Brauman et S. Brunel*, Paris, Questions internationales n°5, 2004

Sur la relation humanitaire et militaire

- *L'opinion, l'humanitaire et la guerre. Une perspective comparative*, Samy Cohen, La Documentation Française, 1996
- *La galaxie humanitaire : le politique, le militaire, l'humanitaire* : *un difficile mariage à trois*, Christophe Girod, Angelo Gnaedinger, CICR, 1998
- *Military-Civilian Interactions, Intervening in Humanitarian Crisis*, Thomas G. Weiss, Rowman & Littlefield Publishers, Inc Oxford, 1999
- *Strenthening the partnership: improving military coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*, Daniel Byman, Santa Monica RAND, 2000
- *Militaires-Humanitaires – A chacun son rôle*, Bernard Adam, Collection GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), 2002
- *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*, Meinrad Studer, Revue Internationale de la Croix Rouge, vol.83, n°842, 2002
- *Manuel de droit des conflits armés*, Ministère de la Défense, Direction des affaires juridiques, édition 2003
- *Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire*, Samy Makki, Paris, Cahier d'Etudes Stratégiques 36-37, CIRPES 2004
- *Les relations armées-ONG : des relations de pouvoir ? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire : le cas du Kosovo*, Yann Braem, Centre d'Etudes en Sciences sociales de la Défense, 2004
- *Humanitaire et militaire, Nouveaux mercenariats*, Inflexions, La Documentation Française, janvier-mai 2007

Sur la gouvernance des acteurs humanitaires

- *Les frontières de l'humanitaire : mutations et adaptations des ONG à l'ère de la globalisation,* Philippe Ryfman, in Repenser la solidarité, L'apport des sciences sociales, Sous la direction de Serge Paugam, Le lien social, PUF, janvier 2007
- *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 - Les conditions d'intervention des services de l'État et de 32 organismes caritatifs - Observations sur les comptes d'emploi des fonds collectés ou recueillis par 32 organismes faisant appel à la générosité publique – Observations et recommandations sur l'intervention des fonds, programmes et agences spécialisées à la suite du tsunami de l'océan indien du 26 décembre 2006,* Cour des Comptes, La documentation française, décembre 2006
- *Voir les travaux en cours de l'Institut Français des Administrateurs sur la gouvernance dans les grandes associations et fondations (www.ifa-asso.com): rapport d'étape soumis à consultation publique en décembre 2006 et brochure « comment évaluer son conseil d'administration ».*
- *The strengthening of EU crisis capabilities. What impact on humanitarian aid ?,* VOICE Briefing Paper, October 2006
- *La crise ? Quelle Crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises*, in « Crises Extrêmes, Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides », Sous la direction de Marc Le Pape, Johanna Siméant, Claudine Vidal, La Découverte Recherches, octobre 2006
- *Pratiques de gouvernance et politiques non gouvernementales,* Philippe Ryfman, Vacarme, n°34, hiver 2006
- *L'humanitaire en crise,* D. Rieff, Paris, Le Serpent à Plumes, 2004
- *Les organisations non gouvernementales et le management,* ouvrage coordonné par Erwan Quéinnec et Jacques Igalens, Institut Vital Roux, Vuibert, juillet 2004 ; voir notamment page 192, « les ONG confrontées à la croissance de leur structure : quelles implications pour la gouvernance et leur économie ».
- *ONG et Humanitaire,* Sous la direction de Johanna Siméant et Pascal Dauvin, L'Harmattan, 2004
- *EU crisis management – a crisis perspective,* NGO VOICE Briefing Paper, Brussels, January 2004
- *Protéger les réfugiés. Guide de terrain pour les ONG,* HCR et ONG partenaires, Genève, HCR 2004
- *Guide de la liberté associative dans le monde, les législations des sociétés civiles de 138 pays,* Doucin M. (dir), Paris, la documentation française, 2000
- *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain,* Dauvin. P et Siméant.J, Presses de Sciences PO, 2002
- *L'humanitaire ou le management des dévouements,* Collovald A (dir) avec Lechien M-H, Rozier S et Willemez L, Rennes, Presses universitaires, « Res Publica », 2002
- *La politique humanitaire de l'Union européenne,* Emmanuelle Butaud, L'Europe en bref, Centre européen de la culture, Actes Sud 2002
- *Argent et organisations de solidarité internationales,* CCD, 2002-2003, Paris, CCD 2005
- *Pour l'humanitaire. Dépasser le sentiment d'échec »,* Rufin J-C, Le Débat, n°115, 1999
- *« Les ONG : une légitimité en question »,* in Deler J-P et Alii (dir)*, « ONG et développement. Société, économie, politique* », Paris, Karthala, 1998

