

Haut Conseil de la coopération internationale

CRISES, COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

Rapport remis au Premier ministre

23 novembre 2000

Avant propos

De nombreux pays avec lesquels la France entretient des relations de solidarité, de coopération et d'aide au développement sont affectés par des crises et des conflits graves, de plus en plus durables et récurrents. Face à ces états d'insécurité aiguë qui peuvent inverser les processus de développement et font reculer pour des générations entières l'espoir d'une vie moins précaire, la question de la prévention et de la gestion des crises, puis de la reconstruction, s'impose à l'ensemble des acteurs de la coopération, autant bilatérale que multilatérale.

Le Haut Conseil de la Coopération Internationale a souhaité contribuer à la réflexion sur l'articulation entre politiques de coopération et politiques de prévention et de gestion des crises. Le résultat de ses travaux fait l'objet du présent rapport, sur la base duquel il a adopté un avis, également remis au Premier Ministre.

©Haut Conseil de la Coopération Internationale, 23 novembre 2000

Le présent rapport a été réalisé par la commission « gestion, prévention des crises et coopération », présidée par F. Thiberghien qui a succédé à F. Grunewald.

La commission est composée de P. Boniface, S. Brunel, F. Charhon, M. Gentilini (représenté par J.P. Cabouat), F. Grunewald, A. Labrousse, Alain Lipietz, M. Roy, F. Tiberghien, G. Winter, membres du Haut Conseil, auxquels se sont adjoints A. Boinet, le Lt.-Colonel Chauvancy, J.C. Fages, J. Freyss, V. de Geoffroy et le Lt-Colonel Ribière.

Elle a auditionné, entre autres personnalités, M. Bonnot, M. Brugière, M. Drain, X. Guilhou, T. Pujolle, C. Sportis, le commissaire Benedeaux, l'Amiral Hebrard, ainsi que M. A. Dejammet et plusieurs responsables du DFID (UK).

Au sein du secrétariat général du Haut Conseil, ont plus particulièrement participé à la réalisation de ce document : S. Delpierre, S. Legoff, A-S Lemarchand, S. Pappalardo, C. Raymond, R. Ter-Minassian.

Résumé

Le rapport du Haut Conseil de la Coopération Internationale rappelle en premier lieu les transformations du paysage international de l'insécurité contemporaine ainsi que les multiples réponses qui sont avancées pour tenter d'y répondre. La privatisation croissante de la violence, l'illégalisme prédateur souvent constaté au sein même des appareils d'État, les logiques de prédation et de survie de groupes armés, complexifient l'analyse et rendent difficile l'identification de l'ensemble des parties prenantes et des motifs de leur engagement. L'instrumentalisation de plus en plus fréquente de l'aide d'urgence par les belligérants et son intégration dans leurs stratégies ne vont pas sans provoquer des interrogations et la recherche de bonnes pratiques au sein du mouvement humanitaire.

La prolifération de conflits locaux et régionaux, parfois associés à des désastres naturels, est devenue ainsi le contexte géopolitique dominant dans de nombreux pays. Loin d'être de simples « accidents » sur la voie du développement, la violence et l'insécurité semblent de plus en plus indissociables de situations économiques, sociales et politiques durablement bloquées. Le terme général de « crises » et les notions de prévention et de gestion reçoivent ainsi des définitions plus étendues que celles qui les restreignaient traditionnellement au seul domaine de l'action diplomatique.

Le rapport s'interroge sur l'adaptation à ces nouvelles conditions des principes de la coopération française, qui intervient souvent dans ce contexte de crises récurrentes. La recherche actuelle de « doctrines d'intervention civile et militaire », adaptées aux épisodes les plus aigus des crises, ne semble pas trouver son pendant dans la volonté d'élaborer des « doctrines d'aide au développement », anticipant ces crises ou cherchant à en réduire les facteurs.

Parmi les tendances lourdes que l'action internationale ne peut ignorer, les évolutions du cadre européen et multilatéral, dans laquelle elle ne saurait désormais éviter de s'inscrire, figurent en bonne place. Si, pour le Haut Conseil, les interventions extérieures ne peuvent trouver de cadre légal que dans la Charte que se sont données les Nations Unies, il n'en attire pas moins l'attention sur l'insuffisance de clarté de leur mandat au regard des graves atteintes aux droits humanitaires, notamment lorsque celles-ci ne mettent pas en cause directement la responsabilité d'États souverains. Une certaine légitimité est ainsi accordée à d'éventuelles interventions bilatérales, qui ne saurait aller sans explicitation des principes éthiques et sans une plus grande application de la règle du débat démocratique aux interventions extérieures.

Dans un deuxième temps, les modalités d'adaptation des systèmes publics ou des initiatives privées dans plusieurs pays étrangers servent de points de comparaison avec le dispositif français de prévention et de gestion des crises. Le dispositif britannique apparaît, à de nombreux égards, représentatif d'une volonté de stratégie globale. Disposant de moyens budgétaires et humains importants, s'appuyant également sur des centres de recherches universitaires capables de l'accompagner dans son action, il associe toutes les composantes étatiques et non étatiques liées au contexte de crise. Cela lui permet d'influer sur les orientations stratégiques des politiques européennes (en particulier ECHO), alors que la cohérence du dispositif français paraît prise en défaut lorsqu'il s'agit d'apporter des réponses coordonnées au niveau européen.

L'examen du dispositif public français note que la nouvelle Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères (DGCID), bien qu'elle dispose potentiellement des moyens humains et d'une structure adéquate, n'a pas intégré, dans ses orientations stratégiques ou son organigramme, la question des crises ou de la réduction des facteurs de risque. L'alchimie de la rencontre entre deux « cultures » administratives (celle des ex-« coopération » et des ex-« DGRCSST », l'une économique et l'autre politique) pourrait être mise à profit pour diversifier une coopération mise en demeure, dans la Zone de Solidarité Prioritaire, de gérer des situations de plus en plus complexes et volatiles. Il faudrait sans doute aussi que le mandat de cette Direction lui permette d'assumer un rôle se situant aux frontières du « diplomatique » et du « technico-économique ».

Un constat du même ordre peut être fait à propos de la Direction du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et de l'Agence française de développement (AFD), qui mobilisent chacun un tiers des moyens de l'Aide Publique au Développement (APD) française. Se revendiquant d'un pur statut bancaire, l'AFD affiche un refus de définir des stratégies considérées comme « politiques », ce qui semble lui interdire tout projet en matière de “ prévention des crises ”, alors que la Banque Mondiale fait montre d'ambitions de plus en plus grandes dans ce domaine, malgré des contraintes statutaires peu éloignées.

De son côté, le ministère de la Défense a entamé dans les années 90 une réforme de son dispositif pour s'adapter à une évolution caractérisée par des demandes d'interventions de moins en moins exclusivement militaires. Les “ actions civilo-militaires ” (ACM) visent, entre autres objectifs, à répondre aux besoins des populations au milieu desquelles évoluent les forces armées. Elles impliquent de coordonner les interventions d'un nombre croissant d'interlocuteurs, dont les ONG présentes sur le terrain : dans un premier temps celles qui interviennent au cœur des crises (humanitaire, urgence), puis celles qui privilégient des actions “ hors crises ” (développement) lors des phases de reconstruction.

La Cellule d'Urgence et de Veille (Cellur) et le Service d'Action Humanitaire (SAH) forment, au sein du ministère des Affaires étrangères, l'esquisse de réponse la plus avancée pour un dispositif public français à la recherche de sa cohérence. La Cellur, équipe réduite mais qui dispose du pouvoir de réunir en cas de crise des représentants de différents ministères, et dont les associations sont les partenaires naturels, cherche à apporter une réponse opérationnelle aux crises humanitaires, qu'elles aient les guerres ou les catastrophes naturelles pour origine. Le SAH, de création plus récente, est chargé de compléter l'action de la Cellur, principalement par l'apport de moyens budgétaires.

Les pouvoirs publics recourent à l'expertise des ONG et reconnaissent leur apport au rayonnement diplomatique de la France par la diffusion de valeurs humanitaires. Cependant, à l'opposé de plusieurs pays européens, l'appui financier français aux ONG est relativement faible, puisque seuls 12% de leurs ressources proviennent de crédits publics nationaux. Le regard critique que portent les ONG sur les efforts étatiques de coordination des actions humanitaires trouve là une partie de ses raisons, bien que le rôle de l'État dans le déploiement de moyens logistiques importants ne soit généralement pas contesté.

Le rapport, qui ne saurait être compris autrement que comme un hommage à la sincérité et à la probité individuelles des agents publics ou privés engagés dans la coopération et l'aide humanitaire, souligne ainsi les insuffisances de collaboration et de coordination dont souffre le dispositif français, entendu ici au sens large, et non seulement au seul sens des acteurs publics.

Le traitement de l'après-crise révèle des faiblesses du même ordre. Même lorsque le dispositif français d'urgence a pu se déployer de manière importante, les moyens disponibles pour la phase post-conflit n'apparaissent pas suffisants. La capacité à mobiliser des relais civils, notamment par le biais d'un appel aux entreprises privées françaises à même de relever le défi de la reconstruction, s'avère faible dans les phases de réhabilitation, à l'inverse d'autres pays.

En définitive, le rapport souligne la responsabilité des rigidités procédurales dans l'absence de continuité de l'action du dispositif français. Une plus grande synergie entre les ONG, les entreprises privées, les collectivités territoriales, les forces armées et les interventions diplomatiques (de type coopération ou humanitaire) est devenue inévitable. Cette démarche devrait s'accompagner d'une simplification de l'organisation administrative autour d'une structure plus compacte.

Le rapport montre dans une troisième partie que l'effet des crises de toutes natures sur le développement, et particulièrement des conflits, a longtemps été sous-estimé. La vulnérabilité des sociétés et leur "résilience", c'est à dire leur capacité à mettre en place des réponses aux chocs extérieurs ou aux tensions internes, devraient devenir une priorité dans la définition des stratégies de l'aide au développement.

Ainsi, l'approche en termes de vulnérabilité des populations et des sociétés permet d'introduire la capacité à surmonter les chocs et crises économiques externes comme facteur explicatif des disparités de croissance entre pays dont la situation économique initiale était similaire. Tirant les leçons de ces conclusions convergentes selon lesquelles, autant que l'intensité du choc initial, c'est l'aptitude des sociétés à gérer, sans conflits graves, la redistribution des ressources entre groupes sociaux qui permet d'expliquer ces destins contrastés, les politiques de coopération seraient justifiées d'inscrire dans le cadre de la lutte contre les inégalités et la pauvreté, ainsi que dans celui de l'appui aux processus démocratiques, l'objectif d'une plus grande "résilience" des populations.

Alors que les cas de sortie du sous-développement n'avaient jusqu'ici été expliqués que par le seul facteur de la "bonne gouvernance" (approchée sous l'angle de la bonne gestion des affaires publiques), ce qui a conduit certains à prôner une sélectivité de l'aide sur cet unique critère, il semble que la vulnérabilité et sa réduction pourraient être un nouveau principe, autant sur le plan éthique que sur celui de l'efficacité comparée, pour l'allocation de l'aide au développement. Le renforcement des capacités des populations à faire face aux menaces et aux chocs, s'il ne peut être, en définitive, que de leur propre ressort, peut grandement bénéficier du soutien des acteurs internationaux.

Dans sa conclusion, ce rapport plaide en faveur d'une meilleure articulation entre politiques de coopération et de gestion-prévention des crises. Des systèmes d'alerte et de recueil de données formalisés devraient déboucher sur des procédures décisionnelles cohérentes et efficaces. Ils doivent s'accompagner d'une doctrine d'intervention clarifiant les raisons d'un engagement ou d'un non-engagement. Tant au niveau multilatéral que bilatéral, la spécification des missions et des mandats de l'ensemble des partenaires publics et privés permettrait une synergie des actions entreprises et une démultiplication de leurs effets. Ceci devrait impliquer que l'ensemble de la politique publique de coopération (qu'elle soit le fait du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ou de l'Agence française de développement) intègre, dans ses doctrines, procédures et évaluations, la question de la vulnérabilité et l'objectif de prévention de crises qui livrent des populations entières à la précarité et à son cortège de souffrances.

SOMMAIRE

Avant-propos-----	p 3
Résumé-----	p 5
Sommaire-----	p 11
Liste des encadrés-----	p 13

INTRODUCTION

Coopération internationale, crises et développement-----	p 15
L'action française en matière de crises : quatre interrogations-----	p 15
Sept dimensions des crises-----	p 17

I - UN NOUVEAU CONTEXTE

Un nouveau paysage des relations internationales : nouveau contexte, nouvelles crises-----	p 19
La nécessité de clarifier les concepts : humanitaire, protection civile, intervention des États-----	p 21
Des principes de politique étrangère peu adaptés à des situations complexes-----	p 23
Agir contre les crises : quels instruments multilatéraux ?-----	p 25

II - LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CRISES ET LA COOPÉRATION

Toute crise ne mérite pas intervention-----	p 31
La panoplie des organismes publics-----	p 33
L'émergence d'actions civilo-militaires de l'État-----	p 33
Un tissu associatif pluriel et dense, qui bénéficie d'un rayonnement international-----	p 37
Les actions de l'État à caractère humanitaire : un rôle à définir-----	p 39
Diplomatie, prévention et gestion des crises-----	p 41
Reconstruction et développement, quel dispositif-----	p 43
Les interventions récentes du dispositif français et leurs enseignements-----	p 45
Quelques éléments de comparaison-----	p 47
Une Cellul réformée pour associer coopération et aide humanitaire de l'État ?-----	p 49
Les faiblesses et limites des ONG affectent l'ensemble du dispositif d'action français-----	p 51
Le modèle français à la croisée des chemins-----	p 53

III - CRISES, COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

L'approche préventive au niveau européen-----	p 55
La présence française au cœur de la crise-----	p 55
Réduction de la pauvreté, lutte contre les inégalités : des orientations suffisantes ?-----	p 59
Vulnérabilité des sociétés et résilience-----	p 59
Réforme du dispositif de coopération : de nouvelles orientations stratégiques ?-----	p 63
Appuyer le rôle émergent des entreprises dans le processus de reconstruction-----	p 63
Complémentarité Etat-société civile-----	p 63

CONCLUSION

Prévention des crises et développement-----	p 67
De l'information à la décision-----	p 67
Vers une doctrine claire de l'intervention française-----	p 69
Les différentes dimensions de l'action-----	p 71
Garantir les spécificités de chacun-----	p 73
Vers un dispositif plus efficace-----	p 73
<i>Présentation du Haut Conseil de la Coopération Internationale</i> -----	p 75

LISTE DES ENCADRES

1 « Crise » et « crise humanitaire » -----	p 16
2 La prévention des crises alimentaires au Sahel -----	p 18
3 Dynamique des conflits et aide humanitaire-----	p 18
4 Urgence et développement, une complémentarité à construire ?-----	p 20
5 « Humanitarian Aid : Redefining the Limits” (AIV)-----	p 22
6 1990-2000, La décennie des sanctions -----	p 26
7 « Smart sanctions », des sanctions ciblées et efficaces ? -----	p 28
8 La proposition de création d ‘une commission humanitaire à l’ONU -----	p 28
9 Un projet Urgence et Développement (GRET/MSF) -----	p 36
10 Les réseaux d’alerte et prévention des conflits -----	p 38
11 Organigramme du Ministère des Affaires étrangères et de la DGCID (1999)-----	p 40
12 « Une réforme des principes, des objectifs et des instruments de l’aide française » -----	p 42
13 Le DFID, nouvel instrument de la politique de développement britannique -----	p 46
14 Évaluation de l’impact de la coopération sur les situations de crises (GDI/BMZ) -----	p 48
15 Les limites du dispositif français actuel -----	p 50
16 Lignes directrices du CAD (OCDE) pour les conflits et la coopération-----	p 54
17 Résolution du Conseil de l’Europe-Développement : prévention des conflits -----	p 56
18 Vulnérabilité et résilience-----	p 58
19 Vulnérabilité et chocs économiques-----	p 60
20 Influence des ONG dans les relations internationales -----	p 64

INTRODUCTION

Coopération internationale, crises et développement

Parmi les missions fondamentales du Haut Conseil de la Coopération Internationale figure la recherche de cohérence entre les actions de coopération et les différents acteurs qui y participent. Les politiques de coopération et d'aide au développement ne peuvent plus ignorer la question des crises, de leur prévention et de leur gestion. Les difficultés évidentes de la communauté internationale, appelée à intervenir de plus en plus fréquemment, témoignent de la multiplication et de la complexité croissante de ces crises. Le Haut Conseil a constitué le 30/11/1999 une commission "Prévention-gestion des crises et coopération" qui a été chargée de réfléchir à ces questions. Son rapport est présenté ici.

