

Rapport à M. Bernard Kouchner
Ministre des Affaires Étrangères et Européennes

**« Analyses et propositions sur l'action
humanitaire dans les situations de
crise et post-crise »**

Alain BOINET

Benoît MIRIBEL

Mars 2010

AVANT PROPOS

Les auteurs de ce rapport se sont entourés d'un Comité de Réflexion composé de quatre experts de l'action humanitaire:

- François Grünewald - Directeur général et scientifique - Groupe URD
- Anne Héry - Directrice des relations extérieures - Secours Islamique Français
- Kathrin Schick - Directrice de VOICE
- Philippe Ryfman - Professeur et Chercheur associé - Paris 1.

Nous tenons à les remercier chaleureusement, ainsi qu'Emmanuelle Gallet, pour leurs contributions, et Gisèle Michon pour son implication dans la réalisation de ce rapport.

Le présent rapport n'engage cependant que ses deux auteurs, et reflète leurs opinions personnelles, basées sur leur longue expérience dans le domaine de l'humanitaire, et les nombreux entretiens qu'ils ont menés dans le cadre de cette étude.

Cette mission a été suivie par l'Ambassadeur Régis Koetschet, chef de la mission pour la Société Civile au sein de la Direction Générale de la Mondialisation au Ministère des Affaires Étrangères et Européennes. Nous souhaitons le remercier pour le soutien et les conseils qu'il nous a apportés tout au long de cette mission.

SOMMAIRE

Avant propos	2
Sommaire	3
ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION DE L'ANALYSE ET DES RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	9
1. LES CAPACITÉS HUMANITAIRES	11
1.1. Les ONG et Acteurs Caritatifs.....	11
1.1.1. Les ONG humanitaires, principes et typologie	11
1.1.2. Capacités d'action et professionnalisme	12
1.1.3. La Croix Rouge Française et les autres grands acteurs caritatifs.....	13
1.1.4. Un plaidoyer mondial	14
1.1.5. Les autres acteurs et partenaires	15
1.1.6. Les défis pour les ONG	18
1.2. Le MAEE et les Pouvoirs Publics.....	19
1.2.1. Bref historique.....	19
1.2.2. Le Centre de Crise.....	19
1.2.3. Les Nations Unies et le CICR	22
1.2.4. La DGM et l'aide alimentaire programmée.....	22
1.2.5. L'Agence Française de Développement.....	23
1.2.6. La sécurité civile et l'armée	24
1.3. Le Partenariat MAEE – Humanitaire	25
1.3.1. Un dispositif éclaté et manquant de visibilité	25
1.3.2. Un partenariat symbolique avec les ONG	26
1.3.3. Une politique au coup par coup.....	26
1.3.4. L'enjeu reconstruction post- crise et catastrophe	27
1.4. La France en Perspective	28
1.4.1. Aide Publique au Développement et partenariat avec les ONG	28
1.4.2. L'index HRI/DARA (Humanitarian Response Index/ Donor Accountability in Humanitarian Action)	29
1.4.3 Le cas de la République Démocratique du Congo	30
2. LES ENJEUX HUMANITAIRES	33
2.1. L'Évolution des Contextes et les Défis à Relever.....	33
2.1.1. Les conflits actuels	33
2.1.2. États faillis, corruption et « mafiaisation »	34
2.1.3. La complexité des crises et l'accès des secours aux populations	34

2.2 Des Catastrophes plus Nombreuses et plus Dévastatrices.....	36
2.3. Les Principales Problématiques d'Intervention Humanitaire	38
2.3.1. La défense de l'espace humanitaire et de ses principes.....	39
2.3.2. Insécurité des personnels humanitaires	41
2.3.3. Professionnalisation, labellisation et normalisation	42
2.3.4. Diversité des acteurs humanitaires et coordination des moyens	45
2.3.5. Distinction entre acteurs militaires et humanitaires	47
2.3.6. Les missions intégrées de l'ONU.....	50
2.3.7. La réforme humanitaire des Nations Unies	54
2.3.8. Médiatisation, crises oubliées et vulnérabilités cachées	55
2.3.9. Gestion civile des crises	58
2.3.10. De l'assistance à la relance : la responsabilité des autorités locales et l'implication de la société civile.....	59
3. RECOMMANDATIONS	62
<i>R1. Adopter et Promouvoir le Consensus Humanitaire Européen comme Cadre de Référence de la Politique Humanitaire défendue par le MAEE</i>	<i>63</i>
<i>R2. Définir une Politique Humanitaire Internationale inscrite dans le Cadre d'une Programmation Pluriannuelle</i>	<i>64</i>
<i>R3. Accroître les Ressources Financières pour renforcer les Moyens dédiés à l'Action Humanitaire de l'Urgence à la Reconstruction</i>	<i>65</i>
<i>R4. Organiser un Cadre de Concertation régulier entre le MAEE et les Acteurs Humanitaires Non Gouvernementaux pour une meilleure Information et Concertation.....</i>	<i>67</i>
<i>R5. Défendre les Principes Humanitaires dans le cadre de la Réforme Humanitaire des Nations-Unies</i>	<i>68</i>
CONCLUSION	69
ANNEXES	71
<i>Lettre de mission du Ministre.....</i>	<i>71</i>
<i>Liste des personnes rencontrées.....</i>	<i>74</i>
<i>Lexique des acronymes.....</i>	<i>79</i>
<i>Notices biographiques des auteurs</i>	<i>82</i>

ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION DE L'ANALYSE ET DES RECOMMANDATIONS

Le présent rapport établi à la demande de Monsieur Bernard Kouchner, Ministre des Affaires Étrangères et Européennes, concerne l'action humanitaire française et l'action de notre pays dans les situations de crise et de post-crisis, qu'il s'agisse de conflits ou de catastrophes. Ce rapport présente d'une part, une analyse de la situation (contexte international, rôle des différents acteurs) et d'autre part, une série de propositions.

L'action humanitaire s'est trouvée profondément renouvelée depuis 40 ans à l'initiative de personnes et d'ONG convaincues qu'il fallait secourir les populations en danger, parfois même sans l'accord des autorités concernées. L'aide humanitaire s'est depuis considérablement développée, tant dans ses financements que dans ses capacités opérationnelles et son efficacité avec un soutien du public et des médias.

Ce mouvement « sans frontières », pour les secours humanitaires d'urgence, né en France et représenté dans notre pays par un certain nombre d'ONG, s'est largement internationalisé tout en entraînant le soutien des institutions. La multiplication des crises survenues après la fin de la Guerre Froide, la défaillance de divers États, l'émergence de fondamentalismes divers et l'affirmation renouvelée des rapports conflictuels au Moyen Orient, en Afghanistan ou dans le Caucase ont induit de nouveaux défis. L'humanitaire a dû évoluer pour mieux répondre aux besoins des populations affectées, de plus en plus nombreuses.

D'autres types d'acteurs se sont impliqués dans l'aide humanitaire, qu'il s'agisse des forces armées, des collectivités locales, des entreprises avec leurs fondations ou encore des grandes institutions caritatives traditionnellement plus orientées vers le développement. De nouvelles initiatives sont nées en matière de formation, recherche, ressources humaines pour répondre aux besoins générés par ces développements de l'action humanitaire.

La mission que le Ministre a confiée aux auteurs du présent rapport a permis d'identifier un paradoxe qui structure cet exercice et les propositions qui le concluent : Malgré les déclarations des divers gouvernements, et contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays, en Europe notamment, l'État a en fait très peu accompagné et soutenu directement le développement de l'action des acteurs humanitaires en France.

Depuis une vingtaine d'années, il y a eu peu de progrès en matière de partenariat entre les pouvoirs publics et les acteurs humanitaires privés. Même si ce partenariat est utile et si les relations sont en général bonnes, les ONG humanitaires ne

perçoivent pas l'existence d'un dialogue suffisant entre l'État et la société civile sur les questions humanitaires. Certes, les ONG mobilisent aussi des ressources auprès de la Commission Européenne et des Nations Unies auxquelles la France contribue, parfois de manière significative (ex : Fonds Européen de Développement). Mais de façon générale, la qualité du dialogue et du soutien sont irréguliers et globalement en deçà de ce qui est attendu par les ONG, qui ont elles-mêmes à évoluer dans leurs relations avec les pouvoirs publics

Pour aller à l'essentiel, le dispositif public français humanitaire se caractérise :

- par la modicité de ses financements,
- par la dispersion des structures,
- par une action menée souvent au coup par coup,
- par l'absence totale de financement des programmes humanitaires de reconstruction en sortie de crise,
- par une implication insuffisante dans le dispositif humanitaire international
- et par un manque de reconnaissance sur le plan international.

Les recommandations du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE vont dans ce sens et confirment notre analyse et nos propositions. Nous ne prendrons qu'un seul exemple révélateur de ce manque : En 2009, le Centre de Crise du MAEE finançant l'aide humanitaire d'urgence a disposé d'un budget de 12 millions d'euros dont 4 millions pour participer aux programmes d'une vingtaine d'ONG et organisations caritatives actives dans une quarantaine de pays !

Pourtant les défis sont bien là :

- Nous pensons notamment à la quarantaine de conflits actuels qui agitent le monde avec le risque de les voir se diffuser autour d'eux de proche en proche, comme on le voit en Irak, en Afghanistan ou en Somalie ;
- Nous pensons aussi aux catastrophes naturelles ou provoquées par les changements climatiques et dont le nombre va en augmentant (depuis 1975, le nombre de celles-ci est passé chaque année de 100 à 350 et le nombre de personnes affectées de 50 millions à 300 millions ! Au moins 36 millions de personnes se sont déplacées suite à des catastrophes naturelles en 2008 et elles pourraient atteindre 200 millions en 2050) ;
- Nous pensons encore à la pauvreté (crise alimentaire, effets du changement climatique, crise économique) et à de grands changements structurels induits par la démographie mondiale (de 6,8 milliards en 2009 à 9,4 milliards en 2050, pour l'essentiel dans les pays pauvres), ou de l'urbanisation (plus de 100 millions de nouveaux urbains chaque année, principalement dans les pays du sud) ;

- Nous pensons aussi aux réfugiés et déplacés, au nombre de 42 millions en 2008 dans des situations qui ont tendance à se pérenniser, et aux vastes mouvements migratoires générés par les conflits, la pauvreté, les changements climatiques et qui pourraient aller en s'amplifiant.

Ces défis constituent autant de risques de déstabilisation pour beaucoup de pays, y compris parfois pour ceux que l'on présentait comme des modèles hier, le Kenya ou la Côte d'Ivoire ; Si l'aide humanitaire n'a pas la réponse à tout, elle est de plus en plus mobilisée et ne cesse de s'adapter et de se développer pour répondre dans le temps aux besoins vitaux de populations plus nombreuses.

Dans ce contexte, nous sommes confrontés à diverses problématiques humanitaires majeures qui font l'objet d'un débat soutenu et qui nécessitent des choix qui concernent des centaines de millions d'êtres humains dans de nombreux pays déstabilisés.

Il y a là de grands enjeux pour l'avenir de notre monde ; Il y a de grandes questions relatives à l'organisation de l'aide internationale et la France, qui assure des responsabilités mondiales, doit être à la hauteur des exigences morales et matérielles qui se posent pour l'aide humanitaire mondiale.

Ce rapport nous conduit à faire cinq grands axes de recommandations stratégiques (résumés ci-dessous) et que nous développons de manière détaillée dans le dernier chapitre du rapport. Les points principaux de ces recommandations sont les suivants :

- Nous proposons, en concertation avec les acteurs humanitaires indépendants, l'élaboration par le MAEE d'un document cadre de référence d'une « politique humanitaire de la France » définissant une stratégie, regroupant des ressources et se dotant d'une organisation coordonnée. Ce document serait présenté au Conseil des Ministres et au Parlement.
- Cette « politique humanitaire de la France » doit être fondée sur le texte du « Consensus Européen sur l'Action Humanitaire » que la France a adopté en 2007 avec les trois instances de l'Union Européenne : le Conseil Européen, la Commission Européenne, le Parlement Européen. Ce texte reconnaît les principes de l'aide humanitaire que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité, et l'indépendance qui déterminent les relations avec les acteurs humanitaires.
- Nous proposons que le MAEE regroupe les ressources nécessaires pour doter le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) d'un budget annuel à hauteur de 30 millions d'euros et créer un fonds destiné notamment au financement des programmes humanitaires et civils de reconstruction en sortie de crise de l'ordre de 50 millions d'euros. Quand les opérations extérieures réalisées par le Ministère de la Défense représentent en moyenne 850 millions d'euros chaque année, il serait logique de créer un fonds de reconstruction post-crise

pour les besoins civils et humanitaires. Nous demandons aux autorités françaises d'augmenter la part d'APD transitant par les ONG françaises pour atteindre un montant de 160 millions d'euros d'ici 2012, conformément à leur engagement.

- Pour faire vivre cette « politique », nous proposons notamment l'organisation d'une conférence humanitaire annuelle entre les pouvoirs publics, les acteurs privés et les médias.
- Dans le cadre d'une politique de partenariat visant à soutenir structurellement les ONG, nous proposons qu'un pourcentage du FUH soit dédié à des programmes de soutien aux ressources humaines, à la formation, à l'évaluation des programmes, à la capitalisation de l'expérience, à la recherche et à la publication. Cela permettrait de mieux répondre à la nécessité d'évaluer les résultats des programmes mis en œuvre.
- Nous proposons une implication plus forte au sein de l'Union Européenne et dans le cadre des Nations-Unies, notamment en défendant l'indépendance de l'aide humanitaire de la Commission Européenne, en participant à la revue budgétaire de l'UE à mi parcours en 2010, dans la perspective d'augmenter le budget de DG ECHO au niveau d'un milliard d'euros pour la période 2014-2018, et de participer activement au COHAFA (Comité pour l'action humanitaire et l'aide alimentaire).
- De la même manière, nous proposons au MAEE de s'investir plus effectivement dans les mécanismes des Nations Unies en charge de l'action humanitaire pour être une force de proposition et d'amélioration. Il s'agira notamment d'assurer le respect des principes humanitaires, en veillant, par exemple, au respect des Principes de Partenariat et à la spécificité et à la reconnaissance de la fonction de Coordinateur Humanitaire des Nations Unies (HC) par rapport au Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG) en charge des questions politiques. Il s'agira aussi de s'assurer que la mise en place des « missions intégrées », dont l'Afghanistan est un exemple parlant, et dans lesquelles beaucoup d'acteurs humanitaires ne veulent pas être « embarqués », n'aillent pas à l'encontre de l'action humanitaire. En effet, l'accès aux populations en danger dans les conflits est une priorité absolue pour les humanitaires. Ce type de mission intégrée génère inévitablement une tension dans la relation entre le militaire au service du politique et l'humanitaire au service des populations en danger. Ces questions qui sont au cœur de nombreux conflits nécessitent que la France s'y investisse, en débattre avec ses partenaires et précise ses positions.
- Pour conclure, les auteurs de ce rapport proposent une évolution majeure de l'état d'esprit, des méthodes et des moyens qui positionnent la France comme un partenaire majeur de l'aide humanitaire internationale avec les acteurs clefs et dans le respect du mandat de ces derniers.

INTRODUCTION

Dans sa lettre de mission du 22 juillet 2009, le ministre Bernard Kouchner a souhaité une analyse de l'évolution de l'action humanitaire internationale au regard de ses enjeux actuels. Ceci afin d'en appréhender les capacités et les limites dans les contextes de crises et de post-crisis¹ et d'envisager de nouvelles initiatives. Le rôle et le parcours de Bernard Kouchner dans ce domaine permettent de comprendre sa démarche et d'en attendre des initiatives utiles.

Le précédent rapport de même nature qui remonte à 2003, à l'initiative de Renaud Muselier, et a été rédigé par le Dr Robert Sebbag². Ses recommandations portaient essentiellement sur le cadre humanitaire français. Notre rapport part de ce cadre pour se prolonger au niveau de l'Union Européenne et des Nations Unies où les acteurs humanitaires se situent dorénavant.

En 2008, le Livre Blanc du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes soulignait l'importance croissante des actions portées par des organisations privées sur la scène internationale tout en réaffirmant que si « *les problèmes leur échappent, les États restent les maîtres des solutions : l'action collective, les organisations internationales, les normes globales ne peuvent véritablement s'imposer en dehors d'eux* »³.

On sait que parmi les organisations privées qui ont fortement accru leur action sur le plan international, dans les situations de crises et post-crisis, figurent en premier lieu les Organisations de Solidarité Internationale (OSI). Comment, avec la fin de la Guerre Froide, ces organisations se sont-elles transformées depuis les premières interventions « sans-frontières » des années 70 ?

L'action humanitaire internationale est un domaine qui reste difficile à circonscrire tant elle implique des acteurs et des activités diverses, dans des contextes d'urgence ou de post-urgence dont les caractéristiques permettent difficilement des comparaisons. Mais, indépendamment de la nature du contexte, pour les ONG humanitaires ce sont bien les populations vulnérables qui vont être la raison d'intervenir dans des pays tels que la Somalie, le Sri Lanka, la République Démocratique du Congo, l'Afghanistan, Haïti ou ailleurs encore. Généralement, ces acteurs humanitaires « professionnels » se reconnaissent dans le respect des principes humanitaires édictés à l'origine par le Comité International de la Croix-Rouge, garant du Droit International Humanitaire (DIH).

Parallèlement à l'action des organisations humanitaires professionnelles, divers acteurs interviennent ponctuellement dans les contextes de crise et post-crise : collectivités locales, fondations et entreprises. Ces acteurs de circonstances privilégient les contextes de catastrophes naturelles où les conditions de sécurité ne sont pas un frein majeur à l'intervention. Ils apportent aussi régulièrement leur

¹ Voir en annexe copie de la lettre de mission du Ministre.

² Rapport « Les moyens de nature à améliorer l'efficacité des ONG françaises dans les interventions d'urgence, conduites avec ou en dehors des services de l'État ». Novembre 2003

³ Livre Blanc p 23

soutien financier aux ONG humanitaires locales ou internationales dans le cadre de la mise en œuvre de programmes de terrain.

Du côté des pouvoirs publics, après la suppression de la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH), la création du Centre de Crise (CDC) et l'évolution de l'Agence Française de Développement (AFD), comment s'assurer de la lisibilité du gouvernement en matière d'action humanitaire dans les contextes de crise et post-crise ?

Entre acteurs privés et pouvoirs publics, quel est l'état du cadre relationnel et comment pourrait-il être amélioré dans l'intérêt des populations vulnérables que chacun souhaite aider ? Telle est la question centrale de ce rapport qui s'attache dans un premier temps à décrire la capacité humanitaire privée et publique disponible en France pour les actions humanitaires internationales.

Dans un deuxième temps, cette capacité est mise en regard des enjeux humanitaires actuels, avec une analyse de l'évolution des contextes de conflits et de catastrophes naturelles dans lesquels les populations vulnérables restent les premières victimes. Cette analyse est suivie d'un point sur les principales problématiques d'intervention humanitaire dans lesquels acteurs privés et publics se rencontrent avec des intérêts parfois divergents.

Enfin, cinq grands axes de recommandations sont retenus comprenant chacun des sous-recommandations permettant de cibler les objectifs à atteindre.

Deux faits importants et de nature différentes sont survenus durant la rédaction de ce rapport :

- D'une part le tremblement de terre à Haïti le 12 janvier 2010 qui a provoqué la disparition de plus de 200 000 personnes et qui plonge le pays dans une profonde déstructuration, dont il ne se relèvera qu'avec un soutien durable de la communauté internationale.
- D'autre part l'adoption de la loi sur le Service Civique qui permet d'encourager des jeunes à s'engager dans la solidarité internationale ou pour certains dans l'action humanitaire. Parmi toutes les personnes rencontrées dans le cadre de ce rapport, certaines ont été vues avant et d'autres après ces deux événements.

Globalement, ce rapport n'engage que ses deux auteurs, mais à travers la centaine de rencontres effectuées dans le cadre de sa rédaction, ainsi que les travaux du comité de réflexion, ce sont de nombreux avis d'experts français et internationaux qui se sont exprimés pour porter des analyses et propositions constructives.

La lettre de mission du Ministre précise qu'un séminaire suivra la remise de ce rapport afin de réunir les responsables de la diplomatie française et les spécialistes humanitaires pour débattre de son analyse et de ses recommandations.

1. LES CAPACITÉS HUMANITAIRES

Nous traiterons ici très synthétiquement de l'ensemble des capacités humanitaires françaises, qu'il s'agisse des capacités publiques - principalement celles du MAEE, ou des capacités humanitaires privées - celles des ONG, des institutions caritatives ou d'autres acteurs associés. L'ensemble de ces acteurs, fort différents, coopèrent plus ou moins entre eux; l'enjeu de ce rapport est précisément de voir comment ils pourraient mieux faire, chacun dans le respect de son mandat et de ses responsabilités spécifiques.