Articles et revues

Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire, Questions de défense, la documentation française

- *L'action militaire a-t-elle un sens aujourd'hui ?* février 2005, n°1
- *Mutations et invariants, « Soldats de la paix », soldats de la guerre*, février 2006 n°2
- *Agir et décider en situation d'exception*, avril – septembre 2006 n°3
- *Mutations et invariants, Partie II*, octobre – décembre 2006 n°4
- *Mutations et invariants, Partie III, Humanitaire et militaire, nouveaux mercenariats*, janvier – mai 2005 n°5
- *Le moral et la dynamique de l'action,* Partie I, juin – septembre 2007 n°6

L'Armement

- *Les actions civilo-militaires*, Robert Gaïa, n°77, mars 2002

Hérodote,

- *Militaires et humanitaires : concurrences et convergences en coopération internationale*, Yann Braem, n°116, 2005

Revue Humanitaire

- *Le Quai d'Orsay et l'humanitaire* (colloque), n°7, 2003
- *Guerre en Irak : au péril de l'ingérence humanitaire?* n°8, Automne 2003
- *L'humanitaire en catastrophe(s),* hiver 2005, n°13
    - *La France et ses ONG : paradoxe de l'Etat français*, Franz Lauer, n°13, 2005
- *Logique d'urgence et prennité, Printemps 2006, n°14*
    - *ECHO et action humanitaire,* Antonio Cavaco, n°14, 2006
- *Humanitaires contre Alters ?* Automne / hiver 2006, n°15
    - *Humanitaire et Militaire*, Patrick Aeberhard, Jean-Claude Thomann, Robert Chaouad, n°15, 2006
- *Les organisations humanitaires dans les conflits armés : quelles identités? Quels principes d'engagement?* (colloque), n°16, 2006

Publications du Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires – Médecins Sans Frontières

- *L'action humanitaire en situation d'occupation*, Xavier Crombé, Les cahiers du CRASH, janvier 2007
- *Niger 2005, Une catastrophe si naturelle*, Sous la direction de Xavier Crombé et Jean-Hervé Jézéquel, Les terrains *du* siècle, Khartala 2007
- *Manuel des acteurs de l'aide*, CRASH 2007
- *A l'ombre des guerres justes,* Sous la direction de Fabrice Weissman, L'ordre international cannibale et l'action humanitaire, Flammarion 2003
- *Humanitaire et politique : radicalisation des enjeux*, Rony Brauman, MSF France, sélection du CRASH n°2, avril 2002

Le Débat Stratégique

- *Le civilo-militaire en Grande-Bretagne : leçons pour la France,* Sami Makki, n°58, septembre 2001

Urgence pour un débat

- *Militaro-Humanitaro ou Civilo-Militaire?* Véronique de Geoffroy, (www.urd.org)
- *Humanitaire d'Etat, Humanitaire privé, quelles relations?* Véronique de Geoffroy, François Grünewald, 2001

Politique Internationale,

- *Militaro-Humanitaire : la confusion des genres*, Fabien Dubuet, n°94, hiver 2001-2002

Vacarme,

- *Pratiques de gouvernance*, Philippe Ryfman, septembre 2007

Humanitarian Policy Group (Overseas Development Institute)

- *A critical view of Spanish humanitarian aid,* Karlos Pérez de Armiño et Francisco Rey, avril 2001

Rapports

- *Birmanie : crise, dictature et réaction de la communauté internationale*, Olivier Boissier, chargé d'étude Haut Conseil de la Coopération Internationale ; étude pilotée par Jean-Bernard Véron de l'AFD et Christian Reboul du HCCI, Juin 2007.
- Rapport d'information n° 450 (2005-2006), *la France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?* de MM. André DULAIT, Robert HUE, Yves POZZO di BORGO et Didier BOULAUD, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 3 juillet 2006
- *Les moyens de nature à améliorer l'efficacité des ONG françaises dans les interventions d'urgence conduite avec ou en dehors des services de l'Etat*, Robert Sebbag, novembre 2003
- *Les acteurs français dans le « post-conflit », rapport de la commission Crises, Prévention des crises et Reconstruction du HCCI, sous la direction de Michel Brugière, Directeur Général de Médecins du Monde (analyse transversale de l'intervention des acteurs français dans les crises du Kosovo, de l'Afghanistan, du Timor et de l'Irak, Mars 2005.*
- *Les actions civilo-militaires : de l'urgence au développement : quels outils pour la France?* Robert Gaïa, les Documents d'information de l'Assemblée Nationale, rapport d'information n°3167, juin 2001
- *Examen du rapport d'information sur les actions civilo-militaires* (rapporteur M. Gaïa), Paul Quilès, Assemblée Nationale, Commission de la Défense Nationale et des forces armées, Compte-rendu n°4, 20 juin 2001
- *De l'interétatique au transnational, les acteurs non-étatiques dans les conflits – l'exemple des organisations humanitaires internationales*, François Jean, Recherche et Documents, Fondation pour les Etudes de le Défense, juin 1998