Au-delà du seul constat de la fréquence croissante des crises, la Commission a choisi de souligner le caractère complexe des instabilités, imposant de réviser le modèle dominant qui, depuis 40 ans et les indépendances, conjugue sans nuance la paix, la stabilité et le développement.

La crise, comprise aujourd'hui comme événement "quasi-normal" à gérer ou comme une situation à prévoir et prévenir, intègre tout autant des composantes diplomatiques, économiques, militaires, relevant de l'humanitaire et du développement, et donc de tous les volets de la coopération internationale (cf. encadré n°1). Elle interroge tous les acteurs de cette dernière : société civile, agents publics et décideurs politiques.

A la suite du constat selon lequel, en France, "*les capacités de gestion de la crise ne sont encore que ad hoc et réactives*"¹, la Commission a identifié un corpus de questions permettant à la fois de mettre en évidence un certain nombre d'invariants, et d'analyser le rôle des différents acteurs en présence, dont celui important et très diversifié de la société civile comme celui des pouvoirs publics.

La Commission a estimé qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur les organigrammes ou sur le choix des structures les plus appropriées à mettre en place. Ses suggestions se limiteront en conséquence à la définition des principes et des objectifs qui permettraient d'améliorer l'efficacité globale de nos politiques de coopération, publique et privée. Mieux intégrer l'aléa des crises, améliorer les méthodes de concertation entre tous ceux qui sont amenés à intervenir dans leur prévention et leur gestion sont les deux objectifs poursuivis par cette analyse.

L'action française en matière de crises : quatre interrogations

L'examen par la Commission de l'action française en matière de prévention et gestion des crises s'est articulé à partir de quatre interrogations initiales :

a) La coopération française opère dans des contextes politiques fragiles où les crises humanitaires sont récurrentes, soit la moitié des pays de la ZSP (Zone de Solidarité Prioritaire), sans pour autant que ce constat se traduise dans ses objectifs, ses termes de référence et les évaluations rétrospectives. La question des liens entre les politiques d'urgence et d'aide au développement, et celle de la contribution de cette dernière à la prévention de crises humanitaires, devront être posées avec d'autant plus d'attention qu'elles semblent aujourd'hui inexplorées.

b) Les interventions françaises dans plusieurs grandes crises récentes (crises humanitaires, catastrophes naturelles, crises politiques) conduisent à se pencher sur les "doctrines d'intervention". Quelle politique sous-tend les interventions de la France ? S'accompagne-t-elle d'une réflexion formalisée sur l'articulation avec les politiques de coopération, d'aide au développement, de coopération militaire ou d'aide au "renforcement de l'État de droit" ? Les organisations non gouvernementales obéissent-elles à des règles d'intervention propres mais explicites et dont elles sont à même de démontrer l'effectivité ?

¹ Constat fait par deux Inspecteurs des Finances dans un rapport interne récent du MAE.

Encadré n°1**Définitions et acceptions des termes “ crise ” et “ crise humanitaire ”**

- Une première acception du terme voit dans la “ crise ”, un événement qui se qualifie dans le temps et dans l’espace. Il correspond, dans une zone géographique donnée, à un point de rupture entre une situation “ ante ”, considérée comme stable, et une situation “ post ”, de reconstruction et de développement.
- Une seconde acception voit plutôt dans le terme crise, un moment d’un processus social et politique, d’une durée variable, qui correspond à l’accélération d’une évolution ou d’une transformation notable des sociétés concernées.
- Lorsque les populations civiles des pays concernés sont victimes d’atteintes à leurs droits fondamentaux universels, tels que stipulés dans le droit international et le droit international humanitaire, de façons violentes, répétées et organisées, on parle alors de “ crise humanitaire ”, l’emploi du terme crise pouvant ici renvoyer à l’une ou à l’autre des deux notions de crise définies ci-dessus.
- La distinction traditionnelle entre catastrophes dites naturelles et crises politiques, marquées souvent par des affrontements armés, n’a, par contre, pas paru centrale à la Commission. Si l’événement déclencheur de la crise peut être naturel, il est peu de crises qui, en définitive, n’assignent en responsabilité le pouvoir politique. Au-delà de l’aléa naturel, la maîtrise de ses effets, anticipée par la prévention ou par la réduction de la vulnérabilité à l’événement est, à quelques exceptions près, du ressort du politique. De plus, nombreuses sont les catastrophes qui voient interagir conflit, pauvreté, fragilité des écosystèmes et antagonismes liés à l’accès aux ressources naturelles.
- Si, de manière générale, la Commission a pris le parti de ne pas dissocier les différents types de crises (crises naturelles, conflits), certains points de ce rapport font état de réalités plus spécifiques aux situations de conflit armé.
- Les famines, aujourd’hui, trouvent parfois leurs causes dans des programmes politiques. Elles sont le plus souvent les retombées de conflits, d’erreurs stratégiques ou d’effets pervers de politiques volontaires. Les “ coûts humains ” d’un crash d’avion, d’un tremblement de terre, d’un ouragan ou des drames induits par le changement climatique ne peuvent pas être attribués qu’au mauvais sort.
- Le défaut d’action, bien loin de valoir exonération de responsabilité, est souvent mis à la charge du politique. Cette exigence accrue à son égard, tant au plan national qu’international, trouve un répondant dans la généralisation de dispositifs étatiques dédiés au traitement des situations de crises de toutes natures.

c) Les caractéristiques du dispositif public préservent-elles efficacement les capacités de contrôle politique et permettent-elles en même temps, dans la mise en œuvre, de gérer spécifiquement des situations de crise diversifiées avec une réactivité suffisante ?

d) Enfin, à la montée en puissance de nouveaux acteurs intervenant au cœur des crises correspondent des moyens et des objectifs qui leur sont propres. Le double rôle des organisations de la société civile, opérateurs, fréquemment avec des soutiens publics, mais aussi acteurs autonomes de la prise de conscience collective de l'urgence, et donc de la décision publique d'intervention, ne va pas de soi. Il importe en outre de ne pas ignorer les sociétés civiles locales, pour assurer la pérennité des actions menées et leur adéquation avec la société ou les sociétés du pays concerné. Leur implication dans les programmes d'urgence comme dans les programmes de développement paraît donc essentielle à la concrétisation des politiques de prévention et de gestion des crises.

En tout état de cause, la part active prise par ces organisations impose de ne pas considérer les seuls acteurs publics, mais de considérer le dispositif français dans son ensemble. Il n'en demeure pas moins que, comme les seconds, elles ne pourront échapper pas à des évolutions inéluctables.

Quelle coordination ou complémentarité est-il ainsi souhaitable d'instaurer, au sein de l'État, entre les armées qui interviennent sous forme " d'opérations civilo-militaires " et d'autres administrations dont l'action humanitaire ressort des institutions de la protection civile ou de la gestion des infrastructures de première nécessité ? Quelles relations doivent-elles être instaurées avec les acteurs de la société civile, entreprises privées, collectivités locales, organisations non gouvernementales ?

Sept dimensions des crises

Sept thèmes de travail ont été retenus : la prévention et les dispositifs d'alerte ; l'organisation de la gestion des crises ; les décisions politiques et l'opinion publique ; l'accès aux victimes et les mandats des différents acteurs ; l'aide pendant la crise (dont la question des sanctions économiques) ; l'articulation des politiques bilatérales et multilatérales ; les relations entre le secteur des entreprises, les acteurs associatifs et les acteurs étatiques dans l'après-crise.

LES CRISES SONT-ELLES PRÉVISIBLES ?

S'il n'est pas faux de dire que les crises sont généralement prévisibles, cela ne veut pas dire pour autant que toutes pourraient être évitées. Les signaux d'alerte sont parfois insuffisamment précis pour permettre une véritable prévention. Le Haut Conseil poursuivra ultérieurement sa réflexion sur les différents types de facteurs d'instabilité menant aux crises graves et humanitaires, c'est-à-dire mettant en jeu la sécurité des populations civiles. Il suffira ici d'indiquer ici que le plus souvent se combinent dans une dynamique dangereuse : causes économiques (chômage brutal, chute des recettes des producteurs, pauvreté aggravée, inégalités flagrantes, etc.), démographiques (surpopulation absolue, déséquilibres interethniques, etc.), facteurs naturels (sécheresse, ressources d'autant plus convoitées qu'elles s'épuisent, etc.), mobiles relevant de l'absence d'équité (accès inégal aux ressources essentielles comme le foncier, justice partisane ou " achetable ", etc.), motifs politiques (conflits ethniques, accaparement violent, voire de type maffieux, du pouvoir, etc.). Cette énumération suffit à indiquer que les domaines ne manquent pas, autant en ce qui concerne l'observation des facteurs de risques que les leviers sur lesquels pourrait peser l'aide internationale pour réduire, sinon dissiper la menace.

On trouvera certes des cas où ces signaux, ces cris d'alarme n'ont pas été suffisamment pris en compte par les décideurs politiques alors qu'ils annonçaient l'imminence d'une catastrophe. Ont-ils été suffisamment audibles ? Il est dès lors nécessaire de s'interroger sur l'impact véritable des différents signaux d'alerte. Il ne suffit pas de savoir, encore faut-il faire circuler efficacement l'information. Le maillon faible ne semble pas résider principalement dans la capacité à détecter les signes avant-coureurs de la crise, mais dans les relais entre les experts, témoins et décideurs politiques.

La prévention des crises alimentaires au Sahel

Encadré n° 2

• En 1985, la FAO a défini la sécurité alimentaire comme " *la disponibilité des aliments, la stabilité spatiale et temporelle de ces approvisionnements et l'accès à tous les aliments*". Depuis sa création en 1985, le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel tente de substituer au rôle unique des bailleurs de fonds et des États une méthode de concertation et de régionalisation étendue à tous les acteurs au niveau régional.

• L'objectif poursuivi est d'augmenter les capacités locales de prévention et de gestion des crises alimentaires. La méthode adoptée recouvre trois grands axes : d'une part, l'évolution du concept d'autosuffisance alimentaire vers le concept de sécurité alimentaire ; d'autre part, une réflexion non plus nationale mais régionale (liée à la libéralisation des marchés) ; enfin, **une meilleure diffusion de l'information et une meilleure concertation entre acteurs.**

Un exemple de diffusion de l'information: le Mali

• Les dispositifs d'information sur la sécurité alimentaire au Mali sont parmi les plus performants des pays du CILSS (Comité Inter-Etats de la Lutte contre la Sécheresse au Sahel). La Direction Nationale de l'Agriculture et la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique ont harmonisé leurs processus de prévision et d'estimation des récoltes, en se basant sur la méthodologie PADEM (Programme d'Appui au Développement des Enquêtes sur les Ménages). Ce dispositif permet d'établir les prévisions de récolte céréalière, la situation des stocks résiduels en octobre et l'estimation finale de la production courant mai. Parallèlement, le SIM (Système d'Information sur les Marchés) contribue à l'installation d'un marché plus transparent et plus fluide. Les informations ainsi collectées sont analysées par le SAP (Système d'Alerte Précoce), qui fait partie, au Mali, de la chaîne décisionnelle concernant l'aide alimentaire (prévision des crises, gestion du stock de sécurité, problèmes d'approvisionnement, ventes d'intervention, distributions gratuites, contrôle des opérations).

• Toutefois, des progrès restent à faire: les actions conduites par le SAP pourraient être optimisées s'il bénéficiait d'une intégration institutionnelle plus importante, d'un mandat élargi à l'ensemble du territoire et d'une ouverture à d'autres sources d'information (ONG, secteur privé, etc.).

Source : Club du Sahel, "La prévention des crises alimentaires au Sahel", OCDE, 1997

Dynamique des conflits et aide humanitaire

Encadré n° 3

Certains acteurs humanitaires ont noté au cours des années 1990 que leur présence avait des incidences sur l'évolution des conflits en devenant même un élément de certaines stratégies de guerre. Bien sûr l'aide apportée vise d'abord et avant tout à répondre à la souffrance des individus dans des conditions souvent rendues particulièrement difficiles par les belligérants. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause la légitimité des actions engagées mais plutôt de réfléchir aux incidences qu'elles peuvent ou qu'elles pourraient engendrer si les acteurs humanitaires ne se mobilisaient pas pour en limiter le risque.

L'action humanitaire peut alimenter le conflit et même contribuer à l'édification d'un contexte international permettant les stratégies de guerre les plus violentes.