En effet, le terme « humanitaire » est aujourd'hui très largement utilisé comme le qualificatif commode de toutes les crises et de toutes les formes d'aide. Si ceci souligne son succès, cela génère aussi des confusions multiples, qui sont préjudiciables pour l'action humanitaire. Ainsi, on s'en souvient, en 1999, l'OTAN était allé jusqu'à parler de « bombardements humanitaires » dans le cadre de son intervention au Kosovo !

Aujourd'hui, toute coopération entre les divers acteurs passe par une identification de leur diversité pour rechercher la meilleure synergie possible au bénéfice des personnes et des populations en danger. Cela passe notamment par une distinction entre les conflits, à enjeu politique fort, et les catastrophes naturelles, afin de préciser les termes d'un partenariat, particulièrement entre acteurs publics et acteurs privés.

1.1. LES ONG ET ACTEURS CARITATIFS

Nous parlerons d'abord des ONG humanitaires qui sont au moins présentes dans dix à quinze pays et qui sont, en France, au nombre d'une douzaine⁴. Elles se caractérisent par leurs actions dans les conflits et les catastrophes.

Elles collectent une part significative des dons du public et elles sont les partenaires habituels du MAEE, de la Commission Européenne, des Coopérations nationales et des Agences des Nations Unies.

1.1.1. LES ONG HUMANITAIRES, PRINCIPES ET TYPOLOGIE

Ces ONG humanitaires, de tailles très différentes⁵, interviennent au total dans près d'une quarantaine de pays aux côtés de nombreuses autres ONG internationales. En

⁴ Médecins Sans Frontières, Handicap International, Action Contre la Faim, Médecins du Monde, Solidarités qui devient Solidarités International, Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement (ACTED), Première Urgence, Aide Médicale Internationale, Care France, Secours Islamique, Triangle, Comité d'Aide Médicale, etc. D'autres organisations caritatives agissent dans le domaine humanitaire : la Croix Rouge Française, le Secours Catholique, le Secours Populaire, etc.

⁵ En effet, il y a aux deux extrémités du spectre une ONG avec un budget de 10 millions d'euros et une autre avec 180 millions d'euros.

2008, cette douzaine d'ONG représentaient ensemble environ 880 salariés dans les sièges, 1.500 expatriés sur les terrains d'intervention et 15.000 employés nationaux qui mettaient en œuvre une aide humanitaire équivalente à 550 millions d'euros dont 180 millions d'euros pour MSF France.

Elles se distinguent (ou se comparent) par leur taille, par leurs métiers, par leur appartenance ou non à un réseau international, par le fait qu'elles développent ou non une activité de plaidoyer et par leur date de création. Certaines sont nées dans les années 80 et d'autres dans les années 90.

Elles font toutes référence aux principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance notamment. Cela signifie que ce sont les besoins vitaux des personnes en danger qui déterminent l'aide, à l'exclusion de tout autre critère (politique, religieux, ethnique, social...). C'est à l'aune de cette conception de l'aide qu'il faut notamment comprendre les principes de neutralité et d'indépendance qui visent à permettre un accès des secours sans discrimination à toutes les victimes.

1.1.2. CAPACITÉS D'ACTION ET PROFESSIONNALISME

Ces capacités reposent sur des ressources humaines (expatriées et nationales) ayant l'expérience de nombreux conflits et catastrophes et sur une logistique forte et structurée permettant une projection rapide d'évaluation et de secours.

Aujourd'hui, l'humanitaire, qui présuppose un engagement pour des valeurs, recherche la plus grande efficacité dans des contextes difficiles de conflits et d'États faillis. L'humanitaire recherche une maîtrise de plus en plus poussée des métiers, des fonctions, des contextes, de la gestion de la sécurité, des ressources financières, de l'organisation, de la communication, des relations extérieures.

Cette «professionnalisation» a accompagné ces dernières années le développement continu de ces ONG qui font face à des besoins toujours plus grands. Ainsi, MSF est passé entre 2004 et 2008 d'un budget de 107,5 à 180 millions d'euros, ACF de 41,8 à 66 millions d'euros et Solidarités (qui devient Solidarités International) de 16,7 à 45,6 millions d'euros.

Des structures spécifiques se sont créées au fur et à mesure, en amont et en aval de l'action humanitaire, pour y contribuer et répondre aux besoins croissants du développement de l'humanitaire et des ONG. On peut ainsi évoquer Bioforce⁶, le Groupe URD⁷ ou, dans un autre registre, plusieurs masters dans les universités ou

⁶ Bioforce est une école, assez unique dans le monde, qui forme depuis bientôt 30 ans à Vénissieux des volontaires du diverses nationalités à la solidarité internationale dans divers domaines de compétence.

⁷ Le Groupe URD, basé dans la Drome, est un centre de recherche à dimension internationale qui privilégie l'amélioration des pratiques humanitaires sur la base de l'analyse des contextes et de l'action.

enfin des structures d'accompagnement au retour comme « Résonnance humanitaire »⁸.

Ces ONG sont souvent membres de réseaux, de collectifs, de coordinations, à l'échelle nationale et internationale, que l'on pense aux réseaux type Médecins Sans Frontières, Action Contre la Faim, Handicap International, Médecins Du Monde, à Coordination Sud⁹, au Collectif Afghanistan regroupant une vingtaine d'ONG françaises ou encore à VOICE¹⁰, qui regroupe près de 90 ONG humanitaires au niveau européen, et à ICVA¹¹ au niveau international. Car si nous traitons ici principalement des capacités françaises, la dimension internationale de l'action des ONG humanitaires est aujourd'hui déterminante de leur action et de leurs préoccupations.

1.1.3. LA CROIX ROUGE FRANÇAISE ET LES AUTRES GRANDS ACTEURS CARITATIFS

Bien d'autres organisations agissent à leur manière dans le champ de l'aide humanitaire. Nous pensons d'abord à celles que nous pouvons qualifier d'institutions caritatives. Celles-ci préexistaient aux ONG humanitaires et se caractérisent par une action menée en France même, mais ayant également une dimension internationale.

Il s'agit d'organisations comme le Secours Catholique, qui dispose à travers le monde de l'immense réseau Caritas bénéficiant d'une proximité avec de nombreuses populations. Nous pensons aussi au Secours Populaire et à l'Ordre de Malte.

Ces institutions, qui sont partenaires du MAEE, mériteraient une présentation plus complète qui nécessiterait de distinguer ce qui relève de leur action en France et à l'international, de l'humanitaire ou du développement.

La Croix Rouge Française a un statut particulier qu'elle revendique, à savoir celui d'auxiliaire des pouvoirs publics. Membre de la Fédération de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, elle coopère avec les Croix Rouges nationales dans les situations de catastrophe ou de pauvreté, dans la mesure où les situations de conflit relèvent du mandat du CICR.

⁸ Résonnance Humanitaire est une petite structure dynamique spécialisée dans l'accompagnement et la réinsertion professionnelle des humanitaires, à leur retour de mission.

⁹ Coordination Sud - Solidarité Urgence Développement est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Fondée en 1994, elle rassemble 6 collectifs et 133 ONG françaises qui mènent des actions d'aide au développement, d'aide humanitaire, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées et aussi des actions d'éducation la solidarité internationale et de plaidoyer.

¹⁰ VOICE (Voluntary Organisations In Cooperation in Emergencies) est la coordination européenne des ONG humanitaire auprès de la Commission Européenne et de la DG ECHO. Elle regroupe 90 ONG des pays membres de l'UE et dispose d'un secrétariat très actif à Bruxelles.

¹¹ ICVA (International Council of Voluntary Agencies) est un très grand réseau mondial de coordination des ONG internationales.

Ainsi, la Croix Rouge Française travaille actuellement dans 36 pays avec 121 expatriés et 1000 employés locaux pour un budget de 46,7 millions d'euros en 2009 et souhaite inscrire son partenariat avec l'État dans le cadre d'une convention pluriannuelle.

Sous l'impulsion de son Président, Pr. Jean-François Mattei, la Croix Rouge Française a développé le concept « d'action humanitaire durable », prenant en compte les besoins humanitaires au-delà de la phase d'urgence.¹²

En plus des principales ONG et de ces grandes institutions caritatives, il y a un grand nombre d'ONG intervenant dans des domaines communément qualifiés d'humanitaire, le plus souvent dans des pays en paix, plutôt dans le domaine du micro développement. Elles agissent le plus souvent avec des financements privés et en partenariat avec des collectivités locales, dans le cadre de la coopération décentralisée. Elles agissent dans un registre très spécifique et elles ont des préoccupations plus particulières.

1.1.4. UN PLAIDOYER MONDIAL

Plusieurs des grandes ONG humanitaires ont choisi de prolonger leur action de terrain par une action de plaidoyer en rapport avec celle-ci, en France comme au niveau international, par des campagnes de sensibilisation, des colloques, des études et des recommandations. Qu'il s'agisse de l'action de MSF pour l'accès aux médicaments ou concernant la lutte contre le paludisme, de celle d'ACF contre la faim et la malnutrition dans le monde, de la longue campagne de Handicap International contre les mines anti-personnel et maintenant contre les BASM (bombe à sous munitions), du microcrédit pour ACTED ou encore de la campagne de Solidarités International pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous¹³.

Des ONG, membres de réseaux internationaux, se sont récemment installées en France pour plaider des causes, telles que « Oxfam-Agir ici » pour le Soudan ou le Tchad, ou encore « Crisis Action » pour la République Démocratique du Congo (RDC) et la région Darfour/Tchad.

Avec la création au sein du MAEE de la DGM¹⁴, il y a là de nouvelles synergies possibles à envisager, en particulier depuis la création par le ministre Bernard Kouchner fin 2009 d'un « Conseil stratégique pour la coopération non

¹² Jean-François Mattei, « L'Urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable », Hachette Littérature, 2006.

¹³ Campagne notamment lors de la Journée Mondiale de l'Eau le 22 mars chaque année ou à l'occasion du Forum Mondial de l'Eau dont la 6^{ème} édition se déroulera à Marseille en mars 2012.

¹⁴ « Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats » qui comprend une « Mission des Relations avec la Société Civile »

gouvernementale» associant une vingtaine de représentants de la société civile (humanitaire, développement, droits de l'homme, environnement) et qui se réunit chaque trimestre.

1.1.5. LES AUTRES ACTEURS ET PARTENAIRES

Nous pensons en particulier aux collectivités locales et aux Fondations qui agissent dans le champ de la solidarité internationale, le plus souvent dans le cadre de projets de développement. Mais, une évolution se dessine qui les voit de plus en plus s'investir dans le domaine humanitaire, lors de séismes ou de catastrophes comme on a pu le noter récemment en Haïti, suite au tremblement de terre du 12 janvier 2010, et comme cela a été aussi le cas lors du Tsunami de décembre 2004. Certaines d'entre elles s'investissent aussi plus souvent dans des programmes de reconstruction en sortie de crise.

Ainsi, en 2007, dans le cadre de la coopération décentralisée, 4.500 collectivités françaises ont mené 8.800 actions avec les collectivités de 136 pays. Selon leur propre déclaration, leur contribution est estimée cette année-là à 62 millions d'euros. En réalité, le MAEE évalue à 115 millions d'euros le montant réel de l'investissement des collectivités et à 230 millions d'euros le total des dépenses des collectivités à l'international, APD incluse. Les chiffres font apparaître deux tendances parallèles, d'une part une augmentation nette du budget annuel des collectivités (39 ME en 2006, 62 ME en 2007 et 75,5 ME en 2008) avec pour les mêmes années une croissance des dons aux ONG qui passent ainsi de 1,1 ME à 5,8 puis à 10,4 ME. La Région Rhône-Alpes se distingue par exemple comme l'une des premières régions françaises avec un budget d'aide publique régionale au développement de 10 millions d'euros par an. Ce chiffre est de 9 millions d'euros en aide directe sur fonds propres, auxquels s'ajoutent les bourses et séjours d'étude au titre de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle.

Il y a là un gisement d'efficacité dans le partenariat, le plus souvent local, mais qui peut prendre une dimension plus large pour des projets humanitaires ou de reconstruction du type de ceux que l'on met en œuvre actuellement en Haïti. Selon Bertrand Gallet Directeur Général de Cités Unies France¹⁵, « *une diplomatie des villes se fait jour. Elle concerne aussi les pays déchirés par la guerre civile, là où les collectivités doivent pallier l'absence d'État. Il en va de même dans les situations de « post-conflits » ou de « post-catastrophes » où il faut réhabiliter, reconstruire et remettre en marche »*.

Il y a également le cas des Agences de l'eau qui sont au nombre de six en France métropolitaine et qui peuvent, dans le cadre de la loi « Oudin – Santini » consacrer

¹⁵ L'organisation Cités Unies France est présidée par Charles Josselin, ancien ministre de la coopération, et regroupe plus de 500 collectivités en France.

jusqu'à 1% de leurs ressources à des projets de solidarité internationale. C'est ainsi que lors du Tsunami en Asie du Sud, elles avaient décidé de consacrer ensemble 3 millions d'euros à des projets réalisés en partenariat avec des ONG dans les pays affectés (Sri Lanka, Indonésie-Banda Aceh, Inde particulièrement). Cela est à nouveau le cas pour Haïti avec une mobilisation d'un million d'euros. Il y a là une véritable synergie possible au service de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous dans le monde.

Guy Fradin, Directeur Général de l'Agence de l'Eau Seine Normandie, nous précise qu'il est possible pour les Agences d'accompagner la reconstruction dans la durée, suite à des catastrophes ou à des conflits, et que le 1% des agences peut s'ajouter à celui des collectivités locales avec le concours d'ONG partenaires. Si la plupart des projets validés en commission sont de faible montant, il leur est pourtant possible chaque année de financer quelques projets plus importants d'ONG françaises ayant une dimension internationale. La mise en œuvre de la loi « Oudin – Santini » par les Agences de l'eau et les collectivités pourraient générer chaque année plusieurs dizaines de millions d'euros pour mieux répondre aux besoins en eau potable et assainissement.

Les fondations constituent un autre partenaire pour l'aide humanitaire internationale. Et l'on pense immédiatement à la Fondation de France lors du Tsunami. Francis Chahron, Directeur Général de la Fondation de France et Président du Centre Français des Fondations, qui parle à ce propos du « *métier de redistributeur* », rappelle que la Fondation de France qui avait alors collecté 21,1 millions d'euros provenant de 166.000 donateurs a accordé sur décision de son comité de sélection 110 subventions et 78 projets dans 4 pays avec 39 ONG pour un montant moyen par projet de 246 KE.

C'est à nouveau le cas pour le tremblement de terre en Haïti, puisque la Fondation de France, qui a reçu le soutien du Groupe France télévision, avait déjà collecté au 21 février, 24 millions d'euros dont elle a attribué à cette date 6,3 millions d'euros pour 11 projets en décidant à priori d'affecter 25% à l'urgence et 75 % au développement. Nous ne rentrerons pas ici dans le débat engagé sur la légitimité, les acteurs et les médias de la collecte suite au tremblement de terre en Haïti, comme cela avait déjà le cas lors du Tsunami.

Ces grandes catastrophes, qui génèrent une générosité exceptionnelle, sont heureusement rares ; on peut en revanche regretter l'insuffisance de ressources financières plus régulières pour les crises chroniques qui sont nombreuses et dont certaines sont véritablement des crises oubliées.

De même, si l'on comprend que la solidarité de proximité soit plus mobilisatrice, il nous semble qu'une campagne renouvelée d'information auprès des Fondations sur les crises humanitaires pourrait permettre d'augmenter le montant qu'elles consacrent à celles-ci, sachant que pour l'instant l'humanitaire représenterait environ 1% seulement de leur budget.

Nous voulons citer la Fondation Véolia qui a une approche différente, combinant tout à la fois financement de projets et appui concret aux acteurs humanitaires. Elle a ainsi soutenu 300 projets depuis 2004, en matière de développement durable, de solidarité et d'insertion professionnelle et son budget annuel est aujourd'hui de 7,2 millions d'euros.

Depuis 2008, la Fondation Véolia a intégré «Véoliaforce » qui comporte une mission plus opérationnelle. Adossée à un grand groupe international, elle peut mettre à disposition de partenaires, sélectionnés pour leurs capacités d'action, des matériels et des ressources humaines pour faire face notamment à des situations de catastrophe naturelle. C'est ainsi que la Fondation Véolia s'est impliquée dès les premières heures suivant le tremblement de terre en Haïti, dans des partenariats orientés vers des actions d'urgence dans le domaine de l'accès à l'eau potable. Beaucoup de ces matériels et des personnels ont été acheminés sur place dans les avions affrétés par le Centre de Crise du MAEE. C'est là un très bon exemple de partenariat efficace où chaque acteur est dans son rôle en complémentarité avec les autres et non en substitution, concurrence ou redondance.

C'est ce qu'explique Thierry Vandeveld, son directeur, qui privilégie un partenariat entre « professionnels » des ONG, de la Croix Rouge Française ou encore de l'UNICEF et de Véolia qui apporte des compétences, en particulier en matière de reconstruction (schéma directeur, planification, étude, formation,...) pour venir en appui à des structures locales.

Il y a bien d'autres fondations d'entreprises engagées dans la solidarité internationale, que l'on pense à la Fondation Carrefour ou à la Fondation Air France.

Plus rares sont les fondations familiales engagées sur le plan international dans la santé et l'action humanitaire. Fondateur de l'Institut Bioforce, la Fondation Mérieux intervient depuis 40 ans dans les crises sanitaires internationales. En 1974 notamment, le Dr. Charles Mérieux permet que soient vaccinées au Brésil près de 100 millions de personnes pour endiguer une épidémie de méningite A sans précédent.

En 2006 est née la Fondation Casques Rouges sur l'initiative de l'ancien Ministre Nicole Guedj. Dès 1997, elle avait préconisé la création d'une force d'intervention des Nations Unies destinées à la coordination des secours internationaux pour les victimes de catastrophes naturelles : les « casques rouges ».

Pour Nicole Guedj, ce projet vise à optimiser l'action des différents acteurs humanitaires lors des crises, par la coordination, la formation, et la mise à disposition de moyens de transport et d'outils logistiques performants. Elle vise à créer une synergie favorisant le partenariat entre trois secteurs d'activité complémentaires : associatif, publique et entreprise.

Enfin, nous ne pouvons occulter les missions d'obédiences religieuses, présentes dans de nombreux pays, qui se retrouvent au premier plan lors des conflits et des catastrophes naturelles, tant pour l'apport de secours que pour favoriser le dialogue avec les populations en vue du processus de paix. La communauté Sant' Egidio est en particulier reconnue pour avoir contribué à la pacification de nombreux conflits par le biais notamment du dialogue entre communautés.

L'objet de ce chapitre, au travers de ces exemples emblématiques, est de mettre en valeur des synergies efficaces qui sont autant d'exemples à suivre.

1.1.6. LES DÉFIS POUR LES ONG

Les ONG humanitaires se sont considérablement développées depuis leur naissance il y a deux à trois décennies. Si nous les traitons ici comme une famille spécifique au regard de leur personnalité, elles sont aussi très différentes si l'on songe ainsi à MSF et au CAM, qui sont aux deux extrémités d'un large spectre dans un rapport de 1 à 60 en volume d'activités. Ceci pour souligner que leurs préoccupations sont diverses et souvent éloignées.

Nous devons ici préciser que MSF-France s'est fixé depuis longtemps de ne pas solliciter de financement auprès du MAEE dans un souci d'impartialité totale pour éviter toute confusion entre son action et la politique des autorités françaises.

Cependant, ces ONG sont confrontées, peu ou prou, à des défis communs en termes de besoins. Il s'agit notamment : de ressources humaines (disponibilité, formation continue, fidélisation et statut), de fonds privés dans un contexte économique et social difficile, de compétences techniques au siège des organisations, de coordination à plusieurs niveaux, du national à l'international, de la recherche et de l'innovation dans les outils, les techniques et les programmes, et d'un partenariat effectif et rénové avec les pouvoirs publics en France, chacun dans son rôle et ses responsabilités. En effet, l'État ne doit pas se comporter en matière humanitaire comme une ONG, et celles-ci à leur tour n'ont pas à se substituer aux pouvoirs publics.

Enfin, ce sont aussi des structures de concertation entre pouvoirs publics et acteurs non gouvernementaux qui ont contribué à animer un dialogue régulier : le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), jusqu'en mars 2008, rassemblait ainsi une commission « Crises, prévention des crises et reconstruction ».

De même, le Conseil d'Orientation à l'Action Humanitaire d'Urgence (COAHU) créé par Renaud Muselier, Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, regroupait une vingtaine de représentants d'entités diverses (pouvoirs publics, MAEE, Défense, Intérieur, ONG humanitaires, entreprises, fondations, universités et recherche, journalistes). Le COAHU s'est réuni chaque trimestre durant près de deux ans (2004

- 2005) et son secrétariat était assuré par la DAH (Délégation à l'Action Humanitaire). Il a disparu lors du changement de ministre alors que tous ses membres en soulignaient la valeur ajoutée.