Ouvrages complémentaires

- *Humanitarian stakes, MSF's review on humanitarian stakes and practices,Is independance still relevant in humanitarian action ?* MSF publication 2007
- *Le temps des victimes*, Caroline Eliacheff et Daniel Soulez Larivière, Albin Michel, 2007
- *L'empire du traumatisme, enquête sur la condition de victime*, Didier Fassin et Richard Rechtman, Flammarion, 2007
- *La société des victimes*, Guillaume Erner, La Découverte, 2006
- *Critique de la raison humanitaire*, sous la direction de Karl Blanchet et Boris Martin, Editions Le Cavalier Bleu, janvier 2006
- *Interventions humanitaires ? Points de vue du Sud,* alternatives sud, éditions Syllepse – Centre Tricontinental 2004
- *La diplomatie des droits de l'homme – Entre éthique et volonté de puissance*, Bertrand Badie, Librairie Arthème Fayard, 2002
- *Le retournement du monde – Sociologie de la scène internationale*, Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1999
- *Le sanglot de l'homme blanc : Tiers monde, culpabilité et haine de soi,* Pascal Bruchner, Seuil, Paris, 1983

La mission du HCCI - Rappel

Une concertation sur la politique de coopération entre tous les acteurs

Le Haut Conseil de la coopération internationale a été créé le 10 février 1999 pour favoriser une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération et de la solidarité internationale, et pour sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. Cette création est intervenue dans le cadre de la réforme du dispositif français de coopération.

Instance consultative placée auprès du premier ministre, le Haut Conseil émet des avis et, sur la base d'un programme de travail triennal arrêté par le premier ministre, formule des recommandations. Sa composition a été modifiée à l'issue de son premier mandat par le décret du 14 novembre 2002 , avec notamment un accroissement de la représentation des collectivités locales.

Pourquoi un Haut Conseil ?

La nécessité d'une concertation régulière avec les divers acteurs privés de la coopération internationale, pour assurer un dialogue permanent avec les pouvoirs publics, avait été soulignée dès 1989 dans le rapport de Denis Samuel-Lajeunesse et, en 1990, dans le rapport de Stéphane Hessel.

Cette idée a été reprise en octobre 1997 lors des Assises de la Coopération et de la Solidarité internationale tenues sous la double présidence de Jacques Pelletier et de Charles Josselin, alors secrétaire d'état à la Coopération, qui ont proposé la création d'un Haut Conseil de la coopération et de la solidarité internationales. Il s'agissait de « favoriser une meilleure concertation entre les acteurs afin de rendre plus efficaces les efforts déployés en faveur de la solidarité internationale ».

La création du Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) relève de la « démocratie participative ». Elle procède de l'idée qu'à côté des institutions publiques élues, les organisations représentatives de la société civile s'expriment sur les divers aspects de la coopération internationale et participent ainsi au fonctionnement de notre démocratie.

Sa composition

De mai 1999 à octobre 2002, le Haut Conseil a été présidé par Jean-Louis Bianco. De décembre 2002 à septembre 2007, il a été présidé par Jacques Pelletier, ancien ministre de la coopération. Depuis le décès de Jacques Pelletier intervenu le 3 décembre 2007, Charles Josselin, ancien ministre de la coopération, sénateur, assure la présidence par intérim du HCCI.

Le Haut Conseil est composé de 45 membres nommés pour trois ans :

- 2 députés et 2 sénateurs désignés par leur assemblée respective ;
- 2 membres du Conseil économique et social, désignés par le premier ministre sur proposition du président de ce conseil ;
- 3 maires, 3 conseillers généraux et 3 conseillers régionaux, désignés par le premier ministre sur proposition d'une association représentative, respectivement des maires de France, des départements de France et des régions de France ;
- 30 personnes nommément désignées par le premier ministre et appartenant :
    - aux organisations ayant pour activité principale la solidarité internationale ou aux organismes qui les fédèrent,
    - aux collectifs d'organisations de migrants chargées de leur intégration en France, en liaison avec leur pays d'origine,
    - aux confédérations syndicales de salariés,
    - aux groupements d'employeurs,
    - aux organismes mutualistes relevant du code de la mutualité et aux fédérations de mutuelles, de coopératives et d'entreprises de l'économie sociale,
    - aux organismes socioprofessionnels ayant développé des partenariats dans le domaine de la coopération internationale,
    - aux organismes universitaires ou scientifiques traitant des questions de coopération internationale et de développement.