Dans les années 1990, la guerre privatisée (ou ce qui est parfois appelée guerre entre seigneurs) domine particulièrement en Afrique. L'aide humanitaire s'est avérée particulièrement impliquée dans cette nouvelle forme de guerre, qu'il s'agisse de l'aide des pouvoirs publics ou des ONG.

Les nouvelles formes de guerre: facteurs internes et internationaux.

• La baisse des coûts des équipements militaires (matériels recyclés) et l'augmentation de l'aide humanitaire ont donné aux flux financiers liés à cette dernière une importance non négligeable dans les économies de guerre.

• L'aide humanitaire en général peut contribuer à créer un cadre favorable à la violence entre seigneurs de guerre.

- En prenant à sa charge les populations, elle dégage les États d'une de leurs responsabilités fondamentales tout en maintenant dans le système international des États qui n'existeraient plus sans cette reconnaissance. Alors que la responsabilité humanitaire augmente, la responsabilité étatique diminue. Dans de pareilles situations, l'aide humanitaire pourrait structurer le contexte dans lequel les guerriers choisissent et élaborent leurs stratégies.

- Outre les ressources qu'elles peuvent leur fournir (de gré ou de force), les ONG peuvent alimenter ces conflits par la légitimité qu'elles peuvent donner aux combattant qui prennent en otage les populations. Dans l'obligation de parlementer avec eux, les ONG les élèvent au rang de représentants légitimes, et leur fournissent une place et un rôle pour les éventuelles négociations internationales.

La souffrance instrumentalisée par les gouvernements et les groupes armés.

• Certains dirigeants aggravent des catastrophes humanitaires afin de capter l'aide internationale. Le rapport annuel d'Action Contre la Faim *Géopolitique de la faim* (octobre 1999) montre comment " la faim peut servir d'arme dans certains conflits. "

Le perfectionnement de ces relais permettrait de fournir à ces derniers un diagnostic aussi impartial que possible qui les mettrait en position de décider. Certains mécanismes de concertation et de mise en réseau des différents acteurs ont pourtant déjà démontré leur efficacité (cf. encadré n°2). Sur ce plan, des progrès restent possibles en France où les nombreuses expertises existantes (géographiques, ethnologiques, climatiques, politiques, économiques, financières, etc.) ne sont pas suffisamment croisées.

Désormais, il n'y a pas grand chose en commun entre ce qui se passe en Colombie, en Sierra Leone et au Tadjikistan. Le modèle simplificateur qui conduisait à réduire l'analyse des conflits aux rivalités Est-Ouest est aujourd'hui invalidé. Bien sûr, le caractère complexe des crises n'est pas nouveau, mais sa lecture ne peut plus se résumer à cette seule explication. Les crises modernes ont souvent des origines anciennes ; chercher à mieux les comprendre requiert de reconsidérer les situations à la lumière de faits antérieurs à la guerre froide, et en particulier de remonter aux conditions de la décolonisation. Au-delà des spécificités historiques qu'il convient de prendre en compte, les crises ne sont pas étrangères non plus au contexte économique mondial et à la dérégulation des marchés. Elles s'inscrivent également en perspective d'une délégitimation des États souvent liée à leurs échecs à faire face aux nouveaux enjeux régionaux, nationaux et internationaux.

UN NOUVEAU CONTEXTE

Un nouveau paysage des relations internationales : nouveau contexte, nouvelles crises

La multiplication des crises, des conflits locaux et régionaux, s'ajoutant aux désastres naturels de grande ampleur, remet d'ores et déjà en cause aussi bien les structures de l'État que celles des organisations de la société civile. Loin d'être exceptionnelle, elle affecte d'une façon endémique de nombreux pays en voie de développement, et parmi eux, plusieurs partenaires "prioritaires" de la France. Sous-développement économique, instabilité politique, accroissement des vulnérabilités, spoliation de richesses naturelles par des bandes armées, trafics illicites, tout comme l'urbanisation désordonnée, sont fréquemment cités parmi leurs multiples facteurs.

Ces crises constituent des périodes de rupture et des temps forts, mais leur temporalité reflète les dynamiques sociales qu'elles accompagnent. L'évolution d'une crise comporte de multiples facteurs d'incertitude. Elle peut passer par des phases d'intensité variable sans que les ferments conflictuels aient pour autant disparu. Crises latentes ou durables, conflits ouverts massifs ou répartis, le plus souvent à caractère local, mais avec des ramifications internationales.

Les conflits politiques semblent de plus en plus caractérisés, dans les pays en développement, par une violence "privatisée" plutôt que par la montée en puissance du multipartisme. La fin de la Guerre froide pouvait faire présumer un essoufflement des conflits, faute de soutien par les grandes puissances. La pérennisation des conflits préexistants et la multiplication de nouvelles crises ont démontré les insuffisances de cette analyse. La crise afghane montre combien les facteurs endogènes de crises pouvaient avoir été négligés au profit d'une explication quelque peu rassurante d'un affrontement délocalisé entre l'URSS et les États-Unis. Les logiques de prédation, de survie de groupes rebelles, de gangstérisation de l'appareil d'État, sont de plus en plus fréquentes. Cela a conduit plusieurs analyses à mettre en lumière les limites de l'approche "humanitaire" qui, dans les zones de conflits, chercherait à dessiner une image simple de la victime. Les acteurs sont souvent difficiles à dissocier ; les camps de réfugiés servent de plus en plus de bases arrières aux belligérants ; chefs militaires, politiques, religieux ou encore représentants de la société civile (associations locales, commerçants...) se confondent fréquemment. Tout ceci remet en question le bien fondé de l'approche classique d'une intervention humanitaire qui peut devenir un enjeu pour les combattants de ces guerres "pauvres". (cf. encadré n° 3)

Encadré n°4

Urgence et développement, une complémentarité à construire ?

Émergence et remise en cause du concept de “ continuum urgence-réhabilitation-développement ” :

- La conception classique du développement comme processus linéaire, menant de la pauvreté et de la vulnérabilité au bien-être et à la paix, n'a longtemps pas permis de prendre en compte les crises comme partie intégrante de la dynamique du changement social. L'aide d'urgence s'est inscrite dans cette logique, répondant aux besoins essentiels des populations dans des périodes considérées par les acteurs du développement comme des parenthèses malencontreuses.

- Mais la multiplication des crises complexes, marquées par l'alternance d'apparente résolution et d'aggravation récurrente, a modifié profondément le contexte d'intervention des urgenciers comme des développeurs. L'action des premiers, théoriquement limitée dans le temps, tend à se prolonger sur le moyen terme, tandis que les seconds ne peuvent plus attendre la conclusion d'un accord de paix définitif pour réinvestir le terrain. Interpellés par la recrudescence de ces “ périodes grises ”, opérateurs et bailleurs ont dans un premier temps élaboré le concept de réhabilitation, phase de transition entre l'urgence et le développement dotée de moyens financiers et de méthodes spécifiques. Ainsi émerge la notion d'un continuum urgence-réhabilitation-développement, pérennisant une analyse chronologique linéaire qui correspond de moins en moins à la réalité du terrain.

- La validité d'une telle approche est rapidement remise en cause, l'expérience démontrant que les phases d'urgence et de développement ne sont généralement pas consécutives, mais se juxtaposent de manière simultanée dans l'espace et dans le temps. Le terme de “ contiguum ” vise à rendre compte de cette analyse combinatoire.

Implications opérationnelles :

- Cette approche implique dans un premier temps de dépasser la dichotomie entre interventions d'urgence et aide au développement. Mais ce qui peut s'envisager par exemple au sein des ONG anglo-saxonnes, qui réunissent souvent dans une même structure programmes de développement et aide d'urgence, devient plus difficile à mettre en œuvre en France, où la distinction historique reste forte entre opérateurs humanitaires et spécialistes du développement.

- Pourtant, ces cultures institutionnelles différenciées sont largement complémentaires : sensibilité à la souffrance individuelle, efficacité logistique, mais pratiques trop substitutives pour les uns, sensibilité au contexte social, durabilité des actions et pratiques partenariales pour les autres. La recherche de synergies, entre deux types d'acteurs ayant acquis une grande efficacité dans leur domaine respectif, est un mot d'ordre séduisant.

- Une première barrière à franchir est alors celle du cloisonnement des modes de financements : la multiplicité des guichets, la spécialisation des lignes budgétaires et la complexité des procédures, entravent la coordination entre acteurs de terrain. Certes, des progrès ont été réalisés avec l'introduction de lignes budgétaires “ réhabilitation ” (Commission européenne par exemple) ; mais on peut craindre alors que ces nouveaux mécanismes de financement ne se superposent aux dispositifs précédents, et compliquent encore plus l'articulation opérationnelle et la programmation à moyen terme.

Un débat encore ouvert :

Si une plus grande coordination entre acteurs humanitaires et de développement est rendue possible entre la plupart des ONG par la convergence de leurs motivations éthiques, le poids des contraintes culturelles et structurelles reste important. En particulier, certains urgenciers craignent que coordination ne signifie intégration et, à terme, perte de leur identité. Ce risque est d'autant plus fort avec leurs partenaires publics, bilatéraux ou multilatéraux, assujettis à des considérations d'ordre stratégique.

Sources: C. Pirotte, B. Husson (dir.), “ Entre urgence et développement – pratiques humanitaires en questions ”, 1997
 F. Grunewald, “ Complémentarités nouvelles face aux crises ”, art. paru dans la revue *Fraternitaire* n°29
 Commission Européenne, “ Linking relief, rehabilitation and development ”, communication du 30 avril 1996
 Conseil Économique et Social des Nations Unies, “ Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations ”, juin 1998

L'aide d'urgence se porte toujours au plus près des victimes, au cœur des conflits. Les acteurs du conflit n'ont pas tardé à prendre la mesure de l'importance de l'aide et tendent à en faire un des instruments de leur combat. Les ONG sont conscientes de cette instrumentalisation et déplorent les formes diverses de prédation de l'aide apportée. L'action d'urgence peut être un facteur qui contribue à la pérennisation des conflits. Placée dans la dynamique même des crises, elle n'est plus en mesure de s'en abstraire. Les décisions d'intervention ou de non-intervention et les modes d'action choisis participent de la complexité des situations économiques, sociales et politiques, donc des conflits. Les décisions d'intervention ou de non-intervention ne peuvent plus seulement se limiter au constat brut de la souffrance, même si elles ne peuvent jamais le négliger.

En aucune manière l'aide humanitaire ne saurait être considérée comme le facteur prépondérant de l'aggravation des conflits. L'enjeu est de savoir comment valoriser ses effets incitatifs à la paix et non à la violence. Les acteurs humanitaires, conscients de ces réalités, sont les seuls à avoir la capacité et la légitimité pour arbitrer entre les effets positifs et négatifs de leur action.

Certains déplorent en outre le décalage inévitable entre des logiques “ urgentistes ” et la nécessité de réponses relevant du long terme. Ils constatent que les crises relèvent de déséquilibres socio-politiques à corriger et que les solutions ne sauraient se trouver sans recherche de nouveaux équilibres. L'intervention d'urgence, par définition limitée dans le temps, leur apparaît alors comme contradictoire avec les objectifs de stabilisation à long terme. Au mieux, elle permettrait de contenir les conséquences des conflits, d'éviter les exodes massifs vers les pays limitrophes et vers l'Occident ou de viser un retour rapide des populations concernées vers leurs régions d'origine. La question des effets négatifs à moyen terme de l'aide alimentaire sur les capacités locales de production a fait, la première, l'objet d'évaluations conduisant à mettre au premier plan le renforcement des capacités des populations affectées à contenir ou résister aux conséquences des crises.

Cet élargissement des bornes temporelles de la perception des crises a une triple conséquence :

- a) l'aide au développement elle-même doit aussi être évaluée à l'aune de sa contribution à la constitution de sociétés plus “ résilientes ” face aux crises (à plusieurs reprises, ses effets négatifs sur le plan de la capacité de réponse à l'aléa et au risque ont été démontrés) ;
- b) les programmes de développement devraient être déterminés ou modifiés en même temps que les programmes d'aide d'urgence, et être soumis à un impératif de réactivité similaire ;
- c) les acteurs du développement et ceux de l'urgence sont ainsi appelés à appréhender de façon complémentaire leurs rôles et compétences respectifs du fait que leurs identités et finalités sont encore très éloignées (cf. encadré n°4).

La nécessité de clarifier les concepts : humanitaire, protection civile, intervention des États

La conjonction des termes “ humanitaire ” et “ Etat ” soulève un vif débat en France, surtout quand il se double de prises de position sur le droit/devoir d'ingérence. Les termes « d'humanitaire civil d'Etat » », « d'action civile de l'Etat à caractère humanitaire », ou “ d'humanitaire d'Etat », créent une certaine confusion entre les concepts d'urgence et d'humanitaire. Les ONG regrettent l'abus de langage du terme “ humanitaire ” qui suppose, à leurs yeux, neutralité, indépendance et impartialité. Critères que ne remplit pas un Etat éventuellement engagé dans une crise aux côtés d'un des acteurs du conflit.

Encadré n°5

Humanitarian Aid: Redefining the Limits, Advisory Council on International Affairs (AIV), 27 oct. 1998

A la demande des ministres néerlandais des Affaires étrangères, de la Défense et de la Coopération au développement, l'AIV a réalisé un rapport sur le statut et la place de l'aide humanitaire. Le contenu du rapport et les réponses du gouvernement montrent à la fois que les différences d'appréciation sur le rôle de l'aide humanitaire ne vont pas sans arguments, d'un côté comme de l'autre, et qu'elles n'empêchent pas la tenue d'un débat ouvert, exemplaire à plus d'un titre.

LES QUESTIONS DU GOUVERNEMENT

Quel rôle et place pour l'aide humanitaire dans certaines situations d'urgence causées par des conflits ?

La frontière est-elle bien définie entre, d'une part l'action politique des Etats et des organisations intergouvernementales et, d'autre part, l'aide humanitaire fournie par les organisations de la société civile ? Le fait que ces dernières soient souvent financées par les Etats ne brouille-t-il pas les mandats de chacun ? Quelle doit être la position des Pays-Bas par rapport à cette problématique ? Si l'aide humanitaire et la coopération au développement peuvent quelque fois avoir des effets pervers, quelles solutions peuvent-elles être apportées ?

Quelles bonnes pratiques pour la défense du droit humanitaire international ?

Quelles seraient les propositions de l'AIV pour rendre le droit international humanitaire plus effectif et efficace ? L'instauration d'une cour criminelle internationale serait-elle adéquate ? Quelle est la position de l'AIV sur l'instauration d'une force de police spéciale des Nations Unies afin de protéger les acteurs humanitaires ? Cette force est-elle désirable et possible ? Serait-il souhaitable que la communauté internationale se penche sur le lien entre coopération internationale, mauvaise gouvernance et prolifération des conflits ?