1.2. LE MAEE ET LES POUVOIRS PUBLICS

1.2.1. BREF HISTORIQUE

Les relations entre l'humanitaire et le MAEE ont déjà une histoire qui remonte aux années 1986 et surtout en 1988 quand Bernard Kouchner a été nommé Secrétaire d'État à l'action humanitaire, puis plus tard quand il a été ministre de la santé et toujours en charge de l'humanitaire. Il y a eu d'autres Secrétaires d'État à l'humanitaire dans divers gouvernements, Claude Malhuret, Lucette Michaux Chevry, Xavier Emmanuelli et Renaud Muselier, plus récemment, qui était Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères en charge, aussi, de l'humanitaire. Comme on le voit, quatre d'entre eux, sur six, sont issus des ONG.

Il y a eu, simultanément, des structures dédiées au sein du MAEE : la cellule d'urgence à partir de 1985, puis le Service de l'Action Humanitaire (SAH) en 1993, la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) en 2002 qui a regroupé les fonctions cellule d'urgence et service humanitaire. Enfin, Bernard Kouchner a créé le Centre de Crise qu'il a inauguré le 2 juillet 2008, il y a maintenant 18 mois.

Il y a donc véritablement un historique et les acteurs humanitaires peuvent évaluer ce qui se fait maintenant depuis 24 ans en matière d'humanitaire en France, tout en le comparant à ce qui se fait à l'étranger, en particulier au sein de l'Union Européenne. Nous reviendrons sur ce point essentiel, mais pour nous qui avons l'expérience de ce partenariat depuis l'origine, on ne peut que constater que le bilan s'avère pauvre et, au bout du compte, décevant.

1.2.2. LE CENTRE DE CRISE

Avec le Centre de Crise, le MAEE s'est indéniablement doté d'un instrument efficace qui fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 avec les moyens d'information et de communication nécessaires, ainsi qu'une cellule de crise mobilisable à tout moment, au niveau français comme au niveau international. Ce qui caractérise particulièrement le CDC, c'est le regroupement des affaires humanitaires avec les affaires consulaires et la sécurité des Français à l'étranger qui mobilisent une proportion importante des 50 personnels qu'il comprend. Les acteurs humanitaires

sont préoccupés par le risque de dilution, de mélange et d'affaiblissement de l'humanitaire au sein du CDC, par rapport à ses autres missions.

Concernant la sécurité, nous pouvons témoigner du fait que tous les acteurs rencontrés ont souligné le sérieux et la qualité du travail du CDC en matière de gestion de prises d'otages, ainsi que l'intérêt de la rencontre organisée le 10 décembre 2009 sur la sécurité des Français à l'étranger.

Concernant l'humanitaire, il y a plusieurs constats essentiels à faire et qui sont au cœur de ce rapport. Notre constat est d'abord celui de la modicité du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH), d'un montant de 9,3 millions d'euros en 2010. Même bien employé, ce fonds est très insuffisant pour faire face aux diverses urgences humanitaires dans le monde, tant au regard des responsabilités de la France sur la scène internationale que du rôle majeur que les ONG humanitaires ont joué depuis 30 ans dans notre pays et, singulièrement, de celui du ministre Bernard Kouchner. Ce constat ne préjuge d'ailleurs pas de la qualité des relations entre ONG et CDC, ni de la pertinence des projets financés par le MAEE.

En 2008, le budget initial était de 8.652.137 euros et les dépenses engagées se sont élevées à 12.216.468 euros, soit un dépassement de 41%, ce qui démontre bien la nécessité d'en augmenter son montant initial¹⁶. Entre 1991 et 1993, Bernard Kouchner avait obtenu un triplement de son budget, passé de 50 millions de francs à 150 millions francs, soit environ 23 millions d'euros. En 2005 déjà, le délégué à l'action humanitaire (DAH - MAEE) indiquait que 20 millions d'euros représentaient un plancher minimum de crédibilité et d'efficacité pour le MAEE en matière humanitaire.

Ajoutons que sur ce budget 2008 du FUH, le montant affecté aux projets présentés par les ONG (soit 33 subventions à 18 ONG partenaires) s'est élevé à 4.012.782 euros, soit 33% du budget total, alors que cette proportion était approximativement de 75 % en 2007¹⁷. On peut aussi remarquer que les interventions de l'État se sont élevées à 4.365.634 euros (36%) avec une forte proportion pour des interventions de la sécurité civile à Gaza et au Sri Lanka. Enfin, plusieurs ONG ont vivement regretté que leurs projets pour les déplacés de la vallée de Swat au Pakistan ne soient pas financés alors que 1,7 millions d'euros étaient attribués, dans le même temps, à deux organisations internationales (OI).

L'aide humanitaire de la Commission Européenne de la DG ECHO est à prendre en compte ici puisque la France contribue à son budget (à hauteur environ de 17,5% en 2010), que le CDC participe aux réunions du COHAFA (Comité de travail de la Commission Européenne sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire) avec la DG ECHO.

¹⁶ Rapport du CDC sur l'emploi du FUH pour l'année 2010.

¹⁷ idem

Le budget 2008 de la DG ECHO a été de 876 millions d'euros mis en œuvre au travers de 904 subventions (ONG, agences des Nations Unies, Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge). Les ONG françaises, qui viennent en seconde position après les britanniques, ont reçu 145 subventions pour un montant de 79 millions d'euros représentant 21% du montant ONG et 9% du budget total.

Nous voulons souligner le fait que la DG ECHO est un partenaire privilégié et essentiel pour l'aide humanitaire internationale. Elle intervient dans une quarantaine de crises et elle est en mesure de financer des programmes tout au long de l'urgence, dans la durée, jusqu'à la sortie de crise, au moment où le relais doit être pris par des programmes de reconstruction qui sont, eux, financés par EuropeAid (Commission Européenne).

Si les acteurs humanitaires français sont tous conscients de l'importance stratégique de la DG ECHO, ils sont néanmoins préoccupés par l'affaiblissement de la notion de partenariat, par le poids administratif grandissant, par un risque de perte de réactivité dans les situations d'urgence, par la règle de cofinancement obligatoire ressentie comme particulièrement pénalisante, par la durée de liquidation des projets et par l'insuffisance chronique des coûts de support administratifs limités à 7% des budgets. Enfin, les ONG s'inquiètent de la baisse apparente de la part réservée aux ONG par rapport aux organisations internationales, notamment les Nations Unies, depuis 2004.

Selon Peter Zangl, Directeur Général de la DG ECHO, que nous avons rencontré à Bruxelles, les principes humanitaires fondamentaux (neutralité, impartialité, indépendance...) gouvernent bien leur action qui est de surcroît organisée sur la base des besoins, de la demande et de l'efficacité des acteurs. Comme il le dit lui-même, « *la DG ECHO marche sur trois pieds* » (ONG, agences des Nations Unies et Mouvement de la Croix Rouge et Croissant Rouge).

Lors de notre entretien, celui-ci a insisté sur l'examen à mi-parcours en 2010 du Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire et sur l'intérêt qu'il verrait à une présence renforcée de la France dans le domaine humanitaire, tant à Bruxelles qu'à Genève. Nous voulons aussi insister sur la revue budgétaire prévue en 2010 pour « *poser un jalon* » en perspective du budget 2014-2020 et parce que la DG ECHO vient d'intégrer deux unités de la protection civile (DG Environnement) qui représente 42 personnels. Il ne faudrait pas que le financement nécessaire des opérations de protection civile (entre 20 et 30 opérations par an, notamment au profit des États membres de l'Union Européenne) ne vienne réduire les fonds destinés à l'action humanitaire d'urgence qui sont déjà insuffisants.

1.2.3. LES NATIONS UNIES ET LE CICR

Parallèlement à l'intervention bilatérale de la France et à celle des acteurs humanitaires privés, les agences des Nations Unies sont une composante majeure de l'aide humanitaire internationale. Ces agences et le CICR sont principalement gérés au MAEE par la Direction des Nations Unies, des Organisations Internationales, des Droits de l'Homme et de la Francophonie et, plus précisément, par sa Sous-direction des Droits de l'Homme et des Affaires Humanitaires. Son budget a été de 71 millions d'euros en 2009 et son budget prévisionnel pour 2010 est de 55 millions d'euros, soit une baisse de 23% qui affecte les contributions volontaires de la France à des Agences comme le HCR, l'UNICEF, le BCAH (OCHA) ou encore le PNUD.

Nous y voyons là un grand paradoxe. En effet, alors que la France affiche une volonté politique :

- sur le respect du DIH (Droit International Humanitaire),
- sur la responsabilité de protéger,
- sur la protection des civils dans les conflits (RDC, Sri Lanka , etc.)
- et que le Ministère des Affaires Étrangères a un dialogue suivi et de qualité avec le CICR (environ 10 millions d'euros de financement total en 2008),

les moyens affectés dans ce domaine ne sont pas à la hauteur des déclarations.

La France, qui doit être le 16^{ème} partenaire du HCR, pourrait se classer parmi les 10 premiers, avant l'Irlande par exemple, avec les principales agences opérationnelles.

Force est de constater dans ce domaine un éparpillement et un manque d'effectifs en personnel qui ne sont pas propices à un réel suivi du MAEE, sachant que le PAM est géré par ailleurs, par la Direction des Biens Publics Mondiaux à la Direction Générale de la Mondialisation du MAEE, plus précisément par la Sous Direction de la sécurité alimentaire et du développement économique.

1.2.4. LA DGM ET L'AIDE ALIMENTAIRE PROGRAMMÉE

L'aide alimentaire programmée (AAP) a deux objectifs : d'une part, l'aide alimentaire d'urgence et, d'autre part, la restauration des capacités de production agricole. Elle s'inscrit dans le cadre de la Convention de Londres pour laquelle la France s'est engagée en 1999 à fournir annuellement l'équivalent de 200.000 tonnes équivalent céréales (TEC). La France ne respecte plus que la moitié de son engagement, affaiblissant ainsi sa crédibilité, alors qu'elle souhaite, à raison, renégocier cette

Convention et certaines contraintes qui limitent la pertinence des actions et leur adaptation aux contextes opérationnels¹⁸.

Soulignons que l'aide alimentaire programmée, dont le budget pour 2009 a été de 35.860.853 euros¹⁹, est un instrument très appréciable pour les acteurs humanitaires dans les situations d'urgence et de sortie de crise. Cette aide alimentaire est totalement déliée et a pour but de favoriser les achats de denrées produites localement ou dans les pays voisins. Pour gagner en impact, en cohérence et en visibilité, elle a décidé notamment de se concentrer sur un nombre limité de pays (17 en 2009 avec 56% des contributions en : RDC, Somalie, Afghanistan, Territoires Palestiniens, Haïti,...) et en qualité de suivi (16 pays sur 17 étaient déjà bénéficiaires en 2006). Si le PAM mobilise 34% de l'AAP et 62% de l'aide mise en œuvre par le canal multilatéral, les actions portées par les ONG sont en hausse significative. Enfin, si l'articulation des différents instruments reste incomplète, le comité informel de l'aide humanitaire qui associe le CDC, l'AFD, la DGM et NUOI²⁰ à un niveau technique démontre que la concertation est possible pour gagner en cohérence et en efficacité.

Enfin, plutôt que d'opposer « stratégie d'urgence » et « stratégie de sécurité alimentaire », qui sont des concepts limités et souvent dépassés, la stratégie d'aide alimentaire vise des objectifs de sécurité alimentaire dans des contextes principalement humanitaires.

1.2.5. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

L'AFD est habituellement présentée comme l'agence pivot mettant en œuvre la politique de développement de la France. Pour beaucoup d'ONG, l'AFD est perçue comme une banque de développement. Sa collaboration avec les ONG remonte aux années 1990 et s'est élargie à partir des années 2000. Dans le cadre de son deuxième programme d'orientation stratégique (POS 2) adopté fin 2006, l'AFD compte parmi ses priorités le développement des partenariats avec les entreprises, les collectivités locales, les ONG et les fondations. Cette priorité est déclinée dans le « plan d'action pour une collaboration renforcée entre l'AFD et les ONG »²¹.

Les ONG humanitaires ont fait le constat depuis quelques années de cette évolution de l'AFD basée sur la perception que la reprise d'une politique de développement

¹⁸ Évaluation de l'aide alimentaire française programmée. Mai 2008. DGCID. N°104 Évaluations.

¹⁹ Chiffre communiqué par la Sous Direction de la sécurité alimentaire et du développement économique de la DGM.

²⁰ Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales

²¹ L'AFD a adopté en 2006 un « plan d'action pour une collaboration renforcée entre l'AFD et les ONG » qui prévoit l'animation et l'institutionnalisation d'un dialogue stratégique, le développement d'actions de capitalisation, le financement de l'action des ONG à travers la création d'instruments financiers et de procédures adaptées, un rapprochement en vue de l'adhésion des ONG à l'action de l'AFD ainsi que la recherche d'effets de leviers techniques, financiers et d'influence. (<http://www.afd.fr/jahia/jahia/>)

dans un pays sortant d'une crise supposait d'intervenir le plus en amont possible. C'est ainsi que le contact s'est établi entre l'AFD et les acteurs humanitaires engagés dans des programmes de reconstruction faisant suite à l'urgence.

Un séminaire organisé par l'AFD et le Groupe URD²² en juin 2007, avec les principaux responsables humanitaires, et intitulé « Humanitaires et Développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit »²³ atteste d'une réflexion partagée sur cet enjeu majeur.

Passant de la théorie à la pratique, l'AFD a cofinancé les projets des ONG françaises qui avaient été sélectionnés par EuropeAid dans le cadre du programme de la Commission Européenne « facilité eau ». Ce mécanisme a conduit l'AFD à financer 9 projets à hauteur de 3,4 millions d'euros. En 2010, cette démarche est à nouveau reconduite.

Aujourd'hui, l'AFD dispose de trois types de programmes accessibles aux ONG humanitaires. La FISONG, ou facilité d'innovation sectorielle pour les ONG, qui dispose d'un budget de 15 millions d'euros pour 3 ans (2007-2009) sur des enveloppes de 500.000 euros à un million d'euros environ. Un second programme, CLFM ou Concours locaux de faibles montants, est accessible aux ONG dans les pays même d'intervention pour des montants pouvant atteindre 300.000 euros. Enfin, la Division du Partenariat avec les ONG (DPO) disposait d'un budget de 40 millions d'euros en 2009 et de 45 millions d'euros en 2010 qu'elle gère dorénavant en compte propre. Trois points importants sont à souligner : D'une part, l'appui de ce dispositif tient compte du « droit d'initiative et de l'indépendance des ONG » ; Ensuite, si ce fonds est destiné au développement, il peut être sollicité pour des programmes bien structurés en sortie de crise ; Enfin, et c'est encore là une vraie limite pour les ONG humanitaires, le financement de la DPO ne peut dépasser 50% du projet total et doit mobiliser des ressources privées à hauteur de 15% minimum. Cette disposition peut néanmoins donner lieu à des aménagements et une réflexion est en cours à ce sujet.

L'AFD a ainsi amorcé son évolution vers la reconstruction post-crise avec les acteurs humanitaires et s'est d'ailleurs dotée depuis juin 2007 d'une structure ad hoc à cet effet : la Cellule Crises et Conflits (CCC).

1.2.6. LA SÉCURITÉ CIVILE ET L'ARMÉE

La sécurité civile peut jouer un rôle très utile dans les premiers jours et les premières semaines d'une catastrophe naturelle, notamment pour retrouver des survivants,

²² Le Groupe URD avait déjà organisé une journée de travail sur ce sujet à l'AFD en 1998 et a réalisé l'évaluation des actions de l'AFD dans des contextes de crise et post-crise en 2007

²³ Savoirs communs n°2 – Actes du séminaire « Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit ? » organisé les 25 et 26 juin 2007 à Marseille, AFD & URD, janvier 2008.

comme on l'a vu tout récemment suite au tremblement de terre en Haïti. Néanmoins, le recours à celle-ci dans les situations de conflit politique représente un double risque, celui d'être paralysé sur le terrain d'un conflit et celui du risque politique. Sa durée d'intervention limitée ne lui permet pas de s'inscrire dans une action humanitaire complète au-delà de la première phase de sauvetage.

De la même manière, l'armée peut assumer un rôle important dans des situations de catastrophe, notamment grâce à ses capacités de transport et de logistique. Elle peut aussi contribuer efficacement à l'évacuation de ressortissants français et autres dans des situations d'urgence (Liban, été 2007). Enfin, dans les situations nécessitant très rapidement des capacités chirurgicales et médicales, ses hôpitaux de campagne peuvent soigner des blessés et sauver des vies (Cachemire, automne 2005). En revanche, dans les situations de conflit, ses actions civilo-militaires, qui ont un double objectif d'information et de sécurisation des forces, entraînent généralement une prise de distance des acteurs humanitaires. Pour simplifier, nous pouvons envisager deux hypothèses principales :

- Une situation de conflit aigu où toute coopération entre acteurs militaires et humanitaires est à proscrire (Afghanistan, Irak, Somalie,...).
- Une situation d'accalmie, ou sans enjeu politique conflictuel majeur, ou encore en situation de catastrophe naturelle, où l'armée joue de facto un rôle avant de passer le relais aux acteurs civils (camps de déplacés en Macédoine au printemps 1999, Haïti 2010).

Entre les deux situations, il appartient aux divers acteurs de définir où placer le curseur d'une éventuelle coopération.

Par ailleurs, signalons enfin l'intérêt des Opérations de Maintien de la Paix auxquelles contribuent les armées, en Afrique notamment, ainsi que les nombreuses initiatives de formation (santé, déminage,...) des Écoles Nationales à Vocation Régionale (ENVR), réalisées parfois en partenariat avec des agences des Nations Unies et des ONG.

1.3. LE PARTENARIAT MAEE – HUMANITAIRE

1.3.1. UN DISPOSITIF ÉCLATÉ ET MANQUANT DE VISIBILITÉ

Le dispositif humanitaire du MAEE comprend donc le Centre de Crise, la Sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires, la Sous-direction de la sécurité alimentaire et du développement économique à la DGM, l'AFD (au travers de ses instruments de partenariat avec les ONG : FISONG, CLFM, DPO, facilité eau et facilité alimentaire) et les Ambassades.

Ces divers instruments, inégalement dotés en ressources humaines et financières, posent tout à la fois des questions de coordination, de complémentarité et de visibilité. En outre, ils peuvent susciter une politique de « guichets », qui ne favorise pas une politique de partenariat. Enfin, tant en France qu'à l'international, cet éparpillement limite de facto la visibilité, l'influence et l'impact de l'aide humanitaire de la France.

1.3.2. UN PARTENARIAT SYMBOLIQUE AVEC LES ONG

Pour un acteur humanitaire en France, l'ensemble de ces partenariats avec le MAEE, fort utile au demeurant, reste cependant très modeste si l'on considère les besoins humanitaires des populations, les capacités des organisations humanitaires et les moyens dont se sont dotés divers acteurs humanitaires internationaux, notamment en Grande Bretagne.

Ainsi, le CDC, qui est pourtant un partenaire opérationnel, ne dispose pas des fonds suffisants pour remplir sa mission. Il a ainsi subventionné en 2009, 18 ONG dans 18 pays, avec 33 subventions d'un montant moyen de 136.000 euros pour un montant total de 4 millions d'euros sur un budget annuel de 12,2 millions d'euros ! Ce chiffre de 4 millions d'euros de financement des programmes d'urgence des ONG est à lui seul amplement suffisant pour témoigner des limites de la politique de partenariat du MAEE avec les ONG humanitaires dans les situations d'urgence.

De même, il nous semble utile de souligner la difficulté à mobiliser des financements, pour des programmes pourtant indispensables, destinés à des populations victimes de l'oubli dans des pays francophones où il y a trop peu d'ONG internationales et où les ONG humanitaires françaises peuvent avoir une plus value.

1.3.3. UNE POLITIQUE AU COUP PAR COUP

On peut distinguer diverses situations humanitaires : des crises imprévues, des crises durables et parmi celles-ci des crises oubliées.

Les effets directs d'un conflit comme d'une catastrophe se font sentir durant des années pour les populations affectées. Les acteurs humanitaires interviennent dans l'urgence mais également dans la durée. Ces acteurs sont donc présents simultanément dans dix, vingt ou trente pays, parfois dans plusieurs régions et sur plusieurs types de programme (santé, alimentation, abris, produits de première nécessité, eau et assainissement, etc.) et ce, pendant toute la durée du conflit ou tant que durent les effets de la catastrophe. Ils souhaitent donc que la France

s'inscrive pleinement à l'avenir, dans la durée et l'ampleur de ce continuum humanitaire.

1.3.4. L'ENJEU RECONSTRUCTION POST- CRISE ET CATASTROPHE

Précisément, ce qui ressort de l'observation du dispositif du MAEE, c'est qu'il existe un pôle humanitaire d'urgence, d'une part, et un pôle développement d'autre part : l'approche est binaire et segmentée. Aussi, ce qui est regrettable, c'est l'absence d'un dispositif permettant d'allier les deux approches : on sait aujourd'hui que la complexité des crises - souvent des crises durables - exige une pluralité d'approches. Dans bien des contextes, des poches d'extrême vulnérabilité subsistent parallèlement à une dynamique de « reconstruction » qui nécessite d'initier des programmes de développement.