Le HCCI a mis fin à ses activités fin mars 2008.

La Revue Humanitaire - Information

Une revue pour débattre et réfléchir sur l'humanitaire

http://www.medecinsdumonde.org/fr/publications/la_revue_humanitaire (pour s'abonner ou avoir accès gratuitement à une partie des revues déjà publiées).

En novembre 2000, modeste et ambitieuse à la fois, la revue *Humanitaire* naissait. L'Afghanistan n'était alors située sur une carte que par une poignée d'humanitaires nostalgiques d'un âge d'or où l'Est et l'Ouest s'étaient livrés à la guerre froide par procuration ; New York abritait encore le World Trade Center, tours jumelles de Babel dans lesquelles vaquaient à leurs occupations des milliers de New-Yorkais, toutes origines confondues, et l'Irak était le symbole de l'état belligérant renvoyé dans ses pénates après l'agression du Koweit…

Depuis, la carte du monde a changé. Le World Trade Center s'est effondré, emportant avec lui des milliers d'innocents et quelques certitudes occidentales. Le terrorisme mondial devient une réalité dramatiquement concrète, mais aussi un prétexte sémantique aux réponses occidentales qui suivront. L'Afghanistan s'est matérialisé aux yeux du grand public à la faveur d'une riposte gigantesque aux attentats du 11 septembre 2001, tandis que l'Irak a fait l'objet d'une attaque en règle au prétexte d'armes chimiques introuvables. Le monde est bel et bien entré dans le XXIe siècle avec un goût de cendres dans la bouche.

Ce que nous observions et pressentions dans notre premier éditorial de novembre 2000 prend aujourd'hui une singulière acuité : « Mutation des conflits et complexification des enjeux, de nouveaux problèmes surgissent qui exigent des réponses inédites. L'implication croissante des populations civiles et la perpétuation des génocides, le rapport au politique, l'imbrication du militaire et de l'humanitaire, les conquêtes du droit international, la couverture médiatique, l'élaboration de critères d'évaluation de l'action humanitaire… » Ces quelques lignes résumaient parfaitement bien les mutations qui s'opéraient, dessinant une évolution qui n'a malheureusement pas été contredite depuis.

L'action humanitaire a avancé au rythme de l'Histoire, enregistrant, « encaissant » pourrions-nous écrire les chaos de cette dernière. Elle est bien évidemment contrainte d'en prendre acte, d'en mesurer la portée pour réaffirmer, ou revoir, ses postulats. De notre point de vue d'acteurs humanitaires, il nous semble que l'on peut identifier quatre grands faits marquants de ces dernières années :

- Avec le 11 septembre 2001, et de manière conjuguée, nous avons assisté à la fin de la multipolarisation née avec la chute du Mur de Berlin, et au début d'une nouvelle polarisation dont les critères ne sont plus uniquement politiques.
- L'action humanitaire voit non plus seulement l'émergence, mais bien l'installation en masse, parfois sous forme de reconquête forcée, d'acteurs militaires, diplomatiques, économiques et confessionnels. De plus en plus clairement, la composante humanitaire est intégrée aux dispositifs diplomatiques et militaires des grandes puissances, brouillant les frontières entre l'humanitaire d'état et l'humanitaire indépendant.
- Dans les périodes de post-crises et de reconstructions – planifiées jusqu'en amont des conflits –, nous sommes confrontés à des restrictions programmées des services et en particulier de l'accès aux soins.
- Nous voyons disparaître progressivement le « militantisme humanitaire », pris entre la double exigence de la sécurité des terrains et d'une normalisation privilégiant la qualité opérationnelle et la satisfaction des bailleurs aux combats politiques.

La revue *Humanitaire*, depuis ses débuts, se veut réceptacle des évolutions qui se font jour et des débats qui s'engagent. *Médecins du Monde* soutient cette revue et souhaite ainsi développer cet espace de débat et de réflexion unique en France. Puisant aux sources de sa propre histoire et de son appartenance au mouvement « french doctors » qui a marqué le développement de l'action humanitaire, mais intégrant les évolutions et les influences multiples de ces dernières années, *Médecins du Monde* entend affirmer pour la revue *Humanitaire* la ligne éditoriale suivante :