LES RECOMMANDATIONS DE L'AIV

Délimiter le rôle et le champ d'application de l'aide humanitaire

L'aide humanitaire doit, selon l'AIV, se limiter à fournir un ensemble de soins et de denrées de première nécessité. Les mesures qui auraient pour objectif l'apaisement du conflit ou qui serait un élément de reconstruction ne peuvent être considérées comme une aide humanitaire. Il faut établir une distinction claire et stricte entre l'aide humanitaire et l'aide au développement qui comprend la phase de reconstruction. Les organisations non gouvernementales doivent se spécialiser dans un de ces deux champs d'action. Dans chacune de leurs missions, les organisations humanitaires doivent : évaluer préalablement les besoins adéquats des populations en détresse, procéder régulièrement à des évaluations de l'impact de la mission et observer le code de conduite des ONG de 1994. Le gouvernement néerlandais doit veiller à apporter son soutien aux organisations respectant les Conventions de Genève et le Code de conduite de 1994 ainsi que les autres recommandations suggérées par le rapport aux organisations humanitaires. Enfin, les principes ultimes de l'aide humanitaire doivent être la neutralité et l'impartialité.

Le rôle des gouvernements et notamment du gouvernement néerlandais

Le gouvernement devrait ouvrir le débat avec les autres gouvernements sur l'instauration d'un « international incident centre » qui aurait pour rôle de recueillir les manquements au Code de conduite et qui ferait partie de l'OCHA (Office for Coordination of Humanitarian Affairs). AIV recommande au gouvernement de soutenir les projets des organisations qui prennent des mesures afin de garantir la sécurité des acteurs humanitaires, ainsi que la création d'une force de police spéciale des Nations Unies dont l'unique légitimité de décision d'intervention reviendrait au Conseil de Sécurité. Les Etats devraient mettre en place un « Red Alarm Group » constitués d'experts capables d'analyser les risques de crises. Enfin, les sanctions économiques devraient mieux cibler les gouvernants, par le biais des sanctions financières notamment.

LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement a rejeté les recommandations reposant sur une définition stricte de l'aide humanitaire. Il estime que la frontière entre les phases de conflit et de non conflit est trop floue pour parvenir à délimiter à quel moment l'aide humanitaire doit intervenir et quand elle doit céder la place à la reconstruction. Par conséquent, le gouvernement ne veut pas favoriser la délimitation stricte entre les différentes organisations d'aide (humanitaires et de développement). Au contraire, il préfère favoriser leur synergie, tout en prenant néanmoins en compte les mandats de chacun. Quant au respect du code de conduite humanitaire (dans lequel il n'inclut pas l'exigence d'une impartialité et d'une neutralité) le gouvernement estime nécessaire la création de l' « international incident centre », mais préconise l'indépendance de cet organisme, indépendance qui serait insuffisante s'il était placé au sein de l'OCHA.

En matière de prévention et de gestion des crises par la communauté internationale, la création d'un organisme indépendant d'experts sous l'égide de l'ONU, chargé de repérer les risques de crises ne signifiera pas que la communauté internationale s'engagera sur cette voie. Le problème central est l'absence de volonté politique des Etats. Le gouvernement n'approuve donc pas la création d'un « Red Alarm Group » qui, au contraire, pourrait rendre plus grand le fossé entre l'alerte précoce et l'action. Les organisations de prévention et de gestion des crises régionales sont les plus aptes à repérer les risques dans leur région, mais sont encore faibles en termes d'efficacité. C'est pourquoi le gouvernement soutient leur renforcement.

Le débat n'est pas tant de rétablir un droit généalogique de l'action humanitaire au profit des ONG, que de s'entendre sur le contenu et les limites d'un concept et d'une éthique de l'intervention spécifiquement humanitaire. Il conviendrait sans doute de recourir à un autre terme « qu'humanitaire » d'Etat, en évitant ainsi de définir une doctrine d'Etat par un concept qui émane de la société civile. Le vocable de “ protection ou sécurité civile internationale ” correspondrait probablement davantage à la fois aux rôles traditionnels de l'Etat et à la tendance à voir en lui, de manière croissante, le recours face aux risques de toutes natures. La culture et l'expérience française en matière de prévention et de gestion des crises est ici à rappeler. Le fait qu'un nombre croissant des relations internationales soient placées par la France dans une perspective humanitaire ne saurait, non plus, servir d'alibi à l'abandon de son rôle éminemment politique en faveur du rétablissement de la paix et à l'inaction en matière de prévention.

Pour certains la notion de droit d'accès aux victimes, et celle d'impartialité qu'elle implique, doit cependant être distinguée d'une définition élargie de la “ sécurité civile ” en ce que cette dernière comprendrait non seulement l'accès mais également la défense des victimes. Par l'identification des agressés et des agresseurs qu'elle suppose, cette défense des victimes contredirait la règle de neutralité propre au domaine humanitaire. Les actions entreprises dans l'optique d'une “ sécurité civile internationale ” ne manqueraient cependant pas de se heurter au dilemme fréquent qui s'impose à l'action humanitaire lorsque le non-alignement sur une des parties au conflit est une condition matérielle de l'accès aux victimes. De nombreuses organisations, tant non gouvernementales que multilatérales, en sont venues à considérer que la dénonciation des atteintes aux droits humanitaires et aux droits de l'homme ne constitue pas une rupture de l'impartialité. La constitution éventuelle d'un “ corps public de sécurité civile internationale ” ne pourra éviter de répondre au préalable à ce type d'interrogations, d'autant plus que le statut étatique de celui-ci lui permettra moins qu'aux ONG de concilier un égal accès aux parties en guerre et la dénonciation des actes de l'une de celles-ci.

Des principes de politique étrangère peu adaptés à des situations marquées par la complexité.

La diplomatie française semble marquée par la priorité donnée à la stabilité institutionnelle. Le souci de protection des Etats les plus faibles et la réaffirmation régulière des fondements du droit international où les Etats, quels qu'ils soient, sont les seuls sujets de droit et les uniques interlocuteurs, en sont la manifestation. Les caractéristiques des crises actuelles, qui voient se multiplier les parties prenantes de toutes natures, où il est fréquemment impossible de trouver un acteur étatique en prise avec l'événement, et où apparaissent des “ zones grises ” entre guerre et paix, fragilisent l'action diplomatique classique à base d'interventions étatiques en vue de la paix. L'inadéquation de ces politiques a pu nourrir la critique selon laquelle la France a été à la remorque des événements ou s'est rangée du côté des pouvoirs en place.

L'aspect implicitement normatif de l'accent porté sur la stabilité institutionnelle, en ce sens limité, a eu aussi pour effet de limiter les capacités d'appréciation des situations génératrices de crises graves et la possibilité d'en tirer des conclusions pour la redéfinition des politiques d'aide au développement. La stabilité (stabilité des Etats, stabilité des frontières, stabilité des gouvernements, stabilité des engagements internationaux) étant vue comme une condition exogène du développement, toute crise était considérée comme un accident de parcours sur le chemin du développement et les interventions pour les résoudre comme provisoires par principe. La reprise de la coopération publique au développement devait attendre la reconstruction préalable des institutions. Les programmes n'étaient pas réévalués, notamment pour prendre en compte leurs effets fragilisants éventuels ou le mode de redistribution des ressources, souvent facteur d'instabilité.

Agir contre les crises : quels instruments multilatéraux ?

L'intervention extérieure demeure naturellement conditionnée par le jeu des intérêts stratégiques et politiques. Cependant la nature et le nombre de ces intérêts et des interlocuteurs qu'ils impliquent évoluent. Plusieurs des opérations multilatérales de maintien de la paix auxquelles la France a participé récemment se sont inscrites dans le cadre d'objectifs humanitaires affirmés et ont recouru au déploiement de contingents militaires. Ces interventions ont parfois été soumises à l'accord préalable d'un Etat ou confrontées à sa disparition effective. L'intervention extérieure est ainsi amenée à s'éloigner d'une certaine tradition, tant sur le plan des principes que sur celui de son champ géographique.

Les appareils militaires occidentaux se sont adaptés de façon croissante à la " projection de forces à distance ". Face à des crises de plus en plus complexes, les Etats hésitent à s'investir directement. Ils sont souvent confrontés à des intérêts stratégiques et politiques divergents entre un nombre croissant de pays et optent de plus en plus pour une délégation de mandat vers le multilatéral, y compris quand ceci implique l'emploi de contingents militaires qui peuvent s'orienter à leur tour vers des missions " civilo-militaires ".

Les événements du Kosovo ont mis en exergue la plupart des nouvelles données du contexte dans lequel l'ensemble des acteurs des crises est aujourd'hui placé. En ce sens, pour beaucoup, ils constituent un précédent. Le constat de l'inadaptation des anciens cadres de référence a motivé de nombreuses ébauches de propositions de doctrines, de cadres stratégiques, de redéfinitions de l'éthique de l'intervention humanitaire et de réformes des institutions multilatérales.

L'OTAN, et notamment son assemblée parlementaire², ont entrepris de réexaminer le rôle que cette organisation pourrait assumer comme instrument de gestion des crises civiles. Les missions remplies par ses contingents militaires en appui aux actions de soutien aux populations menées par des organisations de secours de la société civile ne vont pas sans provoquer nombre d'interrogations. Lorsqu'elle a lieu sans mandat de l'ONU, son intervention est contestable au regard du droit international.

Sur le plan opérationnel, la réussite des opérations militaires et des actions civiles est considérée comme de plus en plus liés par une relation d'interdépendance. L'identification d'un " chaînon manquant " a conduit à poser de manière explicite la question du rôle des armées dans le maintien de l'ordre et de leur aptitude à remplir des missions de police, jusqu'ici traditionnellement assignées à l'ONU. Il est envisagé de doter l'OTAN d'un pôle civilo-militaire. Son mandat se situe-t-il dans un cadre politique suffisamment clair ? Pour certains, ces orientations de l'OTAN peuvent entrer en compétition avec la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC). L'affirmation de cette dernière dans le cadre de la réforme des institutions européennes est en effet l'un des éléments de la politique européenne de prévention et gestion des crises.

Face aux urgences, les États européens optent de plus en plus pour une délégation de mandat au travers d'organismes tels qu'ECHO, devenu le premier bailleur de fonds mondial pour les actions d'urgence. La question des directives politiques qui devraient accompagner ce transfert de compétences se pose avec d'autant plus d'acuité que ce mouvement s'accroît. La politique européenne, dont les orientations sont jugées " floues ", est cependant dotée de fonds de plus en plus importants³ majoritairement affectés aux ONG. On notera la prédominance d'ONG françaises dans la part des financements accordés par ECHO. Cette position s'explique par leur talent " d'ingénierie de projet humanitaire " et leur forte présence opérationnelle sur le terrain.

² Rapports de la Sous-Commission sur la sécurité et la coopération civiles (M. Wim van Eekelen) et de la Commission des Affaires Civiles (Arthur Paecht) de l'Assemblée Parlementaire de l'OTAN, 1998

³ Budget de ECHO en 1999 : 800ME

Encadré n°6**1990-2000, “ La décennie des sanctions ”**

- Jusqu'à la fin de la guerre froide, les sanctions économiques, bien que faisant partie des instruments de la Charte des Nations Unies, n'ont jamais été mises en œuvre, à l'exception de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud. On peut d'ailleurs noter que ces décisions du Conseil de Sécurité ont été prises sous la pression d'initiatives non gouvernementales pour le “ boycott ” des entreprises de ces pays ou de celles qui y opéraient, et dans le deuxième cas, seules les armes ont fait l'objet d'embargo.

- Depuis, onze Etats ont fait, sous l'égide des Nations Unies, l'objet de sanctions économiques, auxquelles il faut ajouter une quarantaine de sanctions unilatérales, bilatérales ou édictées par des institutions régionales.

- Une autre évolution est la variété des motivations : agression territoriale, rétablissement de dirigeants démocratiquement élus, dissuasion des soutiens aux actes de terrorisme, désarmement et dissémination nucléaire, atteintes aux droits de l'homme et au droit humanitaire. Plusieurs de ces mesures économiques ont visé non des Etats, mais des parties non étatiques aux conflits.

- Apparaissant initialement comme un moyen pacifique et peu coûteux à la disposition des Etats et comme susceptible d'applications générales, l'efficacité des sanctions économiques et ses conséquences humanitaires font aujourd'hui l'objet de réévaluations en profondeur, notamment au sein de l'ONU.

- Les études de cas rétrospectives concluent généralement à une efficacité importante des sanctions sur le plan économique, ce qui dénote un respect relativement rigoureux des résolutions des Nations Unies. Il n'a pas été trouvé de correspondance entre l'intensité de l'impact sur l'économie et la satisfaction des objectifs politiques, c'est-à-dire l'évolution des comportements des dirigeants des pays ou entités visés. Il semble par contre avéré que les sanctions ont produit les effets recherchés quand elles sont un outil de persuasion dans un processus de négociation progressif et continu. En conséquence, l'efficacité des sanctions imposerait la mise en place d'un “ panier ” de mesures coercitives dissociables auxquelles répondraient, selon l'évolution des interlocuteurs, des “ sanctions positives ”, notamment une modulation de l'aide qui coexisterait ainsi avec des sanctions allégées. En tout état de cause, les sanctions économiques efficaces ont impliqué une action politique maintenue, au contraire de celles qui ont acquis, par défaut, un caractère punitif.

- Pendant cette décennie, la prise en compte des effets collatéraux des sanctions économiques a d'abord été limitée aux conséquences sur les pays voisins, pour lesquelles la charte des Nations Unies prévoit des compensations (art. 50). Par contre, l'effet politique pervers de renforcement de régimes non respectueux des droits de l'Homme par les sanctions elles-mêmes a été moins vite perçu, sans doute en raison de l'issue positive de la question sud-africaine, où une large part de la population soutenait les sanctions, malgré les effets qu'elle subissait.

- Parmi les 12 cas de sanctions, les conséquences humaines ont atteint des niveaux très importants à Haïti et en Irak, en touchant lourdement et principalement les populations vulnérables, les moins à même de changer la politique suivie par les États visés par ces sanctions. La sélectivité des sanctions employées dans la plupart des autres cas (interdiction d'échanges limitée à certains produits) semble en règle générale correspondre à une atténuation marquée des impacts involontaires. Il n'en reste pas moins que la prévision des conséquences spécifiquement assignables à l'interruption, même partielle, des échanges se heurte à de nombreuses difficultés. La fragilité et les crises humanitaires préexistantes dans la plupart des pays cibles, comme la difficulté à anticiper la capacité des sociétés à peser sur la redistribution de ressources amoindries, qui peuvent alors être captées par les minorités dirigeantes, rendent l'évaluation préalable des effets des sanctions pour le moins imprécise. La réévaluation périodique obligatoire des effets des sanctions, l'introduction d'un délai contraignant pour leur reconduction ainsi que des “ procédures d'appel ” sont souvent présentées comme des mesures pour pallier ce constat.