Nous savons en effet d'expérience l'importance de ces phases intermédiaires qu'on qualifie de phases de reconstruction mais qui mobilisent les paradigmes de l'intervention d'urgence tout autant que ceux de l'aide au développement. Ces phases de transition correspondent à la problématique de post-crise ou sortie de crise (ce qui pour autant n'implique pas un processus linéaire et définitif).

Dans la post-crise, l'état d'esprit des populations évolue simultanément et influence leurs attentes. Il y a là un véritable enjeu d'adaptation des secours, mais aussi un enjeu de confiance dans un processus de paix qui doit se concrétiser matériellement pour les populations.

Les mécanismes de financement existants en France ne permettent pas de répondre à la post-crise, qui nécessite toujours du temps. Les fonds de développement ne sont pas adaptés à ces contextes. Signalons tout de même les contributions de la France à des fonds fiduciaires de reconstruction, mises en œuvre à travers l'ONU, la Banque Mondiale ou les banques de développement.

Les fonds de reconstruction et de post-crise sont donc un enjeu humanitaire majeur (cf. continuum urgence - reconstruction - développement) et une condition d'une assistance humanitaire adaptée et efficace. Les fonds de ce type sont généralement d'un montant plus élevé que les fonds d'urgence et mis en œuvre sur des calendriers plus longs. Il serait pertinent que notre pays se dote d'un instrument dédié à la reconstruction.

1.4. LA FRANCE EN PERSPECTIVE

1.4.1. AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET PARTENARIAT AVEC LES ONG

Nous abordons ici l'Aide Publique au Développement (APD) du point de vue humanitaire pour quatre raisons principales :

- parce que l'aide humanitaire est incluse dans l'APD ;
- parce que la phase de développement précède généralement l'humanitaire qui se caractérise par une rupture brutale du processus de développement. ;
- parce que le développement est supposé reprendre à la suite de l'aide humanitaire et de reconstruction post-crise ;
- parce que les ONG sont, en particulier dans les pays membres de l'OCDE, des acteurs mettant en œuvre une partie de l'APD en partenariat avec les États.

L'Aide Publique au Développement mesure bien l'effort consenti pour contribuer au développement des pays les moins avancés. Nous avons tous en mémoire l'objectif historique et collectif des Nations Unies consistant à consacrer 0,7% de notre RNB à cette cause. Cet engagement, confirmé par le Président de la République, Nicolas Sarkozy, a pourtant été repoussé à 2015, tandis que 2010 est qualifiée par « Coopération Sud » comme un « mauvais cru », bien que la France soit au 4^{ème} rang mondial en volume d'APD. En effet, celle-ci a été de 0,47 % en 2006, 0,39% en 2007, 0,39% en 2008, 0,44% en 2009 et devait être de 0,51% en 2010 conformément à nos engagements français et européens. Elle ne sera que de 0,44% pour un montant de 8,6 milliards d'euros. Est-il utile de rappeler l'importance de notre effort par rapport aux OMD (Objectifs du Millénaire du Développement) à l'échéance 2015 confrontée à la crise économique, alimentaire et climatique ?

Parallèlement, on peut mentionner l'engagement des autorités françaises d'augmenter la part d'APD transitant par les ONG à l'horizon 2012, afin de se rapprocher de la moyenne des pays de l'OCDE²⁴. En 2007, la part d'APD transitant par les ONG françaises s'élevait à 1,38 % (environ 100 millions d'euros) tandis que ce ratio s'élevait à 1,96% pour l'ensemble des ONG (locales, françaises et internationales) pour un total de 141 millions d'euros²⁵. Dans une analyse sur le projet de loi de finances pour 2010, Coopération Sud estime ce ratio à 1,5%²⁶. La part d'APD transitant par les ONG françaises était de 1,03% en 2004 pour un montant de 70 millions d'euros²⁷. Si ce montant augmente donc régulièrement, on est encore loin de la moyenne de 5% qui prévaut pour les pays de l'OCDE.

²⁴ Un premier engagement tablait sur un doublement de la part de l'APD transitant par les ONG entre 2004 et 2009, qui a évolué par la suite vers l'engagement de porter l'APD transitant par les ONG à 160 millions d'euros à l'horizon 2010.

²⁵ Chiffres issus d'une étude réalisée par la Mission pour les Relations avec la Société Civile du MAEE

²⁶ idem

²⁷ idem

C'est ici tout l'enjeu du partenariat avec la société civile et ses ONG qui est questionné. Il nous semble qu'il est impératif de modifier cette situation pour gagner en synergie entre l'État et la société civile. Dans ce partenariat, celle-ci apporte :

- une mutualisation de fonds privés et de fonds publics internationaux,
- une proximité avec la société civile et ses acteurs tant en France que dans les pays d'intervention
- et une sensibilisation de celles-ci à la solidarité internationale, des capacités d'innovation et finalement un rapport coût – efficacité appréciable.

La réalisation de l'engagement des pouvoirs publics de porter l'APD transitant par les ONG à 160 millions d'euros en 2012 apporterait une réelle valeur ajoutée à la création récente par Bernard Kouchner de la « Direction de la mondialisation, du développement et des partenariats » ainsi qu'à la décision du ministre de créer fin 2009 un « Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale » regroupant une vingtaine de personnalités de la société civile.

D'autres pistes sont à explorer. Nous retenons notamment celle proposée par Henriette Martinez²⁸, Députée des Hautes-Alpes, dans son rapport au Premier Ministre et au Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, qui suggère que 5% du Fonds Mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dont la contribution française s'élève à 300 millions d'euros chaque année, soit confiés à des organisations de solidarités internationales médicales françaises compétentes, comme le font d'ailleurs les Etats Unis.

1.4.2. L'INDEX HRI/DARA (HUMANITARIAN RESPONSE INDEX/ DONOR ACCOUNTABILITY IN HUMANITARIAN ACTION)

Les résultats sont mitigés :

- D'une part, la France apparaît comme étant le 9^{ème} plus gros bailleur d'aide humanitaire en volume en 2007 ;
- D'autre part, 90,2% de celle-ci est multilatérale dont 80,5% via la Commission Européenne.

C'est le taux le plus important au sein des pays membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE²⁹.

Par ailleurs, le « Humanitarian Response Index 2008 - Donor Accountability in Humanitarian Action – DARA³⁰ » qui mesure chaque année depuis 2007 les

²⁸ « L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité », juillet 2002

²⁹ Comité d'Aide au Développement, Revue par les Pairs – France, OCDE 2008.

³⁰ Development Assistance Research Associates

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

En ce qui concerne le classement en fonction de la générosité (aide humanitaire/PIB), la France occupe le 19^{ème} rang sur 23 bailleurs. Le Koweït, juste derrière la France, est 20^{ème} au même niveau que la Grèce avec une aide humanitaire représentant 0,01% de son PIB. En revanche, la France occupe le premier rang pour le financement des crises dites oubliées et peu couvertes médiatiquement.

Le dernier examen par les pairs réalisé par le CAD de l'OCDE en 2008 a mis en évidence un certain nombre de lacunes de la France en tant que bailleur humanitaire. Le CAD a ainsi notamment pointé :

- une absence de cadre général stratégique,
- un volume de financements humanitaires trop modeste au regard de la position de la France au sein de la communauté internationale,
- l'absence d'une division unique au sein du MAEE,
- ou encore l'absence de dialogue entre acteurs civils et militaires..

1.4.3 LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO.

La République Démocratique du Congo (RDC) est l'une des principales crises actuelles. La France y est très présente, tant sur le plan diplomatique et économique que par son soutien à la Mission des Nations Unies (MONUC). Elle apporte une aide très significative à ce pays pour un montant estimé à environ 190 millions de dollars US. Cette aide se répartit entre la MONUC pour 90 millions de dollars, 55 pour le multilatéral, 30 pour le bilatéral dont environ 10 pour l'humanitaire dont 1,32 pour les ONG. A l'occasion d'une mission sur place au mois de décembre dans le cadre de ce rapport, nous avons pu établir les principaux constats suivants :

- L'importance de cette aide n'est pas perçue en RDC, y compris parmi nos concitoyens.
- Si la France apparaît cependant comme un acteur majeur global en RDC, sa place dans l'enceinte humanitaire semble des plus réduites. Et ceci n'est pas le fait de l'Ambassade, mais de la tradition habituelle du MAEE dans ce domaine.

Or, ce que l'on peut qualifier de crise humanitaire grave et durable constitue un enjeu majeur pour ce pays et les populations victimes du conflit se déroulant principalement à l'est de la RDC depuis 10 ans déjà. Et ceci est tout aussi vrai pour

la stabilité régionale de l'Afrique des Grands Lacs. De plus, le dispositif humanitaire existant est de grande envergure et il expérimente une organisation et des outils qui en font, selon les termes de plusieurs observateurs rencontrés, un « véritable laboratoire » pour l'aide humanitaire internationale.

Il existe un Plan d'Action Humanitaire (PAH) annuel, piloté encore pour 2010 par Ross Mountain³¹, Coordonnateur de l'action humanitaire en RDC. Son montant est de 827,6 millions de dollars. Le Humanitarian Advocacy Group (HAG) se réunit chaque semaine à Kinshasa avec la participation des agences des Nations Unies, des bailleurs, de la MONUC et des ONG. Tous les problèmes importants sont à l'ordre du jour. Dans ce pays, le système des « clusters » est très développé et l'on comprend pourquoi, quand on sait qu'il y a 70 ONG internationales rien qu'à Goma pour le seul Nord Kivu. D'autres mécanismes existent comme le « pooled fund » (133 millions de dollars qui financent les projets issus des clusters), un mécanisme assez exceptionnel d'aide d'urgence nommé RRM (Rapid Response Mechanism avec OCHA et UNICEF). Enfin, se met en place un Humanitarian Country Team (HCT) qui comprend notamment plusieurs représentants des ONG, dans le respect de leur mandat, pour traiter de questions plus stratégiques.

Comme le dit un représentant qualifié d'un pays qui est un grand partenaire en RDC, « *la France est un partenaire qui manque au niveau humanitaire alors que nous avons besoin d'elle pour réfléchir à la définition d'une politique humanitaire qui se développe à une vitesse exponentielle* ». C'est ce que constatent tous les acteurs humanitaires dans ce pays où l'assistance est non seulement cruciale pour les populations, mais stratégique dans un processus de paix et de reconstruction. Ce dispositif pourrait être bousculé en 2010 et 2011.

La comparaison avec le DFID en Grande Bretagne (Department For International Development) peut être intéressante, stimulante, et offre selon nous plusieurs perspectives d'évolution.

Pour résumer, le DFID est un ministère, avec un secrétaire d'État, distinct du ministère des affaires étrangères (FCO). Il met en œuvre l'essentiel de l'Aide Publique au Développement de la Grande-Bretagne, puisque sur un montant total de 7.183 millions de livres en 2008-2009, les programmes du DFID représentent 5.803 millions de livres, soit 81% de l'ensemble.

Dans un rapport récent (« *DFID's Humanitarian Assistance during the Financial Year 07/08* »), il apparaît que le budget d'assistance humanitaire a été de 381 millions de livres pour l'année budgétaire d'avril 2007 à avril 2008, soit 7% du budget total. Celui-ci a couvert 40 pays dont 7 représentent 50% de l'aide (Soudan, RDC, Zimbabwe, etc.). Les Agences des Nations Unies ont reçu 225 millions de livres, les

³¹ Ross Mountain a intégré « Development Assistance Research Associates » (DARA) fin 2009 comme Directeur

ONG humanitaires 80 millions de livres et l'ensemble du mouvement Croix Rouge 65,9 millions de livres. Il s'agit bien ici d'aide humanitaire et non d'aide au développement, puisque le DFID distingue bien les deux et semble, bien comme chez nous, ne pas avoir de structure et de financement spécifiques à la reconstruction post-conflit.

Nous pouvons témoigner personnellement de la qualité des représentants de DFID rencontrés en ambassade sur le terrain, en particulier dans les pays en conflit qui mobilisent donc 50% de leurs ressources totales. Ceux-ci ont une grande expérience humanitaire. Ils sont des interlocuteurs pertinents de haut niveau pour tous les acteurs humanitaires partenaires et ils peuvent participer et influencer dans les débats stratégiques comme nous avons pu le constater en RDC et au Soudan, en fonction de leur propre stratégie. Car, non seulement, le DFID a une stratégie globale de lutte contre la pauvreté et pour le développement, mais il décline celle-ci de manière précise en 7 secteurs (notion de DSO : Departmental Strategic Objectives).

Le DFID se caractérise par une forte volonté de partenariat avec les organisations de la société civile, pas seulement en matière de financement de leurs programmes, mais également en matière de politique générale, de recherche, de publication. Ainsi, la définition de leur stratégie (White Paper) a été l'objet d'une large consultation avec l'organisation de forums avec les ONG, de séances publiques durant huit mois, puis de propositions écrites en consultation pour réagir durant deux mois. Il y a là pour nous une source de réflexion et d'inspiration.

2. LES ENJEUX HUMANITAIRES

2.1. L'ÉVOLUTION DES CONTEXTES ET LES DÉFIS À RELEVER

Les enjeux humanitaires tiennent à la fois à l'évolution des contextes de crises, naturelles ou humaines, ainsi qu'aux problématiques d'interventions.

2.1.1. LES CONFLITS ACTUELS

Les instituts spécialisés³² recensent entre 16 et 39 conflits de haute intensité (6 guerres et 30 conflits internes sévères) en 2008 et ce dernier chiffre est retenu par le service humanitaire de la Commission Européenne, la DG ECHO. Ceux-ci sont fondés essentiellement sur des motifs politiques. Si le nombre de conflits a baissé dans la dernière décennie (21 conflits en 1999), il a remonté en 2005 et 2008. Plus inquiétant, la guerre tend depuis plusieurs années à se « dés-institutionnaliser », à se privatiser ; elle semble conduite sans agenda politique précis, devient un mode de vie et génère une violence criminelle. Et les pratiques terroristes sont utilisées contre les civils. Cette tendance explique aussi la croissance des incidents de sécurité dont sont victimes les acteurs humanitaires sur le terrain.

En effet, les observateurs constatent que les deux caractéristiques centrales des conflits en 2008 sont les déplacements massifs de population et la violence contre les civils. Les cas de l'Afghanistan, de l'Irak, du Soudan, de la Somalie et du Sri Lanka sont là pour en témoigner. Le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), dans son rapport 2008, dénombrait 42 millions de personnes déplacées de force dans le monde - du fait de conflit armé, de violences ou de violations des droits de l'homme - parmi lesquelles 26 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Le rapport 2008 du HCR dénombre en outre 4,6 millions de personnes nouvellement déplacées en 2008 (du fait de conflits ou de violences), ce qui représente une augmentation de 900.000 personnes par rapport à 2007.

Il apparaît que plus des trois quarts des situations de déplacement se pérennisent. Comme on le voit, le contrôle des populations est de nouveau un enjeu au cœur des conflits.

Quand des troupes occidentales sont impliquées dans ces conflits, plusieurs facteurs peuvent jouer contre elles: le facteur temps, le manque d'effectifs et le soutien fragile des opinions publiques, des stratégies et moyens inadaptés. La « *dissymétrie*

³² Le Conflict Barometer 2008 de l'Institut de Recherche d'Heidelberg (HIIK) recense 39 conflits de haute intensité tandis que le SIPRI Yearbook (de l'Institut de Recherche de Stockholm – Stockholm International Peace Research Institute) ou l'UCDP (Uppsala Conflict Data Program) recensent 16 conflits armés majeurs pour l'année 2008

totale » évoquée par le Général Beaufre³³ se joue non seulement dans les stratégies et les moyens, mais plus encore dans les esprits et les volontés.

2.1.2. ÉTATS FAILLIS, CORRUPTION ET « MAFIAISATION »

Bien sûr on évoque la Somalie, le Zimbabwe, la Guinée et l'est de la RDC. Les cas récents de la Côte d'Ivoire et du Kenya, jadis réputés comme des modèles de développement et de stabilité, montrent bien l'importance du risque d'implosion, sur fond de conflit politique, ethnique, religieux, de pauvreté et d'explosion démographique.

Dans certains contextes, l'économie mafieuse peut prospérer. Non seulement le développement est compromis, mais la pauvreté s'accroît et des territoires entiers passent sous le contrôle de bandes organisées où les populations sont prises en otage de la violence et où les humanitaires ont de plus en plus de mal à intervenir et sont en danger constant. Olivier Weber, journaliste spécialisé, devenu ambassadeur chargé de la lutte contre la criminalité organisée, témoigne³⁴ de la nouvelle stratégie mise en œuvre par les mafias qui consiste à passer du contrôle de quartiers et de villes (Medelin, Karachi,...) à des territoires plus vastes, voire même des pays. La disparition ou le recul des services publics, même imparfaits, provoque également une diminution, voire la disparition, des services de base aux populations et l'appauvrissement de celles-ci.

2.1.3. LA COMPLEXITÉ DES CRISES ET L'ACCÈS DES SECOURS AUX POPULATIONS

Dans ces contextes de crise et d'intervention, la communauté internationale est confrontée à une complexité multiple. D'abord, celle des pays dans lesquels elle intervient en méconnaissant au départ et souvent très longtemps leur histoire, culture, mode de vie, religion, langues, sans même parler de leur organisation sociale et politique. Ceci favorise le risque de commettre des erreurs, avec les meilleures intentions du monde, et de partir sur de mauvaises bases au risque de compromettre tout ou partie d'une opération.

De même, les interventions extérieures ne se font plus sous pavillon national, mais dans un cadre multinational (ONU, OTAN, etc.) qui mêle des dizaines de nationalités et d'organisations. Les difficultés liées à la coordination d'une grande diversité d'outils, de procédures, de règles mais aussi à la question politique des divers

³³ Propos du Général Beaufre cités dans « *Le Nouvel art de la guerre* ». Gérard Chaliand. L'Archipel. 2008.

³⁴ « *Les États contre les réseaux criminels* ». Olivier Weber. MONDES. Les cahiers du Quai d'Orsay. N°1 Automne 2009

agendas, peut devenir pour une bonne part, une cause d'obstruction, de ralentissement, de paralysie du système d'ensemble ou d'une juxtaposition de moyens régis par des logiques diverses.

Ces interventions se situent dans un environnement régional qui interfère largement avec le conflit considéré, ajoutant ainsi à la multiplication des acteurs et des positions.

Comme nous l'avons déjà souligné, les populations sont au cœur du conflit. Elles le sont à plusieurs niveaux :

- comme victimes d'un conflit ou d'une catastrophe.
- comme protagonistes éventuels du conflit.
- comme populations hôtes d'une présence étrangère.

L'acceptation de la présence extérieure est une condition de la confiance et du succès. Toute notre expérience nous enseigne, que même une population hospitalière ne le demeure que si elle se sent respectée au niveau humain, respectée en termes d'identité, respectée en termes de souveraineté.

Nous avons souvent constaté par nous-mêmes depuis 30 ans, dans beaucoup de conflits, les incompréhensions et les erreurs, difficiles voire impossibles à rattraper.

Nous pensons que toute intervention extérieure devrait intégrer dans ses principes et pratiques la déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle.

En toute hypothèse, la priorité de l'aide humanitaire commande d'abord de pouvoir accéder aux populations en danger pour répondre à leurs besoins vitaux, malgré les obstacles et les risques, et cette action doit être menée de telle manière qu'elle préserve, et si possible améliore, cet accès humanitaire aux victimes.

Se préparer à de telles situations pourrait donner lieu à des formations spécifiques, à un enseignement à la fois pratique et théorique assurée par des personnes ayant vécu les crises et catastrophes depuis trente ans. Cette formation pourrait s'adresser à différentes catégories de personnels impliqués dans ces opérations.

Tandis que la communauté internationale s'est fixée, en l'an 2000, huit Objectifs du Millénaire pour le Développement, le dernier rapport en date des Nations Unies (2009) met en évidence que les récentes crises économiques et alimentaires mettent en péril les avancées qui, jusqu'alors, avaient pu être enregistrées dans le domaine de la réduction de la pauvreté et de la faim.

Celles-ci n'avaient d'ailleurs pas affecté de la même façon les différentes régions du monde. Ainsi, si l'Asie de l'Est a effectivement enregistré une baisse spectaculaire du taux de pauvreté depuis 1990, l'Afrique subsaharienne comptait en 2005 100 millions de personnes extrêmement pauvres de plus qu'en 1990, et le taux de pauvreté restait au-dessus de 50 pour cent.

Dans ce contexte où la lutte contre la pauvreté tend à s'enrayer et tandis que de nombreux spécialistes³⁵ appellent à la vigilance quant à la survenue prochaine de nouvelles crises alimentaires, les acteurs humanitaires, qu'ils soient publics ou privés, ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur leurs méthodes et logiques d'intervention.