- Revendiquer et valoriser les acquis d'un humanitaire laïc s'appuyant sur le droit et la dimension politique de l'acte de soigner. La force du témoignage et du plaidoyer y reste le complément incontournable de l'action d'assistance. Notre attention se porte aussi bien sur le drame qui se joue *ici* dans nos pays nantis que sur celui qui se joue *là-bas* dans les pays en crise.
- Poursuivre le dialogue avec les autres sensibilités humanitaires, notamment anglo-saxonnes, mais aussi confessionnelles. Dans cette démarche, la revue *Humanitaire* accueille les contributions et interventions de toutes les ONG qui souhaitent enrichir un débat ouvert et polyphonique sur l'humanitaire.
- Promouvoir de nouvelles alliances entre intervenants humanitaires du Nord comme du Sud, alliances qui viennent compléter celles nouées depuis longtemps entre partenaires occidentaux.
- Exposer au lecteur concerné comme au profane la complexité de l'action humanitaire aujourd'hui, sans complaisance mais sans démission.

Pour enrichir cette démarche, la revue *Humanitaire* a mis en place une organisation qui combine un ***Comité de pilotage*** et un ***Comité de rédaction***. Le comité de pilotage est en charge du respect de la ligne éditoriale et de la diffusion de la revue. Placé sous la responsabilité du président de *Médecins du Monde*, directeur de publication de la revue, il est composé de membres de l'association. Le Comité de rédaction, ouvert à des personnalités reconnues d'origines professionnelles et géographiques multiples, est en charge, sous la responsabilité du ***rédacteur en chef***, de la conception intellectuelle et pratique de la revue.

Comité de pilotage (Médecins du Monde) :

Pierre Micheletti (président de MDM et directeur de publication), Françoise Jeanson (ancienne présidente), Olivier Bernard (vice-président), Fabrice Giraud (secrétaire général), Joseph Dato (délégué aux missions internationales)

Comité de rédaction :

Karl Blanchet, consultant international pour les projets de santé menés par des ONG, chercheur rattaché à la *London School of Hygiene and Tropical Medicine* et ancien directeur de Handicap International Royaume-Uni. Il a mené des missions d'urgence et de développement principalement en Europe de l'est, en Afrique occidentale et orientale. Il est également photographe.

Nathalie Herlemont-Zoritchak, docteur en sciences politiques (Thèse sur « Illusions et réalités de l'idéologie humanitaire : Les ONG "sans frontières" sont-elles devenues des acteurs de paix ? [1971-2001] ») ; responsable du service analyse et positionnement à la Direction générale de Handicap International.

Denis Maillard, chef du service de presse à l'UNEDIC et directeur de la collection RéGénération aux éditions Michalon., ancien responsable adjoint de la communication à Médecins du Monde où il participa au lancement de la revue *Humanitaire*, ancien secrétaire général de l'ONG Aide Médicale Internationale.

Sami Makki, chercheur au Centre interdisciplinaire de recherches sur la paix et d'études stratégiques (CIRPES) de l'EHESS à Paris, et dirige le programme *Sociétés civiles et enjeux de sécurité*. Il est l'auteur de *Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire* en 2004, au CIRPES.

François Rubio, directeur juridique de Médecins du Monde, maître de conférences à l'Université du Mans, professeur associé à Columbia University (New-York) où il codirige un séminaire sur une étude comparative entre les ONG américaines et les ONG françaises, chargé d'enseignement à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne où il anime un séminaire sur le rôle des ONG dans les relations internationales.

Philippe Ryfman, professeur associé au Département de Science politique de la Sorbonne à l'Université Paris I, Panthéon-Sorbonne et chercheur associé au CRIS (Centre de recherche internationale de la Sorbonne). Il a également codirigé jusqu'en 2005 le DESS Développement, Coopération internationale et Action humanitaire (DCAH) à Paris I.

Pierre Salignon, ancien directeur général de Médecins sans Frontières. Il a occupé des fonctions à responsabilités sur le terrain et au siège de l'association ces 15 dernières années.

Rédacteur en chef :

Boris Martin coordonne la revue *Humanitaire* depuis sa création. Il est par ailleurs auteur, coauteur ou directeur de plusieurs récits et essais : *La France de la Solidarité*, Éditions Cesno, mai 2002 ; *Quand le droit fait l'école buissonnière* (avec Patricia Huyghebaert), Éditions Descartes et Cie/Éditions Charles Léopold Mayer, septembre 2002 ; *Voyager autrement – Vers un tourisme plus responsable et solidaire*, Éditions Charles Léopold Mayer, Coll. Dossier pour un débat, décembre 2002 ; *« C'est de Chine que je t'écris… »*, Seuil, 2004 ; *Critique de la raison humanitaire* (dir. avec Karl Blanchet), Le Cavalier bleu, 2006.