- En outre, si le principe des exceptions humanitaires semble aujourd'hui généralement reconnu, leur mise en œuvre matérielle par les comités, spécifiques à chaque résolution, sous l'égide du Conseil de sécurité, est souvent accusée de vider ces “ dérogations humanitaires ” d'une bonne partie de leur contenu.

- L'ensemble de ces facteurs explique l'intensité de la recherche actuelle en faveur de “ sanctions intelligentes ”, notamment financières.

*Sources : Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J Schott, Kimberly Ann Elliott, "Economic Sanctions Reconsidered", 1990
David Cortright, George A. Lopez, "The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies for 1990s", 2000
Collectif, "Political Gain and Civilian Pain : Humanitarian Impacts of Economic Sanctions", 1997
The Human Security Network, "Proceedings of Second Ministerial Meeting (Interlaken Processus)", 2000*

Reconnaissant l'importance des crises dans les mécanismes du sous-développement et celle de l'objectif de prévention, la Commission du développement du Parlement européen, naguère, a demandé qu'une partie importante des fonds du FED et des crédits MEDA soit allouée à la mise en place de dispositifs de gestion proactive des crises, en s'appuyant à la fois sur les structures inter-étatiques (OUA, CEDAO par exemple pour l'Afrique) et sur les institutions de la société civile. Mais pour réellement soutenir les sociétés civiles locales, ces fonds devraient être indépendants des États concernés.

Les transformations structurelles⁴ en cours au sein de la Commission européenne et leurs conséquences potentielles (rapprochement entre la Direction Générale chargée des relations extérieures, la Direction Générale Développement et le bureau humanitaire) sont politiquement significatives et seront décisives.

Le dispositif français de réponse aux crises ne saurait de ce fait ignorer les politiques de coopération européennes. Sur ce point, le HCCI alerte le gouvernement sur quelques évolutions inquiétantes auxquelles il conviendrait de remédier :

- la montée en puissance financière d'ECHO s'est opérée sans qu'une doctrine politique claire ne la précède ou ne l'accompagne;
- le formalisme et la tendance croissante à la bureaucratisation aboutit à exiger des ONG des garanties que les plus petites d'entre elles sont incapables de fournir et risque à terme de les couper de l'accès aux financements européens;
- ECHO envisage de verser l'essentiel de ses fonds, contre 30% aujourd'hui, aux agences onusiennes. Cette orientation doit être impérativement stoppée, car l'Europe doit maintenir une politique et des moyens propres, ses intérêts stratégiques et géographiques ne recoupant pas nécessairement ceux des Nations Unies. Par ailleurs, ce serait condamner à terme les ONG d'origine européenne et affaiblir l'image de l'Europe, si des actions de coopération et d'urgence devaient s'effectuer principalement sous couvert de guichets onusiens.

L'analyse détaillée du dispositif multilatéral n'entre pas dans le cadre de ce rapport. Le fonctionnement du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui constitue la seule institution pouvant légaliser l'intervention extérieure des États, ne devrait pas cependant échapper pas à la critique. Le débat sur le blocage et la lourdeur de décision au sein du système des Nations Unies est en effet crucial. En atteste le projet de réforme initié par M. Kofi Annan.

Occupant une place centrale dans le dispositif multilatéral, les sanctions internationales, et notamment les embargos économiques, sont souvent l'ultime recours diplomatique avant une éventuelle intervention militaire ou civilo-militaire. Elles sont cependant contestées, car inadéquates, souvent inapplicables, et ont trop souvent pour effet de renforcer les gouvernements "punis" tout en affaiblissant un peu plus les populations civiles victimes et les oppositions (cf. encadré n°6).

Les sanctions économiques portant sur les échanges de biens ne devraient jamais être dissociées de l'objectif pour lequel elles sont décidées. Cela a pour première conséquence qu'elles ne sauraient être sans terme connu et sans obligation d'évaluation. En effet, afin de se prémunir contre leurs effets contre-productifs, leur impact devrait régulièrement être mesuré et leur intensité réévaluée pour s'adapter aux évolutions internes du pays sanctionné. D'autre part, certaines activités préalablement déterminées devraient plus souvent faire l'objet de clauses d'exception, afin d'éviter que les populations ne deviennent les premières cibles des dites sanctions et de permettre la continuité des secteurs de la santé et de l'éducation, l'approvisionnement en nourriture et les activités susceptibles d'encourager les forces alternatives au régime en place (notamment dans les domaines de la culture, du sport, de la communication, etc.). Ces dérogations ne sont pas encore systématiquement prévues, et même lorsqu'elles sont mises en place, ce type de sanctions n'en demeurera pas moins une arme lourde qui ne peut rester sans conséquences graves pour les populations concernées.

⁴ dites "réformes Patten"

Encadré n° 7**“ SMART SANCTIONS », des sanctions ciblées et efficaces ?**

- Faire des “ sanctions intelligentes ” un instrument important de l’action des Nations Unies a été proposé notamment par le “ Human Security Network ”, réseau d’Etats créé à l’instigation du Canada et de la Norvège et qui rassemble une vingtaine de pays du Nord et du Sud. Elles visent à répondre à l’inefficacité politique des sanctions économiques générales et à leurs impacts humanitaires disproportionnés. Les sanctions financières internationales sont préférées aux limitations sur le commerce des biens, particulièrement parce qu’elles ont peu d’effet sur les couches vulnérables des populations. Il conviendrait cependant de distinguer les flux nécessaires aux échanges de produits de base et d’être en mesure de disposer d’une discrimination consensuelle entre ce qui ressort de la circulation des capitaux et de l’échange des biens (par exemple d’équipement), ce qui est loin d’être le cas. Ces sanctions “ intelligentes ” sont susceptibles d’atteindre directement les dirigeants “ au sens large ”, responsables au premier chef des comportements visés par les sanctions. Elles peuvent atteindre les profits tirés des économies parallèles ou capturées par les pouvoirs d’autant plus que les sanctions commerciales ont interrompu les flux commerciaux habituels. L’efficacité de ces sanctions impliquerait qu’elles soient accompagnées par d’autres mesures qui nécessitent, elles aussi, une évaluation préalable de la vulnérabilité des pays et de leurs élites ainsi qu’une volonté politique assurée dans le temps : embargo sur les armes et saisies des produits de leur commerce illégal, restriction sur les vols et visas, publicité des profits illégitimes et des sanctions nominatives, etc.

- S’il semble que le gel des comptes publics, la saisie des avoirs ou les restrictions des investissements, ciblés sur les États et les élites, fassent l’objet d’un consensus croissant sur le plan des principes, il n’en demeure pas moins que les effets attendus sont conditionnés par la levée d’obstacles à la fois techniques et politiques. Si les échanges de biens physiques sont relativement lents et facilement traçables, il n’en est pas de même des flux financiers. Il est ainsi estimé qu’une décision de gel doit être prise de façon coordonnée en quelques heures et qu’elle doit être basée sur des informations exhaustives sur l’ensemble des relations financières des cibles en y incluant les gestionnaires opérant pour le compte de ces dernières. A l’exception possible des États-Unis, qui n’ont jamais démantelé leur dispositif mis en place pendant la seconde guerre mondiale, la plupart des législations nationales sont loin de permettre même le seul recueil des informations nécessaires, sans même évoquer la volonté des États de supporter des conséquences non négligeables sur leurs propres économies. Les relations et le partage des fonctions à établir entre les organes décisionnaires de l’ONU (Conseil de sécurité, Assemblée générale), le Secrétariat de l’ONU et les pays membres sont aussi largement débattus.

*Sources : Actes du “ Second Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions ”, 1999
Koenraad Van Brabant, “ Can Sanctions be Smarter ”, synthèse de la conférence, ODI, 1999
Conseil de sécurité de l’ONU, “ L’impact humanitaire des sanctions conduit le conseil à créer un groupe de travail chargé d’améliorer leur efficacité ”, 17 avril 2000*

Encadré n°8**Le projet de Médecins Du Monde****La création d'une Commission Humanitaire au sein de l'Organisation des Nations Unies**

- « En 1918 : 5% des victimes de la première guerre mondiale étaient des civils.
- En 1999 : 95% des victimes des guerres sont des civils »

Médecin du monde propose la création, par l’Assemblée générale des Nations Unies, d’une Commission Humanitaire composée d’experts indépendants, élus par celle-ci sur proposition des États. Son mandat serait de collecter les informations, de les analyser et d’alerter les organes des Nations Unies, les décideurs politiques à l’échelle internationale et l’opinion publique. Une telle instance humanitaire internationale s’avère essentielle pour une meilleure prise de conscience de beaucoup de crises non médiatisées et pour une meilleure gestion des réponses humanitaires.

- Collecter les données provenant des sources les plus diverses pour limiter le risque d’une occultation par les belligérants.
- Analyser pour qualifier, de façon objective, l’importance des situations de crise et les qualifier en des termes perceptibles pour le plus grand nombre.
- Alerter publiquement et en toute transparence les organes décisionnaires des Nations Unies et des États, mais aussi l’opinion publique sur les violations des droits humanitaires.

Une instance qui puisse favoriser la décision politique en faveur des populations civiles et permettre la mobilisation des opinions publiques sur les bases de constats incontestables renforcerait ainsi l’effectivité de l’engagement des Nations Unies dans la défense des principes reconnus par sa Charte.

Source : MDM, “Protéger les populations civiles dans les conflits armés”, 2000

Les sanctions directement orientées sur les décideurs comme le gel des avoirs font l'objet d'un consensus croissant mais celles-ci se heurtent encore à des obstacles techniques et politiques. (cf. encadré n°7)

Cette question est liée à celle de la justiciabilité des coupables de violations graves des droits de l'Homme. Les tribunaux ad hoc (Rwanda, ex-Yougoslavie) et la future cour pénale internationale sont des instruments qui visent à lutter contre l'impunité en nommant les responsables et en organisant leur poursuite judiciaire. Ces tribunaux sont sans doute les seules instances devant lesquelles la responsabilité d'acteurs non gouvernementaux peut être invoquée puisque l'ensemble des Traités⁵ concernant le droit humanitaire ne s'applique qu'aux États souverains.

La proposition de Médecins du Monde concernant un mécanisme renforçant la protection des populations civiles pendant les situations de crises et conflits, interpelle les États sur la nécessaire déconnexion de l'humanitaire des contingences de la "real-politik". Elle réaffirme la place centrale de l'accès aux victimes. Elle consiste en la création d'une commission indépendante rattachée au Secrétaire Général, qui pourrait être le lieu d'une meilleure interaction entre société civile et système onusien, permettant une évaluation impartiale des besoins humanitaires. (cf. encadré n°8)

Cependant, si la nécessité d'une plus grande transparence concernant les bilans humanitaires réalisés lors des crises semble évidente pour tous, il existe des divergences importantes concernant tant la structure à mettre en place, que les personnes ou organisations susceptibles de la composer ou de l'accompagner. D'aucuns s'interrogent sur l'opportunité de la présence des ONG dans un tel comité : la protection des populations civiles relevant des instances nationales et internationales, elle dépend d'abord et avant tout de la volonté politique et de la capacité des gouvernements et des organisations intergouvernementales à agir pour prévenir ou mettre fin aux violations du droit international humanitaire. Selon eux, le transfert de ces responsabilités, même indirect, vers les organisations humanitaires privées, peut se révéler dangereux. Le respect du droit international et la protection des populations civiles s'inscrivant dans la concrétisation de rapports de force internationaux et de conflits d'intérêts, la proposition MDM peut apparaître comme une solution institutionnelle à un problème essentiellement politique. L'information sur les violations des normes humanitaires ne manque pas, et c'est un meilleur transfert de cette information vers les décideurs qui doit être recherché par la mise en place de procédures d'alerte. Cette question mérite un débat international, mais d'abord français et européen. La France devrait profiter de sa présidence de l'UE pour susciter un tel débat, puis pourrait le présenter comme sujet de réflexion à l'ONU.

Trois autres dossiers, d'importance égale, devraient être abordés à cette occasion : la pandémie du Sida et ses effets déstabilisateurs, la question des tribunaux internationaux (ex-Yougoslavie, Rwanda et TPI), et les engagements du traité d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel. Les conséquences du Sida sur la stabilité des pays concernés s'avèrent gigantesques. Le jugement de criminels de guerre, de responsables de génocides et la mise en œuvre de l'élimination des mines antipersonnel sont en sens inverse des éléments porteurs d'espoir.

⁵ Conventions de Genève y compris le second protocole de 1977.

II LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CRISES ET LA COOPÉRATION

LE DISPOSITIF PUBLIC

Toute crise ne suscite ou ne mérite pas intervention.

Pourquoi et comment déclenche-t-on une intervention ? Les événements du Kosovo ont, au moins pendant une période, démontré que l'opinion publique est elle-même partie prenante. Partagée entre un désir de mettre fin à l'inacceptable et la crainte d'être prise dans un engrenage incontrôlable, elle pèse de plus en plus sur les décisions de déclenchement ou sur les moyens d'intervention. Elle peut être incitation, légitimation tout autant que frein à l'action. Une intervention durable ne peut plus se faire aujourd'hui sans un soutien fort de l'opinion publique. Elle s'impose, en quelque sorte, aux décideurs politiques et aux élus. Elle devient progressivement l'enjeu d'une "guerre médiatique". Dans les cas d'intervention extérieure d'urgence de la France, une démocratie d'opinion tend à fonctionner en temps réel qui bouleverse la participation normale de la représentation parlementaire (art. 35 de la constitution)⁶.

Le Kosovo a représenté un cocktail unique de situations inédites : médiatisation du conflit, mise au ban des nations du gouvernement yougoslave, souci de crédibilité de l'Union européenne, volonté américaine d'affirmer un nouveau rôle pour l'OTAN au moment de son cinquantième anniversaire. Il ne constituera toutefois vraisemblablement pas l'étalon permettant d'établir une nouvelle règle, valable pour toutes les situations, ou le signe de l'avènement définitif de relations internationales fondées sur l'impératif humanitaire. Alors que des atteintes comparables aux droits humains étaient commises par une Russie autrement puissante que l'État serbe, l'indignation éprouvée par beaucoup à l'idée que le conflit tchétchène n'ait pas entraîné de réactions significatives témoigne peut être moins d'une vision naïve des rapports de forces internationaux que du fait qu'une véritable doctrine publique des interventions extérieures devra s'attacher aussi à intégrer explicitement la prise en compte de ces rapports de forces. Ne serait-ce que pour ouvrir la panoplie des réponses adaptées.