2.2 DES CATASTROPHES PLUS NOMBREUSES ET PLUS DÉVASTATRICES

Selon les observations scientifiques des chercheurs rapportées par EM-DAT³⁶, quand en 1975 on estimait à 100 le nombre de catastrophes naturelles rapportées dans l'année et à 50 millions le nombre de personnes affectées, en 2008, ces chiffres s'élèvent respectivement à 350 et 300 millions d'habitants.

Par conséquent, le taux d'impact moyen d'une catastrophe naturelle était de 500.000 personnes en 1975 et de 857.000 personnes en 2008.

Le 4^{ème} rapport du GIEC³⁷ est très clair et inquiétant. En résumé, nous pouvons retenir que :

- Plus d'1/6^{ème} de la population mondiale est actuellement dépendante de la fonte des neiges des montagnes. Ceci est particulièrement vrai en Asie où les bassins fluviaux des grands fleuves alimentent en eau plus de 2 milliards de personnes.
- Il a été estimé qu'une augmentation d'un degré de la température entraînerait en moyenne une baisse de 10% de la production agricole mondiale.
- L'insécurité alimentaire va donc se renforcer. D'ici 2050, la malnutrition infantile sera supérieure de 20%.
- D'ici 2020, dans certains pays Africains, les rendements agricoles pourraient être réduits de 50%.
- 1 milliard de personnes vivent déjà dans des bidonvilles et ces chiffres sont en constante augmentation. UN-HABITAT estime que si les tendances actuelles se poursuivent, 1,4 milliard de personnes vivront dans des bidonvilles en 2020 et 2 milliards en 2030.

³⁵ Olivier de Schutter, « *Toutes les conditions pour une nouvelle crise alimentaire sont réunies* », Le Monde, 16 novembre 2009.

²⁹ Emergency Events Database

³⁰ Quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat, GIEC. Genève, 2007.

- La multiplication des inondations entraînent d'importants problèmes de contamination des sources d'eau potable, ce qui laisse craindre un regain des épidémies, en particulier du choléra.

Pour en revenir aux conséquences humanitaires générales du réchauffement climatique qui nous préoccupe, nous voudrions mettre en exergue l'analyse du service humanitaire de la Commission Européenne, la DG ECHO, qui dispose d'ailleurs d'un mécanisme spécifique (DIPECHO) dans ce domaine : « *Il y a eu une augmentation spectaculaire de ces catastrophes qui sont passées d'environ 200 à 250 par an pour la période 1987-1997 à environ 450 annuellement entre 2000 et 2007. Pour la communauté humanitaire, cela signifie que les efforts de réduction des risques de catastrophe devraient être renforcés* »³⁸.

Nous pouvons donc nous interroger sur les capacités dont nous disposons en France pour faire face à l'amplification rapide de ces catastrophes dans le monde et faire face à la diversité et la durée des besoins des populations affectées. Et ceci dans tous les segments de la catastrophe, depuis la prévention en passant par l'urgence, la post-urgence et la reconstruction, puis la reprise du développement.

Dans cette perspective, et plutôt que d'empiler de nouvelles structures les unes sur les autres, il nous semble qu'il serait plus efficace de répertorier les acteurs existants, de délimiter leur champ respectif d'intervention et d'améliorer leur coopération.

Il en est ainsi particulièrement de la sécurité civile et des ONG humanitaires dont les mandats, les capacités et les temps d'intervention sont distincts tout en étant complémentaires.

Les déplacés climatiques : le défi humanitaire des années à venir ?

Selon un rapport réalisé par OCHA et NRC/IDMC¹, au moins 36 millions de personnes se sont déplacées suite à des catastrophes naturelles en 2008. Ce chiffre ne comprend toutefois pas les déplacements de population liés à des phénomènes climatiques de plus long terme (sécheresse notamment), à la dégradation progressive de l'environnement (désertification, hausse du niveau des mers) ou à l'épuisement des ressources naturelles (érosion des sols, tarissement des sources d'eau potable).

D'après cette même étude, la grande majorité des déplacés/réfugiés climatiques se trouvent en Asie et les trois premières causes de déplacement sont les tremblements de terre, les inondations et les tempêtes. Au-delà, la problématique de l'érosion des ressources naturelles (pâturages dans la Corne de l'Afrique par exemple) met en

³⁸ Commission Européenne. DG ECHO. Stratégie opérationnelle 2010

évidence la difficulté de «qualifier» les réfugiés : quand parler de réfugiés économiques plutôt que de réfugiés climatiques ?

La problématique des réfugiés/déplacés climatiques, dont on estime qu'ils pourraient atteindre 200 millions en 2050², pose un certain nombre de problèmes : celui de la protection juridique de ces « nouveaux » déplacés ou réfugiés, celui donc du droit d'asile, celui de la constitution de nouveaux camps de réfugiés, d'urbanisation accélérée et sauvage (formation de bidonvilles), celui de l'apparition de nouvelles tensions, voire de conflits (cf. guerres du climat).

Dans ce contexte, l'enjeu est bel et bien d'éviter, via la réduction des risques de catastrophes, que « *les populations déjà vulnérables ne soient précipitées vers la migration et l'urgence humanitaire* »³ et de réfléchir aux capacités des différents acteurs humanitaires à faire face à ce défi majeur.

¹ IDMC, *Internal Displacement : Global Overview of Trends and Developments in 2008*, Mai 2009.

² Le Monde, Bilan Planète, Hors-série 2009.

³ Le Monde, 18-19 octobre 2009.

2.3. LES PRINCIPALES PROBLÉMATIQUES D'INTERVENTION HUMANITAIRE

Les rapporteurs ont sélectionné **10 problématiques** qui demandent une attention particulière du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes dans le cadre de la politique de crise et post-crise :

- **Défense de l'Espace Humanitaire et de ses Principes**
- **Insécurité des Personnels Humanitaires**
- **Professionalisation, Labellisation et Normalisation**
- **Diversité des Acteurs Humanitaires et Coordination des Compétences**
- **Distinction entre Acteurs Militaires et Humanitaires**
- **Réforme Humanitaire des Nations Unies**
- **Les Missions Intégrées de l'ONU**
- **Médiatisation, Crises Oubliées et Vulnérabilités Cachées**
- **Gestion Civile des Crises**
- **De l'Assistance à la Relance : la responsabilité des autorités locales et l'implication de la société civile**

2.3.1. LA DÉFENSE DE L'ESPACE HUMANITAIRE ET DE SES PRINCIPES

- Dans le Consensus Humanitaire Européen adopté par l'UE en décembre 2008, l'espace humanitaire est défini comme : « *l'environnement opérationnel dont ont besoin les acteurs humanitaires sur le terrain pour avoir pleinement accès aux victimes, pour être capables de distribuer l'aide et pour offrir une protection sans mettre en danger la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires* »³⁹.
- L'espace humanitaire peut ainsi 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 sont⁴⁰.
- L'espace humanitaire se construit au quotidien en démontrant, par les actions menées directement sur le terrain, l'importance de la présence des acteurs humanitaires pour les besoins des populations civiles en situation de catastrophes ou de conflits.
- L'espace humanitaire 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). Les cas du Soudan et de la Birmanie sont éloquentes : par le biais de procédures administratives toujours plus lentes et complexes, par le biais de mesures de protection, l'espace humanitaire est progressivement réduit à néant.
- Il n'y a pas d'espace humanitaire lorsque dans des contextes de conflit armé, 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 cibles, voire assassinés, dans la perspective de faire partir ces témoins potentiels.
- L'espace humanitaire n'est pas un concept auquel les ONG humanitaires recourent pour défendre leur « marché », mais bien la préservation de l'accès direct aux populations vulnérables et de la défense des principes humanitaires qui sont :
 - Principe d'humanité: tout être humain doit être traité humainement en toute circonstance; il faut sauver des vies et soulager la souffrance tout en assurant le respect de l'individu.

³⁹ Commission Européenne, « *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire* », 2008.

⁴⁰ « *Un espace humanitaire en danger ?* », Actes des 5^{ème} Universités d'Automne de l'Humanitaire, Sept. 2007

- Principe de neutralité: qui implique de ne pas prendre parti dans les hostilités ou de ne pas s'engager à un quelconque moment dans une controverse de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique.
 - Principe d'impartialité: l'aide humanitaire ne doit pas être basée sur la nationalité, la race, la religion ou les convictions politiques.
 - Principe d'indépendance: les organisations humanitaires doivent définir et mettre en œuvre leurs programmes indépendamment des politiques ou actions gouvernementales.
- 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, à l'origine des violences contre les civils, ou des blocages dans l'acheminement des secours.
- A la suite des 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 dans certains contextes 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, insérées au sein des troupes engagées dans la lutte contre le terrorisme ou pour l'instauration 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.

**Espace humanitaire et politisation des acteurs :
L'exemple du Darfour**

En juillet 2008, le Procureur de la Cour Pénale Internationale mettait en accusation le Président Soudanais Omar Hassan El-Béchar pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide. Dès lors, les grandes ONG humanitaires présentes au Darfour ont vu peu à peu leur espace humanitaire, déjà fortement limité, s'amenuiser et un lourd climat de défiance s'instaurer. Le 4 mars 2009, les juges de la Cour Pénale ont statué sur le réquisitoire du procureur : 5 chefs d'accusation de crimes contre l'humanité et 2 de crimes de guerre ont été retenus contre le Président de la République du Soudan. Dans les minutes qui ont suivi le communiqué de la Cour Pénale Internationale, 13 ONG internationales se sont vu notifier leur expulsion du pays et la confiscation de leurs biens sans autre explication que l'accusation d'avoir violé la loi soudanaise. Il convient d'ajouter que 2 ONG soudanaises ont dû également cesser leur programmes.

Cette expulsion met une nouvelle fois en évidence la disparition progressive de l'espace humanitaire, et souligne le fait que certains États ne respectent pas les principes humanitaires. Elle a rappelé à quel point les acteurs humanitaires interviennent dans des contextes extrêmement politisés et apparaissent dès lors, à tort ou à raison, comme des acteurs politiques ; ils sont alors au cœur d'enjeux diplomatiques qui les dépassent. Dans ce contexte, les principes humanitaires d'impartialité, de neutralité, d'humanité et d'indépendance doivent inlassablement et fermement être réaffirmés.

2.3.2. INSÉCURITÉ DES PERSONNELS HUMANITAIRES

- L'insécurité des personnels humanitaires est croissante : on dénombre un accroissement de +133% des violences faites à des acteurs humanitaires sur la période allant de 2000 à 2009, comparativement à celle allant de 1990 à 1999.⁴¹
- En 2008, le nombre d'incidents majeurs sur des acteurs humanitaires a augmenté de 117% comparativement à 1997. Alors que 39 travailleurs humanitaires avaient été tués en 1997, ce sont 122 d'entre eux qui ont disparu en 2008⁴². Si le nombre global de travailleurs humanitaires est passé de 136.000 en 1997 à environ 290.000 en 2008, il n'en demeure pas moins que le ratio du nombre d'accidents pour 100.000 travailleurs humanitaires a augmenté de 66% en 2008.⁴³
- La sécurité est l'une des principales préoccupations des ONG françaises, dont les personnels expatriés et nationaux sont régulièrement pris en otages, violentés ou rackettés.
- Dans un contexte général 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 des journalistes 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'une façon générale, les ONG humanitaires françaises sont plus sensibles au concept d'acceptation locale qu'à celui de protection armée. Néanmoins, dans certains contextes, comme en Somalie⁴⁴, aucun déplacement ne se fait plus depuis bien longtemps sans gardes armés.

⁴¹ Conférence annuelle ICVA ; 1^{er} Février 2010 - Genève

⁴² John Borton for Tufts University– «*Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*» page 14.

⁴³ Stoddard, Harmer and Di Domenico, 2009

⁴⁴ « *L'aide humanitaire en Somalie : défis opérationnels pour la gestion de la sécurité et la mise en place des programmes humanitaires* ». Groupe URD, 2009

- C'est à la suite d'une réunion au Ministère des Affaires Étrangères en mars 1998 que se sont développées les premières formations au « comportement en situation d'insécurité »⁴⁵, à partir d'un budget spécifique du Ministère, puis d'ECHO, ainsi que les premières recherches sur ce sujet⁴⁶. Il est nécessaire de dégager des moyens permanents pour la préparation des personnels humanitaires.
- Il demeure que l'instrumentalisation politique de l'aide humanitaire ou l'amalgame entre interventions militaires et aide humanitaire gouvernementale sont des facteurs de risques avérés pour les travailleurs humanitaires non gouvernementaux.
- Les causes profondes de cette insécurité croissante pour les travailleurs humanitaires doivent être analysées de façon à en connaître les enjeux et à œuvrer pour leur reconnaissance et leur protection.

2.3.3. PROFESSIONNALISATION, LABELLISATION ET NORMALISATION

- Les ONG humanitaires ont pris véritablement une place d'acteurs de la scène internationale au cours des années 90. Leurs compétences se sont surtout développées depuis la fin de la Guerre Froide, avec la multiplication de leurs interventions dans les pays en crise, accompagnées d'une professionnalisation croissante de leurs personnels. Cette ouverture du champ international à des acteurs privés, portée dans les années 70 par les fondateurs du mouvement « sans-frontière », a été soutenue à la fois par des donateurs particuliers et des donateurs publics tels que la DG ECHO (Union Européenne), dont la création date de 1992.
- 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 aujourd'hui le milliard d'euros de budget annuel (World Vision, CARE, OXFAM., Mercy Corps, MSF, etc.) A titre d'exemple, 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
- 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

45 « Module sécurité » de Bioforce lancé en 1998 pour les ONG et le pool d'urgence du HCR

46 « Pour une gestion programmatique de l'aide humanitaire ». Groupe URD, 1999

humanitaire, elles ne disposent pas toutes des mêmes moyens financiers et humains, des mêmes modalités d'intervention sur le terrain et, en conséquence, leurs résultats peuvent être très différents et sans pratique régulière de l'évaluation.

- 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.
- A 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 différente : associations loi 1901 en France, « Charities » en Grande-Bretagne, « Non-Profit Organisations » 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 reconstruction de l'État, 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 leurs armées ou de leurs unités de protection civile, et de l'affectation de fonds humanitaires. Les compétences des personnels intervenant au titre d'un gouvernement sont variables d'un État à un autre et en fonction du domaine d'intervention (militaire, sécurité civile, etc.). Ainsi, les équipes du DART américain, du SDC suisse ou du DFID britannique (sans parler des équipes de la DG ECHO) sont dotées d'une compétence et de moyens qui sont plus importants que ceux à la disposition des correspondants humanitaires des ambassades de France.
- L'affaire de l'Arche de Zoé a relancé en 2007 les débats à ce sujet sans que toutefois les grandes ONG humanitaires françaises n'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 internationale⁴⁷. Pouvons-nous prétendre défendre l'espace humanitaire et les principes humanitaires sans une formalisation de ce domaine d'action dans le

⁴⁷ « Les Forcenés de l'humanitaire » de Christian Troubé. Autrement - avril 2008.

champ des acteurs internationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux ? S'il n'y a pas véritablement de « labellisation » pour les ONG humanitaires françaises, il en existe une de fait au niveau européen par la signature du Contrat Cadre de Partenariat (CCP) avec ECHO.

- Dans le domaine de la « normalisation » en revanche, de nombreux outils se sont développés depuis la fin de la décennie 90 pour accompagner la professionnalisation des acteurs humanitaires : Code de Conduite (CICR) et chartes des ONG, Normes Sphère, Normes Compas Qualité, Code People in Aid pour la gestion des ressources humaines, ALNAP et HAP pour les questions d'évaluations, etc.
- Au niveau international et en France en particulier, les formations spécialisées sur l'humanitaire se sont développées au fil des années. Il existe en France aujourd'hui une dizaine de Masters spécialisés qui complètent les formations professionnelles comme celles dispensées depuis près de 30 ans par Bioforce ou IFAID⁴⁸. Diverses formations courtes existent aussi, comme celles offertes par Bioforce, Humacoop, ou le Groupe URD et évidemment celles mises en place en interne par les ONG les plus sérieuses. Au niveau international, les masters humanitaires du réseau NOHA⁴⁹, les formations offertes par l'Université Tuft, le Disaster Study Center de Wageningen ou le programme interuniversitaires de Genève offrent de nombreuses opportunités de renforcement des compétences professionnelles du secteur.
- Avec ce fort développement des formations humanitaires, il pourrait être utile d'harmoniser les qualificatifs requis comme cela se fait dans les autres grands domaines d'activités professionnelles. Cela permettrait aussi de s'assurer que les enseignements donnés répondent aux besoins des ONG professionnelles qui sont les plus gros employeurs. On s'improvise de moins en moins « humanitaire » et on peut noter au fil des années une meilleure préparation avant départ en mission humanitaire. On voit désormais des personnes qui font « carrière » dans le domaine de l'action humanitaire internationale, compte tenu du développement de nouveaux métiers en dehors de la sphère habituelle des métiers de la santé (administration, gestion, logistique, analyse, coordination, évaluation, etc.).
- La croissance à la fois de personnels professionnels de l'action humanitaire et celle des enseignements dans ce domaine pose la question de la normalisation de la certification des compétences au niveau international. En effet, dans un domaine où la dimension éthique est essentielle, comment s'assurer des aptitudes de chacun dans le respect des populations bénéficiaires ?

⁴⁸ Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement

⁴⁹ Network Of Humanitarian Assistance

- D'autre part, le développement et la structuration de « *think-tank* » spécialisés sur l'action humanitaire internationale (ALNAP, Tufts University ou Feinstein Institute etc..) permet de contribuer à faire évoluer les pratiques de terrain et de gouvernance des ONG. Le Groupe URD s'est affirmé dans le domaine de l'évaluation et de la recherche, mais il s'avère que, d'une façon générale, les acteurs humanitaires français sont plutôt faibles sur la scène internationale en termes de capitalisation, même s'il leur est reconnu leur particularité dans la prise en compte globale des besoins des populations sur le terrain. Cependant, globalement, la France est loin d'avoir les moyens des organisations britanniques ou américaines dans ce domaine.
- 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 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 ? Toute la question étant de savoir qui décernerait ce label et sur la base de quels critères reconnus et objectifs.

2.3.4. DIVERSITÉ DES ACTEURS HUMANITAIRES ET COORDINATION DES MOYENS

- 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.
- D'une façon générale et peut-être un peu caricaturale, on peut distinguer deux grandes lignes d'ONG humanitaires internationales, en rapport avec les principes humanitaires. D'une part celles qui se limitent aux principes humanitaires au sens strict qui sont dénommées les « fondamentalistes » (par exemple MSF) et d'autre part, celles qui intègrent les dimensions de lutte contre la pauvreté et qui interagissent régulièrement avec les gouvernements (par exemple OXFAM) que l'on dénomme « *new humanitarianism* »⁵⁰. En fonction des contextes et des enjeux, ces divers grands réseaux internationaux d'ONG humanitaires professionnelles pourront avoir des modalités divergentes en termes d'intervention sur le terrain et ainsi constituer

⁵⁰ Tufts University, « *Future of the Humanitarian System* » page 6

une diversité d'approches et de réponses aux besoins des populations vulnérables.

- Le principe de diversité des acteurs humanitaires est promu par les ONG et par le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) dont la longue expérience de terrain a démontré que dans les contextes de conflits, il est indispensable d'avoir une diversité de réponses humanitaires pour couvrir l'ensemble des zones où se trouvent des populations vulnérables.
- Pour autant, la diversité n'est pas une fin en soi car elle doit être défendue non pas en tant que telle, mais comme un moyen en fonction de la diversité des besoins des bénéficiaires.
- 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. Si cette diversité est promue par les ONG comme facteur de richesse, elle rend parfois difficile la coordination des acteurs, de leurs moyens et globalement l'objectivation des priorités au regard des besoins des populations vulnérables.
- 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'efficacité pour les populations qu'elles sont censées aider. En fonction de l'évolution de la crise (conflit armé, catastrophe naturelle, épidémie...), 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.
- 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. Cependant, dans certains contextes prioritaires, il arrive que des ONG fassent le choix de passer outre, à l'image de ceux qui ont composé le mouvement « sans-frontière ».
- 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 les 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 semble important, c'est de disposer d'une diversité de compétences et d'approches, 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.).