En Afrique, crise de la dette, coups d'État, conflits dits ethniques, désastres et cataclysmes naturels, sont autant d'événements qui contribuent régulièrement à placer la France face à ses obligations de solidarité internationale particulières.

Sur ce continent, la politique d'intervention de la France a connu récemment d'importants changements. En particulier à l'occasion de plusieurs épisodes de la crise en Côte d'Ivoire, il est devenu clair qu'il n'y a plus d'automatisme de l'intervention. Ceci conduira sans doute à revoir les automatismes prévus dans les accords de défense ou de coopération signés dans les années 60 avec les pays africains nouvellement indépendants. Néanmoins, l'Afrique demeure un continent où la demande de sécurité et de stabilité reste la plus élevée et l'offre la plus faible. Le gouvernement français, s'il estime devoir conserver une responsabilité particulière en la matière, devra y sensibiliser davantage ses partenaires dans le cadre de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC), comme sa propre opinion publique, de plus en plus réticente.

Redéfinir de nouveaux principes d'intervention, qui évitent la mise en œuvre de politiques de double standard, fondées sur des valeurs universelles mais permettant une application sélective, demeure un défi. Une nouvelle éthique de l'intervention est à inventer.

⁶ Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures, par François Lamy, mars 2000

La panoplie des organismes publics

La DGCID

Le 1^{er} janvier 1999, le Ministère de la Coopération, né au lendemain de la décolonisation d'une mutation du Ministère des Colonies, a disparu, ses services étant absorbés par le MAE. La Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID), qui a en charge l'ensemble de la coopération, est structurée par politiques, et est en particulier responsable de la politique d'aide au développement. La nouvelle DGCID n'a pourtant pas intégré, dans son organigramme, de cellule dédiée à l'action sur l'amont des crises. Certes les services chargés de la prospective et de l'évaluation ont potentiellement cette vocation, mais le Haut Conseil n'a pas eu connaissance d'une réflexion engagée sur le sujet qui pourrait conduire à la définition de politiques visant à peser sur les facteurs de crise.

La Cellur

Le 26 avril 1985 était créée, par décision conjointe du Ministre des Relations Extérieures et du Ministre délégué chargé de la Coopération et du Développement, une Cellule d'urgence et de veille (Cellur) à compétence interministérielle, placée sous la responsabilité du premier de ces deux ministères. Elle était la réponse des services du Premier Ministre (Bleu de Matignon du 1^{er} mars 1985) à l'intervention plutôt désordonnée des services publics français (Sécurité Civile, SAMU, etc.) lors du tremblement de terre de Mexico. Son texte fondateur prévoyait la réunion, en cas de crise humanitaire, de représentants des différents ministres concernés (Défense, Intérieur, Santé, Agriculture, etc.) et désignait les associations comme ses partenaires naturels.

Son champ de compétence est double : d'une part, apporter une réponse opérationnelle en cas de crises (catastrophes naturelles dans un premier temps puis progressivement crises politiques) ; et d'autre part, transporter l'aide alimentaire française. Le dispositif a été renforcé, en 1988, par la création d'un Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé de l'action humanitaire, placé sous la direction de Bernard Kouchner. Ce secrétariat a disparu en 1997. De 1988 à 1992/93, la Cellur a été mise à disposition du Secrétariat d'Etat à l'action humanitaire. Pendant cette période, elle a servi de centre opérationnel du Secrétariat d'Etat pour les crises humanitaires.

Le SAH

En 1992 était créé le Service d'Action Humanitaire (SAH), qui relève aujourd'hui du Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères. Sa fonction est de compléter l'action de la Cellur, notamment pour la formation des attachés humanitaires et des volontaires pour le service national humanitaire, pour l'accueil des réfugiés étrangers à titre humanitaire, et pour l'épauler sur le plan administratif et financier. Tout au long de cette période, l'Etat français répondra ainsi à quelques grandes crises humanitaires, notamment le tremblement de terre en Arménie, les crises en Roumanie, au Kurdistan, en Somalie, en Bosnie et Kosovo, etc.

L'AFD et le Ministère des Finances

Rappelons pour mémoire que depuis plusieurs années le centre de gravité de l'APD s'est, budgétairement parlant, déplacé du côté de l'ensemble Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MEFI) – Agence Française de Développement (AFD). Leur rôle peut sembler marginal par rapport au sujet de la prévention des crises, sauf qu'il est essentiel dans celle des choc économiques et dans les décisions d'allègement de dettes.

L'émergence d'actions civilo-militaires de l'État

Avec la multiplication des crises régionales, la France, soucieuse de contribuer à la stabilité internationale, s'est trouvée confrontée à la nécessité d'enrichir sa stratégie d'action, longtemps limitée par la prépondérance de la doctrine de la dissuasion. Cette évolution s'est traduite par des interventions de moins en moins exclusivement militaires, ce qui en retour soulève l'impérieuse nécessité d'une définition claire des relais civils. L'aspect "civil" est jugé comme l'une des conditions de la réussite des opérations et de l'accomplissement des objectifs initiaux d'intervention fixés aux armées. Ces interventions "civilo-militaires" d'assistance directe, mais aussi de sensibilisation auprès, au milieu et au bénéfice des populations civiles, se multiplient.

C'est dans ce contexte que le Ministère de la Défense a entamé, dans les années 90, une réforme de son dispositif en créant, entre autres, au niveau central, un véritable pôle stratégique interarmées, capable à la fois d'anticiper les crises et de conduire des opérations sur le plan militaire et civilo-militaire. La réforme organisationnelle visait à mettre à disposition du chef d'État-major des Armées (CEMA), conseiller militaire du gouvernement, un dispositif rénové de veille, d'alerte, d'analyse et de réponse aux crises, qui prenne aussi en compte la part croissante du multilatéral dans les interventions françaises, tant au niveau des forces déployées (OTAN et dans l'avenir, forces européennes), qu'au niveau du cadre d'intervention internationalisé (opérations de maintien de la paix sous mandat onusien notamment).

La notion de prévention des crises, conçue à la fois comme une fonction stratégique et un état d'esprit, était le noyau de la doctrine définie par cette réforme. Ne se cantonnant pas au secteur militaire, elle offrait au Ministère de la Défense la possibilité de disposer d'une approche globale dans les domaines politique, diplomatique, économique, social, culturel, sécuritaire et militaire. Dans ce cadre, les Actions Civilo-Militaires (ACM) ont été réorientées pour répondre au nombre toujours croissant d'interventions de l'armée française dans des contextes multilatéraux et civils. Elles ont été conçues pour intégrer et gérer des problématiques civiles rencontrées par les forces armées.

Imagées en 1995, mises en œuvre en juillet 1997 suite à une directive d'organisation du CEMA, elles s'inspirent du dispositif américain. Plus récemment encore, la directive ministérielle du 22 mai 2000 en précise l'adaptation aux contextes africains. Trois types d'actions civilo-militaires sont à distinguer : les ACM au profit des forces armées, "outil" avant tout militaire ; les ACM au profit de l'environnement civil, qui contribuent directement au soutien de l'environnement civil et à la stabilité régionale dans le cadre d'opérations sous mandat multilatéral ; et enfin les ACM dans le cadre d'opérations humanitaires.

La directive d'état major de 1997 proposait pour les ACM une organisation interministérielle assurant quatre fonctions principales de :

- a) conseil et d'orientation de l'action des forces engagées dans le cadre d'opérations civilo-militaires, en fonction des objectifs politiques, économiques et culturels de reconstruction des pays concernés ;
- b) de centralisation des informations civiles pluri-sectorielles recueillies sur le terrain par le réseau des "capteurs militaires" ;
- c) de la mise à disposition des acteurs civils concernés, notamment les ONG, de ressources d'origine militaire ;
- d) de facilitation de l'accès aux ressources civiles des pays concernés par les acteurs civils intéressés grâce à la mobilisation de moyens militaires adéquats, par exemple de déminage, de transport, de logistique ou de génie.

Dans la pratique, différents domaines d'interrelations sont envisageables entre les armées et le secteur civil. Ils vont de l'échange d'analyses, d'informations et conseils sur le contexte sécuritaire d'intervention, de suivi de l'évolution de la situation humanitaire, au soutien logistique afin de prévenir une aggravation de la situation ou de renforcer, par exemple, un travail coordonné de régulation des mouvements et d'assistance aux populations civiles en zones sensibles.

La maîtrise du problème humanitaire, parce qu'elle concourt au rétablissement de la paix, est considérée comme un objectif prioritaire pour les armées. Les ACM doivent permettre aux organisations sur place d'être efficaces dans leurs missions et aux forces armées de maîtriser leur propre action civile.

Un projet urgence-développement GRET/MSF à Kabinda (RDC) vu par un responsable du GRET **Encadré n°9**

· Ce projet est un des premiers à avoir associé des opérateurs de nature différente et des financements d'urgence et de développement dès le départ de l'action :

Début 1994, MSF gère, dans la région de Kabinda, le camp de transit où arrivent les Kasaiens chassés du Shaba par des conflits interethniques. En présence de cas de malnutrition sévères, MSF demande au sein du groupe URD l'avis de spécialistes en développement afin de structurer conjointement un projet adapté. Sur la base de l'analyse de la situation produite par le GRET, il est décidé d'associer les gros moyens logistiques et financiers de MSF afin de répondre au plus pressé : ***nourrir ceux qui ont faim, mais de le faire autour d'actions permettant aux deux populations résidentes et refoulées de s'auto-suffire au plus tôt, sans se déchirer.***

Le projet s'attache en particulier à réactiver les Comités Locaux de Développement (CLD) pour que ce soient eux qui jouent le rôle de structuration des deux catégories de population. Assez rapidement les CLD sont incités à se regrouper dans l'ensemble de la région : ils forment un " syndicat de gestion de terroir ", le Sidka. Quelques mois plus tard, MSF retire ses équipes puisque le contexte s'est apaisé. Et à partir de septembre 1996, le GRET ne fait plus que passer des contrats avec le Sidka, dont il contrôle l'exécution pour le compte des bailleurs de fonds.

· La crise des modes d'intervention :

Suite à la crise de 1996-1997, liée à la première guerre (prise de pouvoir par L.D. Kabila), les projets ont assez rapidement repris leur cours. Mais fin 1999, le désordre s'installe dans la sous-région, et le front s'établit alors à quelques kilomètres de Kabinda. La seconde guerre est incontestablement plus grave que la première et crée une nouvelle situation de crise aiguë, justifiant a priori une intervention d'urgence pour apporter une aide alimentaire aux populations de Kabinda (notamment celles déplacées, en provenance des villages alentours désormais en zone occupée). Le GRET cherche alors à intervenir pour apporter une aide d'urgence. Il faut rappeler qu'aucune ONG d'urgence n'est présente sur place depuis le départ de MSF en 1995.

Le GRET se tourne vers Echo, mais le dialogue se révèle difficile. Il s'avère que Echo exige une présence sur place d'un expatrié du GRET pour s'assurer de la mise en œuvre de l'aide dans de bonnes conditions. Le sérieux de l'équipe locale et des partenaires du GRET n'apparaît pas un gage suffisant. ***Echo considère qu'un dispositif d'aide d'urgence reposant sur les seuls acteurs locaux est risqué, car ceux-ci sont susceptibles d'être pris au piège des influences locales.*** Finalement le GRET n'a pas pu trouver d'entente avec Echo. En revanche CRS et Caritas ont pu intervenir.

· Qu'a appris le GRET sur l'approche de l'urgence-développement à partir de l'expérience de Kabinda ?

De cette crise humanitaire le GRET tire les enseignements suivants :

Il existe une autre crise, non résolue, qui concerne le dispositif européen d'intervention en contexte de crise. Il est relativement plus facile de mettre en selle une ONG d'urgence internationale pour une intervention massive, que de mobiliser les acteurs locaux ou les acteurs implantés localement pour des opérations ponctuelles. Pourtant les ONG de développement, lorsqu'elles connaissent les autorités, les partenaires associatifs locaux et les entreprises, sont bien placées pour intervenir en contexte de crise. Elles compensent leur manque de savoir-faire " urgentiste " par une connaissance des hommes, de la région, des circuits d'approvisionnement, etc. Mais elles se heurtent à une autre difficulté : l'accès souple et rapide aux guichets de l'aide d'urgence. ***Lorsque des vies sont menacées, on ne peut demander aux développeurs d'attendre l'arrivée des urgentistes accrédités pour la mise en œuvre de l'aide.*** D'ailleurs cette intervention extérieure est loin d'être toujours souhaitable. Elle se conçoit lorsque la crise est extrêmement sérieuse et requiert l'intervention de spécialistes à grande échelle, mais beaucoup moins lorsqu'elle peut être résolue localement par des aides ponctuelles. C'est ici qu'une typologie des acteurs locaux serait nécessaire pour affiner l'analyse faite par Echo du danger de se reposer sur eux.

Tout le monde s'accorde à reconnaître aujourd'hui l'importance de la prévention des risques dans l'approche de l'aide humanitaire. Il faut sans doute aller plus loin et considérer l'appui aux opérateurs locaux comme un élément d'un dispositif de prévention. Ce travail exige un engagement durable, un travail de fond, ce que la compartimentation des guichets urgence et développement ne permet pas.

L'expérience de Kabinda n'a été possible que parce que MSF avait la certitude, dès le début du programme d'urgence, de disposer de budgets de réhabilitation (sur deux ans), qui ont permis de mettre en œuvre des micro-projets. Ce qui montre encore une fois que c'est dans le sens d'un meilleur emboîtement des systèmes d'aide d'urgence et de développement que devraient être orientés les efforts de renforcement des dispositifs d'intervention.

Sources : Pierre Daubert, GRET C. Pirotte et B. Husson (dir.) :
" Entre urgence et développement – pratiques humanitaires en question ", 1997

LES INITIATIVES NON ÉTATIQUES

Un tissu associatif pluriel et dense, qui bénéficie d'un rayonnement international

Parallèlement à la complexité croissante des situations de crise et à l'évolution apportée dans les rapports entre États, par les institutions européennes et multilatérales, la société civile française (ONG, entreprises privées, collectivités territoriales, syndicats, organisations de migrants) est de plus en plus souvent directement impliquée dans des situations de crise. Même si cette participation apparaît plurielle dans sa forme et son amplitude, le grand nombre d'acteurs français engagés fait question, qu'on la juge source de richesse ou de confusion. Intégrer la diversité des acteurs est l'autre défi à relever.

La question des responsabilités de chacun dans l'action est importante. La multiplication des acteurs rend plus difficile leur détermination. Si, à raison, les acteurs non gouvernementaux refusent de servir d'alibi ou de prétexte à des interventions ou non-interventions des États, leur responsabilité est engagée dans les actions qu'ils conduisent tant par rapport aux populations bénéficiaires qu'au regard des donateurs privés qui leur ont fait confiance.

Une belle histoire

Hors de la sphère de la "Croix-Rouge"⁷ ou des associations confessionnelles dont l'histoire est beaucoup plus ancienne, les associations non gouvernementales, "naissent" à la suite des deux guerres mondiales. En 1919 se crée sur le sol britannique l'association Fight The Famine en contestation du blocus imposé par les alliés et pour porter secours aux populations allemandes souffrant sévèrement de ses conséquences. Elle porte actuellement le nom de Save the Children Fund. OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) est fondé en 1942, pour venir en aide aux populations grecques sous l'occupation nazie. En 1945/46, 22 organisations humanitaires se regroupent sous le nom de CARE (Cooperative for American Remittances Europe), pour distribuer l'aide américaine.

De nombreuses ONG françaises dites de développement virent le jour à la suite du grand mouvement d'accession à l'indépendance des peuples colonisés dans les années 1950 et 1960. Impliquées dans des rapports complexes avec le "tiers-mondiste politique", beaucoup inscriront leurs actions en soutien des luttes de décolonisation, en s'associant physiquement sur le terrain aux efforts de développement des nouveaux pays indépendants. Certaines y verront l'occasion et le terreau d'un nouveau "processus révolutionnaire", en opposition aux sociétés du Nord trop "bourgeoises" et "repues" et de l'Est, trop "bureaucratiques".

Inspirant le "sans-frontiérisme" et donnant naissance quelques années plus tard à quelques grandes ONG françaises dites d'urgence, MSF est créée à l'occasion du conflit du Biafra (1967-janvier 1970), affirmant publiquement que le geste de solidarité ne doit pas être limité ou même empêché par les frontières internationales, les raisons d'État ou les impératifs diplomatico-stratégiques⁸. Acteurs privilégiés au cœur des crises (humanitaire et urgence) et hors des crises (développement, reconstruction), les ONG d'urgence se caractérisent par leur réactivité et leur flexibilité à l'évolution des contextes. Par leur diversité, elles couvrent tous les secteurs de la solidarité, des services de survie au soutien à la démocratie, en passant par l'éducation. (cf. encadré n°9)

Elles fourniront trois secrétaires d'État à l'action humanitaire et serviront de référence pour ce qui allait devenir "l'humanitaire d'État". Aujourd'hui, le Haut représentant spécial pour le Kosovo du Secrétaire Général des Nations unies, Bernard Kouchner, est issu de leurs rangs.

⁷ En 1852, Henri Dunant crée à Genève l'Union chrétienne des jeunes gens qui deviendra une organisation internationale plus connue sous le nom de YMCA. Suite à la bataille de Solferino (24 juin 1859) et de son livre "Un souvenir de Solferino" (1862), se constitue autour de lui, le "Comité International de Secours aux blessés" en 1863 qui donnera naissance au CICR.

⁸ cf. Philippe Ryfman, "La question humanitaire - Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale", Ellipses, 1999, p34, 36,42,58

Encadré n°10**Deux exemples de réseaux internationaux de la société civile, dédiés à l'alerte, la prévention et la résolution des conflits : le réseau FEWER et la Plate-forme européenne pour la prévention et la transformation des conflits (EU-conflict).**

L'apparition de réseaux non gouvernementaux internationaux spécialisés dans la question de la paix et des conflits est sans doute un trait novateur apparu ces dernières années. Pour certains, elle répond à la fin de la guerre froide qui aurait levé une grande partie des obstacles à l'expression politique d'un mouvement pacifiste. Il est cependant plus probable que ce mouvement trouve une raison d'être originale dans la nature des conflits de la période contemporaine, souvent internes aux sociétés et aux États et invitant donc plus particulièrement des initiatives non-gouvernementales, dans la volonté de leurs militants d'avoir une relation de service et de médiation avec les parties, souvent non étatiques, en conflit, dans les relations complémentaires, bien que critiques, qu'ils veulent entretenir avec les organisations internationales et dans l'importance qu'ils donnent aux droits de l'homme et au développement.

Rassemblant des organisations non gouvernementales, souvent impliquées dans l'action humanitaire et dans l'aide au développement, organismes de recherche liés aux instituts universitaires, fondations privées, etc. autour de chartes et de guides d'intervention qui font l'objet de formalisation explicite, ces réseaux ont développé des méthodologies d'intervention, constitué des fonds d'information rapidement actualisés sur les situations locales. Ceci leur est rendu possible notamment grâce à leur extension internationale importante qui permet à de nombreuses organisations et initiatives des pays concernés par les crises d'agir précocement sur place, en relation avec des structures proches des centres décisionnels des organisations internationales (ONU, Union européenne) ou des États donateurs.

Le Forum on Early Warning and Early Response (**FEWER**) rassemble 35 ONG ou instituts indépendants. Il se fixe comme but de diffuser l'information, et d'œuvrer en faveur de réponses coordonnées et précoces aux conflits violents. A cet effet ses analyses contiennent des éléments de réponses et sont fournies aux acteurs clés des situations, par le biais de contacts constants. Les membres du réseau renforcent leurs capacités par des travaux de recherches sur les meilleures pratiques en matière de prévention, sur le suivi des indicateurs de risques et la méthodologie du développement.

FEWER pose comme principe l'avantage comparatif d'un réseau décentralisé qui permet à la fois d'accéder rapidement à toutes les parties susceptibles d'entrer en conflit, de nouer des relations locales souvent impossibles pour des organismes publics et d'instaurer un processus collectif d'apprentissage et de renforcement des capacités d'interventions au Nord. En matière d'alerte, les rapports réalisés par les membres locaux sont diffusés sur le réseau et sont restitués aux divers acteurs potentiels des événements, autant les parties (groupes, gouvernements ou autorités locales) que les tiers (organismes multilatéraux) au sein de « groupes de contact ». Ces derniers ont aussi pour vocation de faire l'état des outils de prévention disponibles ou susceptibles d'être créés par chacun des acteurs, initialement présents en tant qu'individus, et d'évoluer vers un consensus plus élargi autour d'une « planification stratégique » visant les possibilités de tous les participant en matière de prévention.

En matière de réponse, le constat du peu de capacité des institutions à anticiper les effets de catastrophes humanitaires pourtant annoncées (Grands Lacs 1998, Caucase 1999, Guinée 2000) conduit FEWER et les associations qui y participent (par ex. EAWARN en Russie, Caucase et Azerbaïdjan, WANEP, West African Network for Peace building, African Peace Forum...) à privilégier des contacts précoces avec les acteurs publics de niveau intermédiaire et à un niveau régional plutôt que central.

En coopération avec le CLONG (Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne), la plate-forme européenne pour la prévention et la transformation des conflits, **EU-conflict**, a été créée en 1997 à partir d'un Appel adressé aux chefs d'Etat pour que les crises et leur prévention soient mieux intégrées aux politiques de l'Europe. Outre alerter sur les situations porteuses de catastrophes humanitaires ou d'atteintes aux droits de l'homme partout dans le monde, ce réseau veut développer la (re)construction collective locale des « capacités de paix », garante d'une prévention efficace.

Les méthodes développées reposent sur la conception que le rétablissement de la paix et la réconciliation doivent être considérés comme des processus continus exigeant des incitations positives et des procédures formalisées d'expression des conflits à un niveau de base des sociétés. Ceci impose une professionnalisation dans ce rôle de « médiation », qui ne va pas sans débats sur le code déontologique qui doit l'accompagner. Les organisations de ce réseau insistent sur l'importance de l'aide à la construction des institutions de « paix » locales, comme sur l'évaluation préalable, par l'ensemble des organismes d'aide, de leurs impacts sur les risques de conflits violents. Il plaide ainsi pour un cadre intégré de l'ensemble des interventions de l'aide internationale et pour un équilibre prudent entre les objectifs macroéconomiques et politiques.

Références FEWER : www.fewer.org ; EU-Conflicts : www.euforic.org/euconflicts

Les réseaux internationaux et organisations qui soutiennent les forces démocratiques, les associations locales de paix et de défense des Droits de l'Homme jouent également un rôle important dans la promotion de la paix et dans la prévention des conflits. Soutenir les sociétés civiles, les organisations locales lorsqu'elles s'expriment en faveur de la démocratie et de la paix est de nature à renforcer les capacités internes à maîtriser les dynamiques de conflit.

Plusieurs réseaux internationaux et régionaux se sont constitués autour des problématiques de la résolution des conflits et de réduction de la violence. (encadré n° 10) Au sein des sociétés civiles locales, ils participent de la prévention et de la gestion des conflits (alerte précoce, témoignage, formation, médiation, etc.). Ces organisations multinationales reposent principalement sur des réseaux d'acteurs locaux capables de mettre en œuvre des solutions appropriées. Les outils qu'ils développent sont particulièrement adaptés aux conflits sur lesquels les négociations inter-étatiques n'ont pas ou peu de prises.

Des succès récents et une reconnaissance internationale.

Outre le travail continu réalisé sur le terrain, quelques événements récents ont pu marquer les esprits. Ils vont des traités internationaux qu'elles ont défendus (traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel, Cour Pénale Internationale, Tribunal Pénal d'Ex-Yougoslavie et du Rwanda) aux contestations récentes de Seattle. Le prix Nobel attribué en 1999 à Médecins sans Frontières, qui vient s'ajouter au prix Nobel attribué à la campagne mondiale contre les mines initié par Handicap International et la Croix Rouge Internationale, consacre un peu plus la place des ONG françaises dans les relations internationales. Dans le domaine de la lutte contre les mines antipersonnel par exemple, la France devrait participer plus efficacement aux efforts de déminage et d'assistance aux victimes et prendre l'initiative, quand le traité d'Ottawa sera entré en vigueur, de l'élaboration d'un mécanisme international de compensation des droits spoliés par cette arme.

Les actions de l'État à caractère humanitaire : un rôle à définir

Face à un paysage en pleine évolution, caractérisé par la multiplication des interventions extérieures sous label humanitaire, la complexité croissante des interventions et l'augmentation du nombre des acteurs, les États deviennent de plus en plus des acteurs directs de l'humanitaire. Dans le principe, ce rôle ne doit pas être contesté. Les ONG reconnaissent à l'État un rôle dans les interventions d'extrême urgence nécessitant des moyens spécialisés de gestion collective, la mise à disposition de moyens logistiques lourds, la sécurisation de l'environnement d'une intervention humanitaire, les échanges d'information et la concertation.

Mais la réponse étatique directe n'est pas toujours légitime. Elle est parfois inadéquate. Les ONG sont soucieuses de l'ambiguïté pouvant naître entre les rôles respectifs de chacun. Certaines ne souhaitent notamment pas le développement d'un "humanitaire d'État" qui dupliquerait leur action ou qui viserait, sous couvert de coordonner leurs actions, à porter atteinte à leur indépendance, tout en suscitant la confusion dans l'opinion.

Les collectivités locales, sous la pression de leur opinion publique, font preuve d'un intérêt croissant pour l'humanitaire. Mais faute de logistique suffisante et de présence sur le terrain, elles ont besoin, pour se mobiliser, de relais dans les zones d'intervention. Si les collectivités locales ne coopèrent généralement pas avec les associations pour des actions de développement, elles entretiennent en revanche des relations beaucoup plus directes avec les ONG en cas d'intervention de type humanitaire. Ce point mérite une réflexion opérationnelle poussée.

A l'instar de leurs homologues étrangères, les entreprises françaises manifestent de plus en plus d'intérêt lors des phases de reconstruction, mais pas ou peu de relais sont assurés par les pouvoirs publics français et elles se plaignent de ce que les principaux marchés leur échappent de ce fait. Le Kosovo a été à cet égard une tentative intéressante de pallier ces insuffisances chroniques, mais qui a trouvé très vite ses limites budgétaires institutionnelles.

Encadré n°11 organigramme :

Dans les faits, les actions de solidarité des Etats et de leurs citoyens se complètent. Ceci a été clairement attesté par quelques grandes opérations récentes qui ont engagé l'Etat français tandis que le quotidien de l'action humanitaire était assuré par les ONG. Ces opérations ont supposé des échanges et un travail étroit, notamment avec les ONG impliquées, en dépit d'un déficit de doctrine sur le sujet au sein de l'Etat. Des catastrophes naturelles récentes à l'étranger (Mexique, Venezuela, Mozambique, etc.), comme la tempête de décembre 99 en France, qui a provoqué l'assistance des Protections Civiles allemande, espagnole, italienne, etc., soulignent que le devoir de solidarité internationale des Etats est une réalité. Celle-ci fait désormais partie intégrante des relations entre nations. La réponse aux urgences est l'occasion privilégiée d'un renforcement des liens de coopération. Elle ouvre la porte vers un nouveau partenariat de réhabilitation, de reconstruction puis de coopération au développement.

DIPLOMATIE, PRÉVENTION ET GESTION DES CRISES

Le panel de la réponse diplomatique

La multiplication des crises de par le monde, et notamment là où la France est la plus présente, amène à s'interroger sur l'efficacité de notre dispositif qui comporte pourtant une large palette de moyens potentiellement capable d'offrir différents niveaux de réponse, notamment économique, le diplomatique, le militaire éventuellement, mais aussi économique, l'éducative ou culturelle, bien au-delà de la seule intervention humanitaire à chaud.

Le dispositif français combine d'un côté les outils diplomatiques et de l'autre les moyens de la coopération bilatérale et multilatérale. Cependant, en matière de crises, l'action demeure essentiellement diplomatique, peut-être du fait de conceptions liées aux questions de souveraineté et aux règles internationales de non-ingérence : sauf crise patente, le contrôle par les États des dynamiques sociales locales est supposé effectif. La montée des crises est bien observée, mais elle suscite peu de stratégies de prévention. La réforme de 1998 consacre un peu plus l'axe privilégiant l'action diplomatique en impliquant directement les ambassadeurs dans la mise en œuvre des politiques françaises de coopération et de développement. Or, avec les dynamiques des nouveaux conflits, les " zones grises " se multiplient, et l'impression ressentie par les organisations de la société civile est que bien souvent les initiatives françaises ne seront engagées qu'après le déclenchement de la crise et de son cortège de violences.