- 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 défendre une diversité si elle ne renforce pas le mobile justifiant les interventions elles-mêmes, à savoir, sauver des vies et préserver la dignité humaine ?
- Compte tenu des enjeux sur le terrain de l'action humanitaire internationale, il paraît indispensable de favoriser un meilleur échange d'informations entre les différents acteurs publics et privés, dans un esprit d'indépendance, mais animé par une volonté d'objectiver l'intérêt des populations bénéficiaires afin d'être en mesure d'apporter une réponse la plus en adéquation avec leurs besoins sur le terrain. La diversité des intervenants est une richesse et une garantie de réponse à une pluralité de situations complexes, mais elle doit s'accompagner d'un partage régulier des connaissances de chacun dans le but de renforcer l'impact auprès des populations bénéficiaires de l'aide humanitaire.
- En France, le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) a permis pendant une dizaine d'années de rassembler des représentants de l'ensemble des différents secteurs concernés par le développement et l'action humanitaire. Ces échanges réguliers au sein de la douzaine de commissions thématiques entre acteurs privés (ONG, journalistes, entreprises...) et acteurs publics (élus nationaux et régionaux ; fonctionnaires) ont favorisé une meilleure connaissance des actions de chacun. Ils ont permis également de formuler régulièrement des recommandations au gouvernement à travers les séances plénières. On peut regretter la suppression de cette assemblée qui contribuait également dans une certaine mesure à faire émerger une certaine coordination entre différents types d'acteurs intervenant sur le terrain (collectivités locales, ONG, ministères).

2.3.5. DISTINCTION ENTRE ACTEURS MILITAIRES ET HUMANITAIRES

- D'une façon générale, la relation entre les acteurs humanitaires et militaires a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie, notamment en raison d'une part, d'une volonté de compréhension mutuelle des compétences et spécificités de chacun, et d'autre part, de l'accumulation d'une expérience partagée sur de nombreux terrains de crise. 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 et compétences de chacun ainsi qu'une reconnaissance des différences de mandats. 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 de l'ONU⁵¹. La principale exception reste celle des contextes de catastrophes naturelles de grande ampleur où les besoins de rapidité d'intervention et de techniques spécialisées (*Search and Rescue*, grosses logistiques) peut rendre nécessaire l'utilisation de moyens militaires ou de protection civile.

- La plupart des ONG humanitaires ont eu un jour ou l'autre des membres de leurs équipes sur le terrain secourus *in-extremis* par des militaires français à qui ils doivent la vie sauve. Ce sont des professionnels de la sécurité qui doivent assurer avant tout leur métier de soldat et ne faire qu'en dernier recours de l'aide humanitaire.
- Lorsque les militaires accomplissent des actions humanitaires, cela suit en général l'objectif d'une part, de faciliter l'acceptation des troupes auprès des populations et d'autre part, de motiver les soldats. Mais des études récentes menées en Afghanistan dans les zones où ces pratiques sont quotidiennes, notamment dans les régions d'intervention des contingents britanniques (Sud) ou allemands (Nord) montrent que cela ne marche pas vraiment dans ce contexte. Il serait sans doute plus judicieux de montrer que, grâce à la sécurisation d'une région par des militaires professionnels, les populations civiles peuvent être atteintes par de l'aide humanitaire internationale délivrée par des personnels d'ONG formés à cet effet. En effet, c'est 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.
- 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 politique 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

⁵¹ Cf Olso Guidelines, OCHA et Consensus Humanitaire Européen

être le cas dans les Balkans il y a une dizaine d'année ou dans la région des Grands Lacs.

- Dans le cadre du Consensus Humanitaire Européen et des modalités de mise en œuvre 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.
- Comme on l'a vu, 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...). Par contre, 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, 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 ...), 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 aux combats ou aux opérations de police sur le terrain, prend le risque d'être confondue avec eux, d'apparaître comme étant partielle. 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'avaient rappelé justement les ONG françaises en préambule de la conférence des pays donateurs pour l'Afghanistan en juin 2008 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 conflit, 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 leurs cadres 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 « marché ». 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, qui n'ont pas à prendre partie aux conflits.
- Par ailleurs, le développement rapide de sociétés de sécurité privées (SSP) et leur déploiement sur les terrains de conflits comme l'Irak et l'Afghanistan, 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.
- On sait que la confusion des genres est déjà problématique dans les conflits où se retrouvent sur le terrain des humanitaires et des militaires en uniforme. 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* »⁵². Hors de toutes considérations militaires, cette tendance est particulièrement inquiétante pour l'action humanitaire.

2.3.6. LES MISSIONS INTÉGRÉES DE L'ONU

- Depuis la fin de la Guerre Froide, la nature de plus en plus complexe des opérations de paix a conduit à la définition d'un concept de « mission intégrée ». Ce concept vise la mise en œuvre d'une stratégie globale pour la transition de la guerre à la paix, en impliquant tous les acteurs du maintien de

⁵² « 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 2^{ème} section, Débats, Le Monde, mercredi 14 mai 2008,

la paix, de la consolidation de la paix et de l'action humanitaire, au processus de planification et au suivi de la mission.

- Globalement, le nombre de casques bleus déployés à travers le monde est passé de 15.300 en 1991 à plus de 80.000 en 2006 et se situe actuellement vers 91.000 hommes⁵³. On constate de plus en plus une tension dans les mandats entre missions de maintien de la paix et impératif humanitaire.
- En 2000, le Rapport Brahimi⁵⁴ recommandait la création d'«*équipes spéciales intégrées*», qui seraient mises en place dès la phase de planification et maintenue, éventuellement sous une forme plus réduite, pour assurer un soutien efficace à la mission déployée sur le terrain. Une telle équipe serait «*une entité unique qui rassemble tous les personnels d'appui et tous les experts nécessaires, détachés de divers services du Siège correspondant à toutes les fonctions des missions*»⁵⁵.
- Le Rapport Brahimi recommandait la constitution d'équipes «*intégrées*» capables de prendre des décisions relatives à la planification de la mission. Ces équipes devaient permettre également plus de coordination au sein même du DOMP (Bureau des opérations, Division du personnel militaire et de la police civile, Bureau d'appui aux missions), ainsi qu'avec les autres départements de l'ONU, les Agences, Fonds et Programmes des Nations Unies (Programme alimentaire mondial, UNICEF, Programme des Nations Unies pour le développement, Organisation mondiale de la santé...) et les États contributeurs de contingents qui devraient tous être intégrés à cette équipe à un moment donné⁵⁶.
- Le Burundi devait être le premier exemple d'application de cette nouvelle équipe spéciale dans le cadre du lancement d'une opération de paix. Mais en fait, on a assisté à la mise en œuvre de «*cellules de mission intégrée*» limitées au niveau de la phase de préparation de la mission. En réalité, ces cellules ne sont pas devenues une équipe cohérente regroupant des représentants des composantes de l'ONU concernées pour planifier la mission. Il apparaît que leur rôle est de coordonner le travail des différents services et de mettre en commun les informations concernant les activités de planification. «*Elles restent un cadre de consultation et ne sont donc pas compétentes pour prendre des décisions qui s'imposeraient aux départements et services concernés. Mais, il ne faut tout de même pas négliger le fait*

⁵³ Hopgood, 2008

⁵⁴ Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix des Nations Unies, Août 2000.

⁵⁵ Alexandra Novosseloff, «*Les opérations de paix des Nations Unies : Les normes fixées par le rapport Brahimi mises à l'épreuve*», *Guide du maintien de la paix*, Montréal, 2007, pp. 49-62

⁵⁶ Brian E Zittel, «*The Brahimi Report : at a glance. The Future of the United Nations*», *Journal of International Affairs*, mars 2002

*qu'elles ont facilité les échanges d'information et la coordination et fourni un soutien aux preneurs de décision ».*⁵⁷

- D'une façon générale, les opérations de paix complexes déployées sur le terrain comptent trois types de personnels : militaire, civil et de police. Leurs activités de maintien et de consolidation de la paix sont extrêmement diversifiées: activités de DDRRR (désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réintégration), de développement économique, de défense et de promotion des droits de l'homme, de soutien aux activités d'aide humanitaire et d'instauration de la démocratie et du dialogue politique. En plus du personnel de la mission de l'ONU, de nombreuses organisations rattachées ou non au système des Nations Unies sont présentes sur le terrain. Leur mandat peut se confondre avec certaines des missions de l'opération de paix.
- L'objectif est de faire en sorte que tous les partenaires travaillent en étroite coopération et de manière coordonnée. On peut discerner divers niveaux d'intégration, à l'image de cercles concentriques, dont le centre serait l'opération de paix :
 - un premier cercle regroupant les composantes des Nations Unies chargées du maintien et de la consolidation de la paix ;
 - un second cercle intégrant les Agences, Programmes et Fonds des Nations Unies présents dans le pays de déploiement de la mission ;
 - un troisième cercle qui associerait les autres acteurs présents sur le terrain (humanitaire, développement, droits de l'homme...).Dans la réalité, l'intégration est de plus en plus difficile à mettre en œuvre au fur et à mesure que l'on élargit le cercle car les mandats et les missions divergent.
- La principale difficulté concerne les organisations qui souhaitent garder leurs distances avec le processus politique et la reconstruction du pays, bien que tous aient pourtant conscience de la nécessité de faciliter l'intégration des missions Nations Unies. Ainsi les ONG et le Mouvement Croix-Rouge ne sont pas forcément alignés sur les mêmes objectifs que les Nations Unies et l'un des enjeux pour le représentant de l'ONU sur place consiste à trouver un cadre de concertation qui convienne aussi à ces acteurs non gouvernementaux dont le rôle est reconnu comme indispensable auprès des populations vulnérables. La plupart des agences des Nations Unies s'appuient sur des ONG internationales et nationales pour la mise en œuvre des programmes auprès des bénéficiaires.

⁵⁷ Délice Catherine, « L'ONU et le maintien de la paix : les enjeux du rapport Brahimi », Défense et Sécurité Internationale, numéro 17, juillet 2006.

- Afin de faciliter la coordination générale des différentes composantes le Représentant Spécial du Secrétaire général (RSSG) a vu son rôle se renforcer jusqu'à devenir l'autorité suprême de l'ONU dans le pays de déploiement. Il fixe le cadre général des activités de la mission et de l'équipe-pays de l'ONU (UNCT pour UN Country Team : équipe qui regroupe les chefs de toutes les agences de l'ONU présentes dans le pays). Il est également de plus en plus courant, et cela pourrait devenir la règle, que les fonctions de Représentant Spécial adjoint du Secrétaire Général soient exercées par le Coordonnateur Résident / Coordonnateur Humanitaire, qui est donc déjà compétent pour harmoniser les activités de développement et humanitaires menées dans le pays. Pour étendre cette coordination aux autres organisations présentes dans le pays, le Secrétaire Général demande au RSSG de créer une cellule de planification au sein de l'équipe-pays qui regrouperait les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale), les organisations non-gouvernementales et autres acteurs concernés. Les organisations déjà sur place avant l'arrivée de la mission sont donc supposées suivre les orientations données par le RSSG. Cependant, l'agenda et le cadre des missions intégrées sont décidés par le Conseil de Sécurité, au risque d'erreur d'appréciation des stratégies des acteurs nationaux (cf Somalie).⁵⁸
- Il y a dans presque chacune des missions de paix un niveau d'intégration plus ou moins important. Même si l'on ne parle pas toujours de mission intégrée, la coopération avec les autres agences est bien concrète, mais mise en place de façon toujours pragmatique, par des contacts directs entre les entités compétentes en matière de droits de l'homme, de protection de l'enfant, de développement ou de DDRRR. L'institutionnalisation de l'intégration, difficile à concrétiser, est pourtant bien à l'ordre du jour.⁵⁹
- La difficulté vient du fait que les Nations-Unies sont à la fois pourvoyeur d'aide humanitaire par l'intermédiaire de leurs diverses agences (UNICEF, HCR, OMS, PAM, OCHA etc.) et en même temps acteur militaire par leur mandat de « gendarme planétaire » ordonné par le Conseil de Sécurité. Ainsi qu'on le rappelait plus haut, dans les contextes de catastrophes naturelles, cette dichotomie ne porte pas préjudice à l'action humanitaire des ONG. Par contre, dans les contextes de conflits armés, ces missions intégrées, à la fois humanitaire et militaire, sont un vecteur de confusion pour les populations locales qui voient que le bras qui donne de l'aide un jour peut-être aussi celui qui tue un autre.

⁵⁸ www.operationspaix.net

⁵⁹ Délice Catherine, « *Planification et déploiement des opérations de maintien de la paix : les évolutions depuis le rapport Brahimi* », dans le Guide du maintien de la paix 2006, Jocelyn Coulon (dir), Éditions Athéna, Montréal, 2005.

2.3.7. LA RÉFORME HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES

- La Réforme Humanitaire des Nations Unies se situe dans le cadre plus large de la réforme onusienne que Kofi Annan a portée afin de « *moderniser l'Organisation, l'adapter aux défis de la mondialisation et y observer les règles de bonne gouvernance* ». L'année 2005, post Tsunami, a marqué le 60ème anniversaire des Nations Unies et le lancement du processus de Réforme Humanitaire amorcé par Jan Egeland à la suite de son expérience au sein des Nations Unies au Soudan.
- Cette démarche a commencé par un examen approfondi de la réponse apportée par les organisations humanitaires (*Humanitarian Response Review*) et repose initialement sur trois piliers qui sont:
 - le renforcement du système de coordination de l'assistance humanitaire (Coordinateur Humanitaire) ;
 - la coordination des interventions de manière efficace en suivant le principe de l'approche de responsabilité sectorielle (« *Cluster* »); Le renforcement de l'engagement en faveur de la coordination sur le terrain de la part de tous les partenaires humanitaires constitue un autre pilier du processus de la réforme humanitaire ;
 - l'amélioration de la prévisibilité du financement par l'intermédiaire du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF - *Central Emergency Response Fund.*)
- Chacune des composantes de cette réforme est soumise à évaluation sous l'égide du Comité Permanent Inter-organisations (CPI). La mise en œuvre de l'approche de responsabilité sectorielle a démontré que les opérations de coordination humanitaire sont étroitement liées à la mise en place efficace des clusters ainsi qu'à la qualité des relations qu'ils établissent.
- Cette Réforme Humanitaire est focalisée sur la coordination entre les agences onusiennes, le mouvement Croix-Rouge et les ONG internationales, sans véritablement prendre en compte les capacités des ONG nationales et des autorités locales. Elle ne prend pas en compte pour l'instant le principe de redevabilité (« *Accountability* ») et de capacité à rendre compte des moyens mobilisés vis-à-vis des populations affectées.
- D'une façon générale, l'approche « *cluster* » a généré beaucoup de réactions au sein des ONG humanitaires avec de réelles inquiétudes sur le manque de transparence dans les processus d'allocation des fonds, notamment la crainte pour les ONG de se voir considérées comme de simples prestataires d'agences onusiennes, et le risque politique lié à l'interdépendance croissante entre les agendas humanitaire et politique. L'essentiel de ces risques avait été rapporté lors de la première rencontre de la « *Global Humanitarian Platform* »

(GHP) en juillet 2006 à Genève où seulement deux représentants d'ONG humanitaires d'origine francophone étaient présents.⁶⁰ Il avait été demandé notamment à cette occasion une étude d'évaluation de cette approche « *cluster* » après quelques années de pratiques afin de s'assurer qu'elle puisse être véritablement un gage d'efficacité pour les populations bénéficiaires de l'aide humanitaire. Le Groupe URD, avec l'institution allemande GPPI⁶¹, est actuellement en train d'effectuer cette évaluation internationale des « *clusters* » sur la base d'un travail au niveau des sièges et de six études de cas (rapport prévu pour avril 2010).

2.3.8. MÉDIATISATION, CRISES OUBLIÉES ET VULNÉRABILITÉS CACHÉES

- Les acteurs humanitaires sont conscients qu'en attirant l'attention sur une crise négligée et ses conséquences en terme 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 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.
- 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 ? 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 des 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. Dans ce cadre, il est à noter que la plupart des grandes ONG britanniques ou américaines intègrent complètement à la fois des programmes d'urgence, de relance et de développement.

⁶⁰ MDM et ACF

⁶¹ Global Public Policy Institute

- Le lien entre les organisations humanitaires et les médias, 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* »⁶².
- Aussi, est-il naturel que les actions humanitaires se soient développées dans les années 70 et 80 principalement dans le sillon des limites imposées par le droit, sous l'influence du Comité International de la Croix Rouge et des Nations Unies. Il importe aussi 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. On notera aussi que, plus que jamais, les ONG reviennent au droit et soulignent l'importance du Droit International Humanitaire porté par le CICR et qui impose aux États, dans le cadre de l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, « *de respecter et de faire respecter le DIH* ».
- 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 International Humanitaire. 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, mais également à s'assurer que leur situation soit 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 au 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

⁶² Jean-Christophe Rufin, Conférence « *EU Humanitarian Aid – Challenges Ahead* » - 20 mai 2003

cherchent à porter secours, pour proposer des innovations visant à soigner et aider plus de personnes et mieux.

- Entre l'action de secours direct auprès des populations et l'action de plaider, 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 fluctuations budgétaires 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.
- 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.
- 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 plaider auprès des responsables politiques prend toute son importance.
- On ne parle pas ou peu des crises qui ont pu être évitées grâce à des programmes de « préparation aux désastres ». Il est important que les gouvernements assurent des engagements financiers conséquents pour ces activités qui visent à préparer des populations à faire face à des catastrophes naturelles ou humaines. Dans le cadre de la prévention aux conflits, des ONG réalisent un travail important sur le terrain notamment par la facilitation d'un dialogue entre des communautés qui s'opposent .

2.3.9. GESTION CIVILE DES CRISES

- C'est surtout au cours des années 90 que les interventions de « gestion civile des crises » se sont développées, notamment en raison des opportunités offertes par la fin de la Guerre Froide et les besoins de mise en place des premières grandes opérations de résolutions internationales de crises (Cambodge, Balkans, Mozambique, Somalie, etc.), sans compter le rôle de l'Europe pour stabiliser certaines régions de son territoire avec des outils autres que purement militaires.
- L'administration civile des crises est un des éléments de la gestion civile des crises qui comprend également le renforcement de l'État de droit, les forces de police et la protection civile.
- Les crises des Balkans et de l'Europe et plus récemment au sud du Caucase ont fait apparaître un rôle important de l'Europe pour stabiliser ces régions périphériques avec des outils autres que purement militaire. En se dotant de capacités civiles et militaires d'intervention, l'Europe veut pouvoir participer au maintien et au rétablissement de la paix à ses frontières, où des crises majeures représentent un risque réel pour sa propre sécurité. Elle cherche aussi à acquérir plus d'indépendance par rapport à l'OTAN afin de pouvoir intervenir là où celle-ci ne le fait pas. L'Europe souhaite s'affirmer comme un acteur majeur du maintien de la paix et de la sécurité internationale, au-delà du rôle purement économique qui lui est traditionnellement attribué.
- Il est aujourd'hui admis que l'emploi de l'outil militaire ne peut suffire à répondre aux diverses facettes des enjeux liés à la paix et la sécurité. C'est la raison pour laquelle se développent des moyens d'interventions complémentaires ou alternatifs pour résoudre les conflits, stabiliser les situations de crise, et relancer l'administration civile d'un État et de ses régions.
- L'une des définitions les plus communes consiste à définir la gestion civile des crises comme une façon d'intervenir avec du personnel non militaire afin d'en limiter l'escalade et d'en faciliter la résolution. L'Union Européenne a d'abord parlé des « aspects civils de la gestion des crises » puis de « gestion civile des crises » et il est à noter qu'en langue anglaise il y a une distinction entre les adjectifs « *civilian* » et « *civil* ». On parle ainsi de « *Civilian Crisis Management* », ce qui suppose de recourir à des fonctionnaires européens ou à des agents mis à disposition par les États membres. Cependant, des ONG souhaiteraient privilégier l'adjectif « *civil* » en référence à la société civile qui, selon elles, permet de prendre en compte des aspects plus larges que ceux limités seulement à l'administration civile des crises.

- Si l'Union Européenne est reconnue désormais sur la scène internationale comme un acteur majeur de la gestion civile des crises, il est important de souligner que cette spécificité n'est pas sans inconvénient dans la mesure où l'on manque de modèles confirmés et qu'il existe souvent des problèmes d'interopérabilité avec les autres acteurs internationaux (Nations Unies, OTAN, etc.).
- La gestion civile des crises est un élément indispensable pour permettre à l'État et ses régions d'assurer ses responsabilités et sa souveraineté. Lorsque l'État est défaillant et incapable de gérer cette fonction clé, celle-ci peut être confiée à des experts civils reconnus, dont la vocation doit être de pouvoir transmettre dès que possible cette fonction essentielle aux responsables nationaux et locaux.
- A l'heure où l'Union Européenne avance dans sa politique et ses processus de gestion civile des crises, cette activité ne doit pas être amalgamée avec les problématiques d'intervention humanitaire ou servir de base de négociation au déploiement de l'aide humanitaire dans certaines régions d'un pays en crise.
- Globalement, des divergences persistent car, de façon très schématique, on peut distinguer deux approches, d'une part ceux qui défendent l'ancrage de la Gestion Civile des Crises dans la chaîne politico-militaire européenne afin de servir les ambitions de l'UE sur la scène internationale ; et d'autre part, ceux qui considèrent de leur côté que le volet civil de la PESD empiète sur leurs prérogatives (aide humanitaire, démocratisation). Ce point de vue reçoit le soutien de groupes de pression actifs dans la promotion de la paix (centres de recherche, ONG spécialisées dans la résolution non violente des conflits) et la plupart des ONG humanitaires.

2.3.10. DE L'ASSISTANCE À LA RELANCE : LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS LOCALES ET L'IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

- 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 où les populations recouvrent en quelque sorte leur autonomie, après avoir été assistées. C'est dans cette phase « post-crise » que l'État, les autorités locales et les diasporas jouent un rôle majeur vis à vis de leurs populations. En général, si des ONG interviennent sur le terrain, dans l'urgence, c'est fréquemment pour pallier l'insuffisance des capacités d'un État à répondre aux besoins humanitaires de ses populations. Mais bien souvent dans ces contextes, si

l'État est défaillant, la société civile et en particulier les communautés religieuses, jouent un rôle clé en termes de solidarité nationale et locale.

- 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 et les services de l'État ne jouent pas leur 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 contraintes 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'appropriier 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 « co-gestion » en lien avec des organisations internationales multilatérales, il n'est pas simple d'exercer sa souveraineté et de 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 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 »*⁶³.
- L'appellation « Organisation Non Gouvernementale » ne rime en général 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.
- On sait que les diasporas transfèrent une aide financière internationale deux fois supérieure à celle des gouvernements de l'OCDE. Les encouragements au co-développement ont favorisé le développement des Organisations de Solidarité Issue de l'Immigration (OSIM). Mais d'une façon générale, les ONG humanitaires collaborent encore assez peu avec les diasporas.

⁶³ Le Monde, mardi 27 mai 2008.

- La volonté de tout mettre en œuvre pour que toute 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 aujourd'hui des personnels nationaux dans les équipes des ONG humanitaires est déjà une véritable avancée par rapport à ce qui se pratiquait il y a quinze 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. L'enjeu est 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 la plus efficace. Les exemples ne manquent pas pour démontrer que dans les premières heures faisant suite à une catastrophe naturelle, 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 compétences locales est un enjeu central.
- Le récent séisme haïtien révèle également que certaines crises naturelles ne le sont pas autant qu'elles le paraissent lorsque l'on voit l'état de pauvreté structurel de ce pays qui a vécu durant les deux dernières décennies au rythme d'interventions d'urgence ponctuelles de la communauté internationale sans véritable suivi structurel des moyens nécessaires en terme de développement⁶⁴.
- L'activité des ONG a un impact en principe positif sur la société civile du pays dans lesquels elles interviennent. En effet, souvent l'ONG crée de l'emploi et associe les populations civiles et les communautés dans la réalisation de programmes. Les échanges de points de vues entre expatriés, personnels nationaux et populations locales favorisent une appropriation durable des projets.

⁶⁴ Jérôme Larché « *Des catastrophes sociales si peu naturelles* » - Grotius, Février 2010.

3. RECOMMANDATIONS

Les auteurs de ce rapport ont souhaité formuler des recommandations claires et complémentaires dans l'objectif de les rendre applicables.

Les recommandations sont regroupées en 5 axes liés.

Le **Consensus Humanitaire Européen** est la référence (R1) qui doit être défendue et qui va servir de base à la définition d'une **stratégie française « crise et post-crise »** (R2).

Cette stratégie « crise et post-crise » doit être accompagnée de **moyens financiers en adéquation avec l'ambition affichée** et permettre l'affectation de fonds conséquents aux ONG et acteurs humanitaires (R3).

Par la formalisation d'un **cadre de dialogue régulier entre les différentes parties prenantes** concernées par les contextes de crise et post-crise, les enjeux humanitaires liés aux interventions sur le terrain pourront être mieux appréhendés pour répondre aux besoins des bénéficiaires (R4).

Enfin, la **Réforme Humanitaire** pilotée par les Nations Unies mérite d'être suivie pour s'assurer de la pertinence des mécanismes mis en œuvre au nom de l'intérêt des populations (R5).

R1. ADOPTER ET PROMOUVOIR LE CONSENSUS HUMANITAIRE EUROPÉEN COMME CADRE DE RÉFÉRENCE DE LA POLITIQUE HUMANITAIRE DÉFENDUE PAR LE MAEE

- 1.1. Défendre l'**indépendance de la DG ECHO** dans le cadre de l'émergence de la PESC afin d'éviter la **politisation de l'aide humanitaire** à des fins politiques et sécurité.
- 1.2. Jouer un rôle proactif dans **les différents groupes de travail du Conseil de l'Union Européenne** pour affirmer la spécificité et la plus-value de l'aide humanitaire internationale (COHAFA ; COPS etc..).
- 1.3. Affirmer le Consensus Humanitaire Européen auprès des **parlementaires français** et de l'ensemble des personnels concernés au sein du gouvernement.
- 1.4. Veiller à la **distinction et à la complémentarité des actions liées à la protection civile de celles liées à l'aide humanitaire** qui doivent être basées sur les besoins identifiés sur le terrain.
- 1.5. Favoriser la **concertation entre les députés européens français et les responsables d'ONG humanitaires** pour une défense commune des enjeux et des moyens au sein de l'Union Européenne.
- 1.6. Renforcer et **faciliter la coordination entre États membres** pour affirmer la spécificité de l'action humanitaire européenne.
- 1.7. Proposer des **initiatives humanitaires européennes** afin de contribuer à l'intégration des nouveaux États membres dans ce domaine.
- 1.8. Demander à la nouvelle Commission Européenne de remettre à son agenda l'élaboration d'une Directive sur **le statut d'association européenne** afin de permettre aux ONG d'États-membres qui le souhaitent de se rapprocher et de se structurer en réseau.

R2. DÉFINIR UNE POLITIQUE HUMANITAIRE INTERNATIONALE INSCRITE DANS LE CADRE D'UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

- 2.1. Concevoir avec les principaux acteurs humanitaires français **un document cadre de référence de la « Politique Humanitaire de la France »** permettant d'affirmer et de rendre lisible la stratégie choisie et les moyens prévus pour être mis en œuvre en matière d'intervention dans les contextes de crise et post-crise.
- 2.2. Affirmer l'importance de ce document cadre, d'abord par son adoption en Conseil des Ministres, puis par sa présentation au Parlement sous la forme d'une « **Déclaration sur la Politique humanitaire de la France 2010/2013** ».
- 2.3. Prévoir un mécanisme de rapport annuel pour valoriser les avancées de **la politique humanitaire française et européenne.**
- 2.4. Définir **une programmation sur 3 ans** des moyens nécessaires sur la base de la stratégie définie en lien avec le Consensus Humanitaire Européen.
- 2.5. Envisager pour les trois années suivantes de hisser à un niveau supérieur le statut de la « Déclaration de Politique humanitaire » à travers l'adoption d'une **Loi-cadre.**
- 2.6. Renforcer **la formation des personnels du MAEE aux enjeux humanitaires** de l'urgence à la post-crise.
- 2.7. Affirmer le rôle, renforcer le statut et les compétences en vue d'une meilleure capacité d'intervention des « **attachés humanitaires** ».
- 2.8. Prendre l'initiative de proposer aux États signataires, en concertation avec le CICR, **une action d'explication et de promotion des Conventions de Genève** en vue d'une meilleure application.
- 2.9. Veiller à une **définition précise du mandat d'intervention** des forces militaires françaises dans les situations de crise dans le respect des principes du Consensus Humanitaire Européen.
- 2.10. Veiller à la cohérence de l'action extérieure de la France – en matière de politique étrangère comme de défense – **au regard des normes du droit international humanitaire et des droits de l'homme.**

R3. ACCROÎTRE LES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR RENFORCER LES MOYENS DÉDIÉS À L'ACTION HUMANITAIRE DE L'URGENCE À LA RECONSTRUCTION

- 3.1. Accroître le budget du **Fonds Urgence Humanitaire** (FUH) pour le situer annuellement à 30 millions d'euros, et l'accompagner d'un **mécanisme de réapprovisionnement de la trésorerie du Fonds** dès lors que la décision de principe d'un abondement complémentaire a été prise (bleu de Matignon, déclaration de la Présidence de la République).
- 3.2. Créer un **fonds « Post-Crise / Reconstruction »** au sein d'un département de l'AFD à structurer et à doter de compétences et de mécanismes permettant des décisions et des affectations rapides, le budget de ce nouveau fonds « Post-Crise » devant provenir de fonds additionnels dédiés, de l'ordre de 50 millions d'euros.
- 3.3. Accroître, en particulier, les fonds disponibles pour les ONG humanitaires avec **une distinction claire entre les lignes budgétaires** destinées aux ONG et celles destinées aux Organisations Internationales (OI) et à la sécurité civile.
- 3.4. Améliorer la **préparation à la prévention des catastrophes** naturelles ou provoquées par le changement climatique, en termes de formation, sensibilisation des populations, stocks pré-positionnés, matériels et techniques adaptés, coordination des diverses étapes d'assistance.
- 3.5. Affecter des moyens budgétaires à la **préparation et la formation continue des personnels humanitaires** : sécurité, évaluation, prévention, étude, recherche et publication.
- 3.6. Garantir le **dispositif fiscal de déduction des dons** versés à des actions de solidarité internationale conduites ou financées par les acteurs non gouvernementaux (ONG, Croix Rouge, Fondations).
- 3.7. Inciter le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) à inviter l'ensemble des medias relevant de l'audiovisuel public d'une part à respecter un **principe d'équité entre les différentes organisations collectrices de fonds lors de la survenance d'une crise humanitaire majeure** et d'autre part, à se concerter pour organiser – en pareille circonstance - des opérations d'appel conjoint aux dons auprès du public (du type Téléthon).
- 3.8. Promouvoir - en concertation avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et en partenariat avec les universités et le CNRS - des initiatives fortes visant à doter la France d'**équipes de recherches sur les questions humanitaires** équivalant celles qui existent en Grande Bretagne ou dans d'autres pays européens.

- 3.9. Soutenir le développement de **la coordination des acteurs publics responsables de l'aide internationale** de la France (CDC, AAP, NUOI, AFD) et envisager un regroupement au sein d'une même entité.
- 3.10. Participer activement à **la revue budgétaire de la Commission Européenne** prévue à mi-parcours pour assurer une croissance du budget de la DG ECHO pour la période 2014-2018 (Objectif :1 milliard d'euros).
- 3.11. A l'image de ce qui a été réalisé avec la création du Fonds Mondial pour lequel la contribution annuelle de la France s'élève à 300 millions d'euros, doter le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) d'un montant annuel d'au moins 30 millions d'euros

R4. ORGANISER UN CADRE DE CONCERTATION RÉGULIER ENTRE LE MAEE ET LES ACTEURS HUMANITAIRES NON GOUVERNEMENTAUX POUR UNE MEILLEURE INFORMATION ET CONCERTATION

- 4.1. Instaurer un **Comité Consultatif Crise et Post-Crise** présidé par le Ministre des Affaires Étrangères et Européennes, en présence du Directeur du Centre de Crise, du Directeur du Département Post-Crise (AFD), des représentants des Ministères impliqués dans la « Task Force Crise », en présence des ONG humanitaires, de la Croix-Rouge Française, des grandes fondations et enfin des personnalités qualifiées reconnues (réunion trimestrielle).
- 4.2. Organiser une **Conférence Humanitaire Annuelle Publique** réunissant durant une journée pouvoirs publics et acteurs de l'humanitaire français et internationaux, en présence d'autres acteurs de la société civile, de collectivités locales, des médias, afin de débattre publiquement des principales questions humanitaires.
- 4.2. Affirmer une fonction permanente du type « **conseiller spécial crise et post-crise** » rattachée au Ministre afin d'assurer la cohérence de l'ensemble des moyens déployés par le gouvernement (CDC, AFD, etc..), en lien avec les ONG humanitaires, collectivités locales, entreprises, fondations, agences onusiennes et l'UE (ECHO et gestion civile des crises).
- 4.3. Maintenir le principe d'une nomination d'un **ambassadeur en charge d'une mission interministérielle** lors des situations de catastrophes naturelles, diffusant l'information utile et permettant une synergie volontaire des moyens gouvernementaux, des collectivités locales, des entreprises, et des ONG.
- 4.4. Assurer une **cohésion d'objectifs européens** entre le potentiel « Comité Consultatif Crise et Post-Crise » français et les structures équivalentes dans les autres États membres.
- 4.5. Informer régulièrement **le réseau des « experts techniques expatriés »** financés par le gouvernement français, des enjeux humanitaires, de façon à mieux utiliser leur position au sein des diverses organisations internationales.
- 4.6. A l'image du dispositif « France Volontaires » pour les actions de solidarité internationale, **faciliter l'engagement de jeunes volontaires** pour des actions humanitaires de terrain (formation et accompagnement professionnel).
- 4.7. Contribuer à communiquer **une image réelle des actions humanitaires mises en œuvre** sur le terrain afin que l'opinion appréhende cette réalité au-delà de ses aspects compassionnels et émotionnels.

R5. DÉFENDRE LES PRINCIPES HUMANITAIRES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME HUMANITAIRE DES NATIONS-UNIES

- 5.1. S'assurer que les **Principes du Partenariat** tels que définis en 2007 par le Global Humanitarian Platform (GHP), promouvant des relations plus équilibrées entre les acteurs au sein de la réponse humanitaire, soient respectés par les gouvernements et les agences onusiennes.
- 5.2. Veiller à la spécificité et à la reconnaissance de la fonction de **Coordinateur Humanitaire** (HC) vis-à-vis de celle de Coordinateur Résident (RC), qui nécessite la sélection de personnels expérimentés dans le domaine de l'action humanitaire.
- 5.3. Promouvoir au sein des Nations Unies, **une évaluation des résultats après chaque crise majeure afin d'apprécier** l'efficacité des moyens mobilisés par la communauté internationale et leur pertinence au regard des priorités des populations.
- 5.4. Veiller à la **transparence des processus d'allocation issus de la Réforme Humanitaire** (CERF, Pool Funds) pour obtenir une plus grande lisibilité et une meilleure pertinence en matière de priorités humanitaires.
- 5.5. Encourager **le développement des compétences** des organisations humanitaires nationales et régionales dans les zones géographiques où les besoins sont récurrents.
- 5.6. Veiller au **respect de la diversité à la fois des acteurs et des bailleurs** dans le cadre de la mise en œuvre des programmes humanitaires internationaux.

CONCLUSION

L'exigence de répondre aux besoins humanitaires des populations vulnérables dans des contextes de crise et post-crise porte l'ensemble des acteurs privés et publics à adapter leurs modalités d'intervention et de protection aux enjeux actuels. Par la mise en œuvre d'un cadre de concertation régulier, ils pourront échanger sur les priorités d'intervention et s'assurer du respect des principes humanitaires qui ordonnent que les ONG humanitaires soient en mesure d'assurer leur indépendance de gouvernance, sans être sous la pression d'impératifs politiques internationaux.

L'ensemble des moyens des acteurs non gouvernementaux mobilisés dans l'action humanitaire internationale sont croissants, mais seuls les États peuvent prendre les décisions politiques de nature à faire respecter le droit international, les droits de l'homme et la démocratie. C'est dans un esprit d'indépendance complémentaire et respectée que les acteurs privés et publics pourront s'engager à défendre, chacun à leur niveau, les principes humanitaires indispensables pour l'accès aux populations les plus vulnérables.

Plusieurs États européens se sont dotés d'une politique humanitaire (Grande Bretagne, Suède, Pays-Bas, Allemagne, Espagne). La France doit être en mesure de rendre lisible sa politique humanitaire dans le cadre d'une « politique extérieure ouverte, transparente et contrôlée »⁶⁵. Cela implique un rôle actif du Parlement dans les questions de politique extérieure et, par voie de conséquence, dans les orientations de la politique humanitaire française qui doit s'insérer dans les axes définis au sein de l'Union Européenne par les États membres. Or les risques de confusion entre impératifs politiques et besoins humanitaires sont fréquents et ils demandent une attention permanente pour une clarté des mandats lors de la mise en œuvre d'opérations de maintien de la paix. Ainsi, l'intervention des puissances occidentales en Afghanistan n'est pas une opération humanitaire, mais une intervention de sécurité collective internationale pour l'établissement d'un État de droit.

Dotée d'une place de premier rang au sein des Nations Unies, la France doit œuvrer pour une action humanitaire internationale indépendante des agendas politiques, essentiellement basée sur les priorités des populations les plus vulnérables.

Pour soutenir ses positionnements et ses recommandations, la France doit impérativement renforcer ses moyens financiers mis à la disposition des acteurs humanitaires. Elle se trouve aujourd'hui placée dans un rang qui n'est pas en relation avec sa puissance économique, et encore moins avec ses ambitions affichées dans le domaine des contextes de crises et post-crisis.

⁶⁵ Livre Blanc du MAEE, Recommandation n°12, page 109.

Comme évoqué en introduction, durant la rédaction de ce rapport est survenu en Haïti, le 12 janvier 2010, un séisme qui a provoqué une catastrophe de grande ampleur. Si la coordination entre les états a montré une nouvelle fois ses limites en termes de gestion des priorités, il n'en demeure pas moins que les secours d'urgence déployés rapidement par le gouvernement français et l'ambassade sur place ont fait preuve d'efficacité dans la réponse consulaire et pour les besoins les plus urgents.

Cette forte réactivité durant la phase d'urgence, ainsi que la nomination d'un ambassadeur interministériel est sans doute portée par une volonté de renforcer les moyens d'intervention dans les situations de crise. Toutefois, c'est aussi dans la phase de post-crise et de reconstruction que l'on pourra globalement évaluer les moyens consacrés à Haïti et leur pertinence au regard des besoins des populations.

Le séminaire de restitution, prévu à la suite de la remise de ce rapport au Ministre, sera un moment important entre responsables de la diplomatie française et spécialistes humanitaires pour s'assurer des suites qui seront données aux recommandations que nous proposons.

ANNEXES

LETTRE DE MISSION DU MINISTRE

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET
EUROPÉENNES
—
LE MINISTRE
—

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE
22 JUIL. 09 004172 CM

Messieurs les Directeurs généraux, *chers amis*

Les crises auxquelles le monde est désormais confronté se caractérisent par leur complexité, leur durée et leurs conséquences durables pour les populations qui en sont victimes. Conflits armés ou catastrophes naturelles mobilisent les acteurs humanitaires pour tenter de soulager les souffrances humaines et réhabiliter les destructions matérielles, souvent considérables.

La France, tant par l'engagement de sa diplomatie que par celui de ses personnels humanitaires, notamment issus des organisations non gouvernementales, joue en la matière un rôle actif et reconnu. Mais sans doute faut-il adapter notre approche humanitaire aux réalités nouvelles.

Je connais et apprécie votre expérience dans le domaine de l'action humanitaire et la complémentarité de vos parcours professionnels riches de nombreuses missions sur le terrain. Aussi j'ai souhaité vous confier une mission d'analyse et de proposition sur l'évolution de l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise.

...

Monsieur Alain BOINET
Directeur général
Solidarités
50 rue Klock
92110 CLICHY

Monsieur Benoît MIRIBEL
Directeur général
Fondation Mérieux
17 rue Bourgelat
69002 LYON

Vous voudrez bien, dans ce contexte, me remettre d'ici la fin de l'année un rapport permettant :

- d'évaluer l'évolution des capacités des divers acteurs privés (ONG, fondations, entreprises etc...) à intervenir dans les situations de crise s'agissant notamment des besoins et des compétences qui en découlent en formation, en organisation et en soutien des pouvoirs publics.

- de proposer des mesures et des mécanismes de partenariat/coordination dans l'objectif de renforcer l'efficacité globale de l'aide humanitaire française au regard des procédures et dispositifs mis en place dans le cadre de l'ONU ou de l'Union Européenne (Consensus européen en matière humanitaire).

Alors qu'a été récemment installé au Ministère des Affaires étrangères et européennes un Centre de crise et que vient d'être créée une Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) avec, en son sein, une Mission pour les relations avec la société civile, je souhaite que se développe une approche associant l'ensemble des acteurs relevant de l'urgence et de l'humanitaire.

Votre mission contribuera à cet effort.

Dans le cadre de votre rapport, vous pourrez, outre un travail de concertation en direction de la société civile et des ONG de l'urgence et de l'humanitaire ainsi que du développement et de l'environnement :

- faire appel aux ressources de ce ministère, en vous appuyant notamment sur la DGP et la DGM ;
- prendre contact, en liaison avec mon Cabinet, avec des personnalités et responsables intéressés ou concernés.

Pour mener à bien cette mission, vous serez rattaché administrativement à la Mission pour les relations avec la société civile dirigée par M. Régis KOETSCHET.

.../...

La remise de votre rapport fera l'objet début 2010 d'un séminaire réunissant les spécialistes français de l'action humanitaire et les responsables de la diplomatie française afin d'en exposer les grandes lignes.

Je vous prie de croire, Messieurs les Directeurs généraux, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Ami fu


Bernard KOUCHNER

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

France et Europe

ALLIE Marie-Pierre, Médecins sans Frontières, *Présidente*

AVON Louise, Agence Française de Développement, *Directrice Générale déléguée (Ex Déléguée DAH)*

BELLAN Emmanuelle, Commission Européenne, *Secrétariat Général*

BERNARD Olivier, Médecins du Monde (MDM), *Président*

BETH Emmanuel, Général de corps d'armée. Ministère des Affaires Étrangères et européennes, *Directeur de la Coopération de Sécurité et de Défense*

BONNAUD Catherine, Agence Française de Développement, *Direction DPO*

BOURBE Ludovic, Action contre la Faim (ACF), *Directeur Technique*

BOUVIER Paul, Comité International de la Croix Rouge, *Senior Medical Advisor*

BRADOL Jean-Hervé, Fondation MSF, *Directeur Général*

BRUGIERE Michel, Médecins du Monde (MDM), *Ancien Directeur Général*

CAPTIER Christian, Médecins sans Frontières Suisse, *Directeur Général*

CHALIAND Gérard, *Géo stratège, écrivain*

CHARHON Francis, Fondation de France, *Directeur Général et Président*

CHEVALLIER Éric, Ambassadeur de France en Syrie,

COLLARD Gilles, Commission Européenne, *DG ECHO*

CORBAZ Laurent, Comité International de la Croix Rouge (CICR), *Chef de la Délégation France*

DANEL François, Action contre la Faim (ACF), *Directeur Général*

DANIEL-GENC Stéphanie, Ministère de la Défense, *Délégation aux Affaires Stratégiques*

DE GEOFFROY Véronique, Groupe Urgence Réhabilitation Développement (Groupe URD), *Directrice des Opérations*

DE LA BRETESCHE Pierre, Solidarités International, *Président*

DE LA VILLARDIERE Bernard, Ligne de Front, *Président*

DECOUX Alain, Commission Européenne, *DG ECHO.*

DELPHIN Hervé, Commission Européenne, *Chef adjoint de cabinet du Commissaire Karel de Gucht*

DOWNHAM Rory, Institut Bioforce Développement, *Directeur des Formations*

DOSS Alan, ONU, *Représentant du Secrétaire Général de l'ONU pour la RDC.*

DUSSART Yves. Commission Européenne. DG Environnement. *Principal Administrator. Civil Protection.*

DUSSOURD Jean, Ministère de l'Intérieur, *Préfet*

EBERWEIN Wolf-Dieter, VOICE -Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies, *Président*

EDEL Patrick, La Guilde du Raid, *Président*

ETIENNE Yves, Comité International de la Croix Rouge (CICR), *Responsable de la Division assistance*

FRADIN Guy, Agence de l'Eau Seine Normandie, *Directeur Exécutif*

GALLET Bertrand, Cités Unies France, *Directeur*

GALLIEN Pierre, Solidarités International, *Directeur du Développement et des Techniques*

GNAEDINGER Angelo, Comité International de la Croix Rouge (CICR), *Directeur général*

GRAND Jean-Michel, Action Against Hunger-UK, *Executive Director*

GRANDJEAN Caroline, Ministère des Affaires Étrangères et européennes, *Conseiller humanitaire, Pôle Centre de Situation et de Coordination de la Politique Humanitaire*

GROSSRIEDER Paul, *former VOICE (Voluntary Organisations In Cooperation in Emergencies) President - former ICRC (International Red Cross Committee) General Director*

GRUNEWALD François, Groupe Urgence Réhabilitation Développement (Groupe URD), *Président*

GUILHOU Xavier, XAC Conseil, *Directeur*

HERY Anne, Secours Islamique Français, *Responsable Relations Extérieures*

LANGE Matthias, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, *DGM. Sécurité alimentaire/Aide alimentaire.*

LARCHE Jérôme, Médecins du Monde (MDM), *Responsable Mission Soudan*

LARDY Claude, Bioport, *Présidente*

LE BIHAN Yannick, Solidarités International, *Directeur Exécutif*

LECHERVY Christian, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, *Direction de la Prospective*

LEVEQUE Philippe, Care France, *Directeur Général, Care International, Membre du Conseil Exécutif*

LOUARN Jean-Jacques, Grotius.fr, *Directeur*

MACHURON Jean-Louis, Pharmacie et Aide Humanitaire, *Président (Ancien Président de Pharmaciens Sans Frontières)*

MARTIN Boris, La revue « Humanitaire » (publiée par Medecins du Monde, *Rédacteur en chef*

MAURICET Thierry, Première Urgence, *Directeur Général*

MATERNE Bart, Commission Européenne. DG Environnement. *Policy Officer, Civil Protection – Disaster response.*

MATTEI Jean-François, Croix Rouge Française, *Président*

MEAUDRE Yves, Enfants du Mékong, *Directeur Général*

MERLIN Marcel, Comité International de Médecine Militaire, *Général du Corps d'Armée, Président du Conseil Scientifique*

METZGER Denis, Action contre la Faim 5ACF), *Président*

MICHELETTI Pierre, Professeur Associé Université de Grenoble - *ancien Président de MDM*

MOSTURA Serge, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, *Directeur du Centre de Crise*

PEIGNEY Antoine, Croix Rouge Française, *Directeur des Opérations et des Relations Internationales*

RICHARDIER Jean-Baptiste, Handicap International, *Directeur Général*

ROUSSEL Frédéric, Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement (ACTED), *Co-Fondateur*

ROWSWELL Ben, *Représentant du Canada à Kandahar, Afghanistan*

RUFIN Jean-Christophe, *Ambassadeur de France au Sénégal*

RUSSBACH Rémi, Fondation de Genève, *Président , Ancien Directeur du CICR*

RYFMAN Philippe, Cabinet Ryfman Avocats, *Professeur et Chercheur Associé - Avocat au Barreau de Paris*

SALIGNON Pierre, Médecins du Monde, *Directeur Général*

SCHENKENBERG Ed, ICVA - International Council of Voluntary Agencies, *Délégué Général*

SCHICK Kathrin, VOICE -Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies, *Directrice.*

SEAM Sujiro, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, DGM, *Sous Directeur de la sécurité alimentaire et du Développement économique.*

SEBBAG Robert, Sanofi Aventis - *Auteur Rapport 2003 sur les moyens de nature à améliorer l'efficacité des ONG françaises dans les interventions d'urgence, conduites avec ou en dehors des services d'État,*

SEVERINO Jean-Michel, Agence Française de Développement, *Directeur Général*

SILVE Benoît, Institut Bioforce Développement, *Directeur*

SPITZ Martin, Fondation de France, *Responsable des solidarités internationales et urgences*

SPORTIS Cécile, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, *DGM*

STEWART-DAVID Julia. Commission Européenne DG ECHO. *Policy Affairs, Strategy, Evaluation.*

STRIFFLER Michèle, Parlement Européen, *Députée en charge de l'action humanitaire au sein de la Commission Développement.*

THORETTE Bernard, Ministère de la Défense, *Général de Corps d'Armée.*

TOUSSAINT FORTESA Frédéric, Ministère des Affaires Étrangères et européennes, *Sous-direction des Nations-unis, des droits de l'homme et des affaires humanitaires,*

TROUBE Christian, LA VIE, *Rédacteur en chef*

VACCARO Antoine, Faircom, *Directeur*

VAN BELLINGHEN Marc, Commission Européenne, *DG Relations Extérieures*

VANDELDELDE Thierry, Fondation Veolia, *Directeur Général*

VERBRUGGEN Patrick, Triangle Génération Humanitaire, *Co- Directeur*

VERON Jean-Bernard, Agence Française de Développement, *Responsable de l'Unité Conflits et Post-Crise.*

VEYRENCHÉ Jean-Pierre, AQUASUR, *Directeur Technique*

VITTEL Philippe, Assemblée Nationale, *Président de la Commission Humanitaire, Député du Var, Auteur du rapport "Comment améliorer la relation entre les grandes entreprises françaises et les ONG dans la gestion des situations humanitaires d'urgence"*

WEBER Olivier, Ambassadeur chargé de la lutte contre la criminalité organisée

ZANGL Peter, Commission Européenne DG ECHO, *Directeur Général*

HAÏTI

CHAMOUILLET Henriette, Organisation Panaméricaine de la Santé, *Représentante (Haïti)*

CHEVALLIER Gérard, Ambassade de France, *Coordinateur Médical (Haïti)*

GOSETTI di STURMECK Francesco, Union Européenne, *Ambassadeur, Chef de Délégation (Haïti)*

JEAN BAPTISTE Marie Alta, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (Haïti), *Directrice*

KAULARD Myrta, Programme Alimentaire Mondial. *Representative and Country Director (Haïti)*

LE BRET Didier, *Ambassadeur de France en Haïti (Port au Prince)*

MOUILLIEZ Anne-Claire, Programme Alimentaire Mondial (PAM), *Programme Officer (Haïti)*

NABETH Pierre, Organisation Mondiale de la Santé (OMS), *Acting Coordinator*

PAPE Jean William, Centre GHESKIO, *Directeur Général*

PREVAL René, *Président de la République haïtienne*

RATHOUIN Jean-Claude, UNPOL / MINUSTAH, *Chef des Opérations de Police des Nations Unies en Haïti*

SMOLIKOWSKI Bernard, Ambassade de France, *Attaché de coopération pour le développement, Attaché humanitaire (Haïti)*

WYLLIE Andrew, Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), *Chef du Bureau Haïti*

VOLTAIRE Leslie, *Homologue du Président Clinton au sein du Gouvernement haïtien*

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

AIT SI SELMI Nadir Olivier, OIM / IOM, *Programme Coordinateur*

BA Cheick, Action contre la Faim (ACF), *Chef de Mission RDC-Ouest*

BARRAGNE-BIGOT Philippe, UNICEF, *Chief, Water, Sanitation & Hygiene Section (RDC)*

BOISSEAU Claire, Agence Française de Développement, *Chargée de Mission (VIA)*

CARNEY Allen, International Rescue Committee, *Directeur des Opérations*

CORBINEAU Olivier, Médecins sans Frontières France (MSF France), *Chef de Mission RDC*

DE DOMINICO Andreas, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Chef de l'Unité du Pooled Fund*

DECOUX Alain, Commission Européenne, *DG ECHO – Chef de bureau RDC*

DELOR Jean-Marie, Commission Européenne, *DG ECHO - Assistant Technique RDC*

DEMENY Olivier, Ambassade de France Kinshasa, *Attaché de Défense*

DIENG Abdou, Programme Alimentaire Mondial (PAM), *Representative DRC*

FOUQUET Sebastien, British Embassy Kinshasa, *Humanitarian Adviser (DFID)*

GUERIN Philippe, Ambassade de France, *Conseiller en résidence à Goma*

GUILTAT Vincent, Ambassade de France Kinshasa, *Assistant technique*

GUINDO Adama, PNUD, *Représentant RDC*

HADORN Max, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Chef de Bureau RDC*

HAMMES AFANOU Kafui Sandra, ASADHO, *Conseillère en droits de l'Homme*

HASCOET Gilbert, MERLIN, *Directeur Pays (RDC)*

HAYKIN Stephen, USAID, *Mission Director (DRC)*

JACQUEMOT Pierre, *Ambassadeur de France en RDC (Kinshasa).*

JULLIEN Pierre, UNOPS, *Directeur CDOC*

KAMBEMBO Fulgence, Caritas Congo, *Chargé de Projet*

KAMP Ellie, Oxfam GB, *Co-ordinatrice Politiques et Plaidoyer*

KIBIRA Elisée. PFENDE. Goma.

KIYANA Jean-Baptiste. CEREBAS. Goma.

LABAN Vukiyehe. CDA. Goma.

LAFOSSE Philippe, Ambassade de France en RDC, *Attaché Coopération, Gouvernance*

LEROY Geneviève, Solidarités International, *Chef de Mission RDC*

MABALA Robert. CNONGD. *Pasteur, Secrétaire Exécutif.*

MASHUKANU Loulou. DIVAH. Goma.

MBUNGA Dolly Ibefo, Voix des Sans-Voix, *Directeur exécutif adjoint*

MIAGLIA Jacques, Christian Aid, *Représentant RDC*

MOBUTU François Nzanga, Gouvernement, *Vice 1^{er} Ministre Besoins sociaux de base.*

MOISSAING Stéphane, Solidarités International, *Chef de Mission au Nord Kivu.*

MONMAYRANT Laurence, Ambassade de France Kinshasa, *Première Secrétaire*

MORAND Jean Rémi, Secours Catholique Caritas, *Chef de Mission RDC*

PALMGREN Asa, Ambassade de Suède en RDC, *Chef de Mission Adjoint - Chef de Coopération*

PALUKU KAHONGYA Julien, *Gouverneur de la Province du Nord-Kivu. Goma.*

ROPARS Maud, MONUC Nations Unies, *Affaires Civiles*

SAVARIAUD Stéphanie, WFP / PAM, *Chargée de Communication*

SADOULET David, Ambassade de France Kinshasa, *Adjoint au Chef du SCAC*

TALL Samba, MONUC Nations Unies, *Political Affairs Officer - Defense Analyst*

TOLLENAERE Charles, Caritas Belgique, *Représentant en RDC*

TOMALAK Bernard, Ambassade de France Kinshasa, *Attaché de sécurité intérieure*

TSHIONZA MATA Georges, Service de Renforcement des Appuis aux Organisations de la Société Civile communautés de Base en Afrique Centrale (SERACOB), *Secrétaire Général*

TUYISENGE Célestin. Caritas. Goma.

VAN LOO Sonia, Ambassade de Belgique en RDC, *Attaché Coopération.*

LEXIQUE DES ACRONYMES

AAP :	<i>Aide Alimentaire Programmée</i>
ACF :	<i>Action contre la Faim</i>
ACM :	<i>Actions Civilo Militaires</i>
ACTED :	<i>Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement</i>
AFD :	<i>Agence Française de Développement</i>
ALNAP :	<i>Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action</i>
APD :	<i>Aide Publique au Développement</i>
BASM :	<i>Bombe à sous munition</i>
BCAH :	<i>Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA)</i>
CAD :	<i>Comité d'Aide au Développement de l'OCDE</i>
CAM :	<i>Comité d'Aide Médicale</i>
CCC :	<i>Cellule Crises et Conflits</i>
CCP :	<i>Contrat Cadre de Partenariat</i>
CDC :	<i>Centre de Crise</i>
CERF :	<i>Central Emergency Response Fund</i>
CICR :	<i>Comité International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge</i>
CLFM :	<i>Concours Locaux de Faible Montant</i>
COAHU :	<i>Conseil d'Orientation à l'Action Humanitaire d'Urgence</i>
COHAFA :	<i>EU Council working group On Humanitarian Aid and Food Aid (Comité de l'UE pour l'Aide Humanitaire et l'Aide Alimentaire)</i>
COPS :	<i>Comité d'Orientation Politique et de Sécurité</i>
CPI :	<i>Comité Permanent Inter-organisations</i>
CSA :	<i>Conseil Supérieur de l'Audiovisuel</i>
DAH :	<i>Délégation à l'Action Humanitaire</i>
DARA :	<i>Development Assistance Research Associates</i>
DART :	<i>Disaster Assistance Response Team</i>
DDRRR :	<i>Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réinstallation, et Réintégration</i>
DFID :	<i>Department For International Development</i>
DG ECHO :	<i>Directorate General, European Commission Humanitarian Office</i>
DGM :	<i>Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats</i>
DIH :	<i>Droit International Humanitaire</i>

DIPECHO :	<i>ECHO Disaster Preparedness Program</i>
DOMP :	<i>Département des Opérations de Maintien de la Paix</i>
DOP :	<i>Division du Partenariat avec les ONG</i>
DSO :	<i>Departmental Strategic Objectives</i>
EM DAT :	<i>Emergency Events Database</i>
ENVR :	<i>École Nationale à Vocation Régionale</i>
FCO :	<i>Foreign & Commonwealth Office</i>
FISONG :	<i>Facilité d'Innovation Sectorielle pour les ONG</i>
FMI :	<i>Fonds Monétaire International</i>
FUH :	<i>Fonds d'Urgence Humanitaire</i>
GHP :	<i>Global Humanitarian Platform</i>
GIEC :	<i>Groupe Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat</i>
GPPI :	<i>Global Public Policy Institute</i>
Groupe URD	<i>Groupe Urgence Réhabilitation Développement</i>
HAG :	<i>Humanitarian Advocacy Group</i>
HAP :	<i>Humanitarian Accountability Partnership</i>
HC :	<i>Humanitarian Coordinator</i>
HCCI :	<i>Haut Conseil de la Coopération Internationale</i>
HCR :	<i>Haut Commissariat aux Réfugiés</i>
HCT :	<i>Humanitarian Country Team</i>
HRI :	<i>Humanitarian Response Index</i>
ICVA :	<i>International Council of Voluntary Agencies</i>
IDMC :	<i>International Displacement Monitoring Centre</i>
IFAID :	<i>Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement</i>
MAEE :	<i>Ministère des Affaires Étrangères et Européennes</i>
MONUC :	<i>Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo</i>
MSF :	<i>Médecins Sans Frontières</i>
NOHA :	<i>Network Of Humanitarian Assistance</i>
NRC :	<i>Norwegian Refugee Council</i>
NUOI :	<i>Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales</i>
OCDE :	<i>Organisation de Coopération et de Développement Économique</i>
OCHA :	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OI :	<i>Organisation Internationale</i>
OMD :	<i>Objectifs du Millénaire du Développement</i>

OMS :	<i>Organisation Mondiale de la Santé</i>
ONG :	<i>Organisation Non Gouvernementale</i>
ONU :	<i>Organisation des Nations Unies</i>
OSI :	<i>Organisation de Solidarité Internationale</i>
OSIM :	<i>Organisation de Solidarité Issue de l'Immigration</i>
OTAN :	<i>Organisation du Traité de l'Atlantique Nord</i>
PAH :	<i>Plan d'Action Humanitaire</i>
PAM :	<i>Programme Alimentaire Mondial</i>
PESC :	<i>Politique Étrangère de Sécurité Commune</i>
PESD :	<i>Politique Européenne de Sécurité et de Défense</i>
PIB :	<i>Produit Intérieur Brut</i>
PNUD :	<i>Programme des Nations Unis pour le Développement</i>
POS :	<i>Programme d'Orientation Stratégique</i>
PRT :	<i>Provincial Reconstruction Team</i>
RC :	<i>Resident Coordinator</i>
RDC :	<i>République Démocratique du Congo</i>
RNB :	<i>Revenu National Brut</i>
RRM :	<i>Rapid Response Mechanism</i>
RSSG :	<i>Représentant Spécial du Secrétaire Général</i>
SAH :	<i>Service à l'Action Humanitaire</i>
SDC :	<i>Swiss Agency for Development and Co-operation</i>
SSP :	<i>Société de Sécurité Privée</i>
TEC :	<i>Tonnes équivalent céréales</i>
UE :	<i>Union Européenne</i>
UNCT :	<i>United Nation Country Team</i>
UNESCO :	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF :	<i>United Nations Children's Emergency Fund</i>
VOICE :	<i>Voluntary Organisations In Cooperation in Emergencies</i>

NOTICES BIOGRAPHIQUES DES AUTEURS

Alain Boinet

Directeur Général de Solidarités International, association d'aide humanitaire.

Alain Boinet est engagé depuis 30 ans dans l'action humanitaire. Il est le fondateur de l'ONG Solidarités International, active dans une vingtaine de pays victimes de conflit ou d'une catastrophe. Celle-ci comprend 1800 personnels qui en 2008 ont réalisés 127 programmes destinés à 3,4 millions de personnes en danger.

En 1988, il a reçu à Barcelone le Prix de l'action humanitaire du Festival Européen de la solidarité. En 2004 et 2005, il a été président du Conseil d'Orientation à l'Action Humanitaire d'Urgence (COAHU) auprès du MAEE. Il est membre du Bureau du Partenariat Français pour l'Eau (PFE) et du Comité de prospective scientifique de la Fondation maison des sciences de l'homme (FMSH). Il a été auditeur de l'IHEDN (48ème session). Il est chevalier de la Légion d'Honneur.

Benoît Miribel

Directeur Général de la Fondation Mérieux.

Benoît Miribel est depuis janvier 2007, Directeur Général de la Fondation Mérieux, spécialisée dans la lutte contre les maladies infectieuses, en particulier dans les pays en développement.

De 2003 à 2006, il a assuré la Direction Générale d'Action contre la Faim. Antérieurement, il a exercé les fonctions de Directeur Général de l'Institut Bioforce développement (1997-2002) ; de Directeur de la Communication et du développement d'Action contre la Faim (1995 – 1997), après avoir été Responsable de programmes au d'ACF durant plusieurs années (Angola, Birmanie, Bosnie, Cambodge, Laos, et Mozambique).

Il est co-fondateur de l'association Bioport, et ancien membre du Conseil d'Administration de VOICE (2004-2006)

Il a été membre du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), membre de la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNCDH) et membre de la Commission du Livre Blanc du Ministère des Affaires Étrangères.

Chevalier de l'Ordre de la Légion d'Honneur.