En règle générale, le dispositif diplomatique est " temporairement " évacué, de longues négociations internationales commencent qui permettront peut-être l'arrivée d'un nouveau dispositif gouvernemental, militaire ou civil onusien. Entre temps, la crise s'installe, parfois de façon durable. La durée du retour à la stabilité est d'autant plus longue que l'intensité de la crise est grande. Par cynisme ou par réalisme politique, la détermination politique évoluera au gré de la médiatisation de la crise et de ses paroxysmes. Les conséquences peuvent être un coût humain aggravé, au premier chef pour les plus déshérités, les plus vulnérables.

La DGCID (cf. encadré n°11) dispose, elle, d'une vaste panoplie d'outils : de l'appui à l'État de droit, qui peut toucher aux réformes financières et à la justice sociale, jusqu'aux politiques agricoles qui peuvent davantage s'intéresser à la sécurité alimentaire des populations, en passant par des soutiens à certaines catégories ethniques, sociales, religieuses, etc. souffrant d'exclusions et de discriminations. L'alchimie espérée de la rencontre entre deux " cultures " administratives (celle des ex- " coopération " et des ex- " DGRCSST ", l'une économique et l'autre politique) a la capacité potentielle de faire de cet appareil puissant de plusieurs milliers de cadres motivés, un outil d'action en amont de l'éclatement des crises. Il faudrait pour cela une diversification d'une coopération orientée essentiellement vers les États avec des moyens publics, intégrant davantage les acteurs non gouvernementaux, dont le mode d'intervention les place souvent aux avant-postes de l'observation des injustices porteuses de conflits. Il faudrait aussi que les responsables politiques lui permettent de jouer un rôle se situant aux frontières du " diplomatique " et du " technico-économique ".

Encadré n° 12

Mémorandum de la France au Cad (mars 2000) : « une réforme profonde des principes, des objectifs et des instruments de l'aide française » (abrégé et extraits, sources MAE)

1.1 Les principes de la réforme pour un dispositif plus cohérent et efficace

- **le monde en développement n'est pas uniforme.** Les besoins des pays en développement sont extrêmement divers, notamment selon leurs niveaux de richesse. Il faut concentrer les moyens de l'aide au développement vers les pays les plus pauvres qui n'ont pas d'autre moyen de financement. Les pays émergents ont également besoin de notre concours, la fragilité des dernières étapes du développement a été démontrée par la crise récente en Asie. Leurs besoins en matière d'assistance technique demeurent importants. Il faut donc spécialiser les instruments selon les besoins.

- **la France doit concentrer ses moyens bilatéraux d'aide au développement** sur un nombre limité de pays, pour améliorer son efficacité. Le Gouvernement a donc choisi de concentrer l'aide bilatérale dans une Zone de solidarité prioritaire. Hors de cette zone, la France privilégiera le canal multilatéral et restera présente par des relations de coopération bilatérale ciblée.

- **l'orientation des politiques de coopération internationale nécessite des décisions régulières du Gouvernement :** Le Comité Interministériel de la Coopération et du Développement est créé pour décider des grandes orientations de la politique française de coopération.

- **le dialogue avec la société civile doit être reconnu institutionnellement,** notamment pour l'élaboration des politiques d'aide. Le Haut Conseil de la Coopération Internationale est créé pour associer des représentants de la société civile à la définition de la politique de coopération internationale pour le développement.

- **l'évaluation des politiques d'aide doit être au cœur du dispositif**

1.2 La réforme a conduit à des modifications profondes du dispositif

Le dispositif de l'aide publique au développement française a été rationalisé autour de deux pôles ministériels : le ministère des Affaires étrangères, pôle diplomatique, et le ministère de l'Économie et des Finances, pôle financier. Ces deux ministères concentrent les fonctions de définition, de gestion ou de contrôle de la gestion, et de suivi de la coopération bilatérale française.

Les services du **Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de la coopération sont regroupés** au sein du ministère des Affaires étrangères, constituant un pôle diplomatique unique pour l'ensemble de la coopération internationale. Au sein de l'administration centrale, la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement regroupe désormais les services compétents du ministère de la Coopération et du ministère des Affaires étrangères. Dans les pays en développement, les missions de coopération deviennent des services au sein des ambassades.

Le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a également réformé son organisation et ses instruments pour s'adapter aux objectifs fixés par la réforme

L'Agence française de développement devient « l'opérateur pivot » de l'aide bilatérale au développement. Elle intervient dans les pays de la zone de solidarité prioritaire. L'essentiel des projets et programmes d'aide au développement est désormais confié à cet opérateur principal, qui prend le nom d'agence. L'État conserve la gestion directe de l'aide aux secteurs institutionnels et de souveraineté.

.../...

Reconstruction et développement : quel dispositif ?

La fin de la guerre n'est pas toujours synonyme de retour immédiat à la paix ou de retour à la normale. La sortie du conflit passe souvent par un long chemin de deuil, de réconciliation " démocratique " et de reconstruction politique et économique. De même, l'après-catastrophe naturelle est-il rarement un retour à la situation antérieure.

En outre la cessation des phases aiguës de conflits ou de chocs n'est pas synonyme d'une sortie de crise : la fréquence des situations de « crises durables » ne permet souvent pas de conditionner le redémarrage de l'aide au développement au retour à un hypothétique état « normal », d'ailleurs difficile à définir.

La reconstruction de sociétés plurielles et démocratiques est un enjeu à long terme. La restauration de services de base, la création d'un espoir de vie meilleure pour tous, tout comme la démilitarisation, la réforme du secteur de la sécurité, la restauration d'un État, de sa justice et de sa police, sont autant de sujets qui interpellent les politiques françaises de coopération et de développement. Par ailleurs, il paraît important de porter une attention particulière à la situation des femmes lors de la sortie des crises. En effet, la gestion de l'après-crise doit prendre en compte la spécificité des besoins des femmes qui se retrouvent dans une précarité extrême. Après la mobilisation ou la disparition des hommes, la grande majorité des femmes sont réfugiées dans des camps avec leurs enfants et le reste de leur famille. Ces femmes deviendront les principaux acteurs de la reconstruction économique de leur pays. L'aide française doit pouvoir les soutenir et répondre de manière appropriée à leurs besoins.

Sur tous ces sujets, la France apparaît bien absente face aux initiatives anglo-saxonnes, y compris dans certains pays francophones, notamment dans les Grands Lacs (Burundi), qui ont bénéficié récemment d'initiatives de paix et de plans de reconstruction où elle a peu compté. Plus près de nous, au Kosovo, le contraste est frappant entre les moyens civils français qui ont été alloués pour la reconstruction immédiate d'après-crise et ceux mis à disposition par des pays comparables comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou les pays nordiques.

La faiblesse des mesures d'accompagnement génère une moindre cohérence et lisibilité de l'action de la France sur le terrain. Elle conduit à une valorisation internationale qui n'est pas à l'échelle de son engagement, souvent réel et important, dans la recherche de solutions aux crises ou de son effort de solidarité lors des catastrophes naturelles.

La moindre présence des relais civils français dans les situations d'après-crise se traduit dans la phase de reconstruction, dominée par des contrats majoritairement anglo-saxons. Déjà, lors du tremblement de terre en Arménie (1988), en dépit d'une intervention d'urgence massive de l'Etat français, la phase de reconstruction ne donna naissance qu'à une joint-venture française. Plus récemment, le Kosovo a de nouveau montré les faiblesses du dispositif français de post-urgence. Par le passé, des initiatives de réformes avaient cependant été lancées. Suite au conflit libanais, une première réflexion a été entreprise au sein du Ministère de la Défense, dans le cadre du développement des pôles de compétences civiles, qui devait déboucher sur la création des ACM. Elle visait à décloisonner les mécanismes militaires, civils et diplomatiques français afin de permettre l'intégration d'entreprises privées, appelées pour gérer dans l'urgence, des structures collectives telles que l'aéroport ou le port autonome de Beyrouth par exemple. La complexification des crises ultérieures a remis en lumière la nécessité d'une action transversale entre les ONG, les militaires, les entreprises privées et les interventions diplomatiques.

Le dispositif français semble ainsi, malgré des constats récurrents, difficilement capable de surmonter l'absence de « continuum » entre phases d'urgence, de crise, de reconstruction et de développement. Plus qu'à la prégnance de " logiques d'influence " régionales, ceci est sans doute dû au vieillissement de certains outils, à des répartitions problématiques de compétences entre administrations et au fait que ce dispositif reste durablement structuré par l'opposition entre guerre et paix, plus adaptée aux conflits entre Etats qu'aux situations de crises d'insécurité contemporaines.

.../...(encadré n°10)

1.3 Le CICID a défini les priorités géographiques et sectorielles de la coopération bilatérale.

le Gouvernement a décidé de concentrer l'effort bilatéral d'aide au développement vers un nombre limité de pays au sein **d'une " zone de solidarité prioritaire "**. Sans automaticité, les pays de la Zone de solidarité prioritaire ont vocation à bénéficier de l'aide bilatérale française au développement.

La Zone de solidarité prioritaire autorise un choix d'outils de coopération adaptés aux caractéristiques des projets et aux objectifs poursuivis (développement durable, lutte contre la pauvreté, progrès de l'état de droit et de la démocratie, développement du secteur privé, action culturelle et scientifique). Elle permet ainsi une concentration de l'aide publique bilatérale sur les pays où elle répond à un objectif de solidarité et de développement et où elle peut produire un effet significatif.

2 Au sein de la Zone de solidarité prioritaire, les instruments sont destinés au développement des plus pauvres

Au sein de la Zone de solidarité prioritaire, où sont concentrés les instruments de coopération bilatérale pour le développement, cette dernière repose principalement sur l'Agence française de développement, sur le Fonds de solidarité prioritaire et sur la coopération technique. Elle permet ainsi de lutter contre la pauvreté sur trois fronts : celui de l'économie, du social et de l'organisation de la société.

2.1 l'Agence française de développement est l'opérateur principal des projets bilatéraux d'aide au développement dans la zone de solidarité prioritaire. Soumise à la loi bancaire, son activité repose sur le principe de la sélection des projets en fonction de leur impact sur le développement économique et social. Son activité se concentre sur les pays les plus pauvres : l'AFD intervient dans 41 des 48 pays classés par l'ONU comme pays les moins avancés. L'AFD met en oeuvre une gamme complète de concours pour le financement de projets en fonction des règles de concessionnalité définies.

Les objectifs stratégiques des interventions de l'Agence française de développement s'inscrivent dans le cadre des orientations stratégiques établies par le CICID. Celles-ci sont l'insertion des pays les plus pauvres dans l'économie mondiale, et la promotion un développement durable en contribuant au financement de projets d'accompagnement social et de lutte contre la pauvreté.

Ces orientations opérationnelles tiennent compte de 3 préoccupations : contribuer à la maîtrise de l'endettement des Etats, la valorisation des coopérations privées, notamment les initiatives d'entreprises françaises qui investissent dans les pays en développement, et le renforcement de la coopération avec les autres bailleurs de fonds.

2.2 Le Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères est l'instrument de coopération avec les pays de la zone de solidarité prioritaire dans l'ensemble des domaines institutionnels et de souveraineté. Il a vocation à être mobilisé en faveur du développement institutionnel (développement des capacités nationales, secteurs de souveraineté...), du développement social, culturel et de la recherche. Il intervient uniquement sous forme de dons. Les interventions du Fonds sont sélectionnées selon les mérites propres à chaque projet, sans règle d'attribution automatique par pays. Les crédits du Fonds, qui n'intervient que sous forme de dons, peuvent être mis en oeuvre dans le cadre de trois types de projets : des projets "Etat" (projets bilatéraux contribuant au développement d'un pays partenaire), des projets "inter-Etats" (projets bénéficiant à un groupe d'Etats déterminé, réunis le plus souvent dans une organisation inter-gouvernementale (par exemple OHADA, ASECNA) ; et des projets "d'intérêt général" (thèmes sectoriels transversaux de développement comme SIDA, trypanosomiase, culture et patrimoine, sport, femmes et développement ou opérations pilotes dans les domaines de l'éducation, du développement agricole, de l'environnement ou de l'intégration régionale.)

La lecture des missions confiées à la DGCID (cf. encadré n°12) ne permet pas de conclure que les “réformateurs” de la coopération française aient considéré qu’il y avait un enjeu particulier autour des crises et de leur prévention. Il en va de même pour l’AFD et la Direction du Trésor du MEFI, qui mettent en avant une approche de “banquiers” pour motiver leurs réticences à définir des visions politiques de l’aide. On peut d’autre part se demander si les mécanismes actuellement à l’étude en France, dans le cadre de l’initiative PPTE, pour la subordination des allègements de dette à des programmes de lutte contre la pauvreté, ne vont pas donner à la Direction du Trésor un potentiel d’intervention très important dans le domaine de la prévention des crises, dont il serait dommage qu’elle ne prenne pas conscience.

Engagée dans des opérations multilatérales de maintien de la paix, la France devrait réfléchir à son implication dans des activités civiles d’accompagnement selon trois axes :

- a) Tout d’abord, comment apporter des solutions complètes et stables à un conflit auquel la France a contribué à apporter une solution militaire ?
- b) Ensuite, comment soutenir les entreprises françaises souhaitant mettre à disposition leur savoir-faire technologique et leur capacité opérationnelle pendant la crise ? Faut-il et comment leur permettre, dans l’après-crise, de prendre des positions sur des marchés potentiels, dont certains sont largement financés par les organisations internationales ?
- c) Enfin, quel relais administratif efficace sur le terrain pourrait être mis en place pour une telle mission ?

Les interventions récentes du dispositif français et leurs enseignements

Pour les acteurs militaires comme civils, le bilan des expériences récentes des actions civilo-militaires paraît mitigé, ressenti plutôt comme un échec en Bosnie et une réussite au Kosovo.

Les actions civilo-militaires semblent avoir été imposées “par défaut”, faute de structure gouvernementale ad hoc. Elles ont accompagné une action de solidarité civile d’Etat de grande envergure s’appuyant sur les moyens des armées. Mais les mécanismes de relais entre les armées et les acteurs civils, étatiques ou non, et les dispositifs d’après crise n’ont pas été réellement envisagés.

Si l’aspect “militaire” des ACM semble achevé, son volet civil nécessite approfondissement. Une prochaine note de cadrage gouvernemental est annoncée, qui pourrait permettre, sur ce sujet, de clarifier les mécanismes nécessaires de coordination et d’arbitrage entre tous les ministères concernés par cette action extérieure (ministères de la Défense, Affaires étrangères, Intérieur, Santé, Agriculture, Transport, Budget, Education, etc.).

L’expérience de l’association AUDE, tentée au Kosovo après le départ de la Cellur, fonctionnant sur fonds privés d’entreprises et sur fonds étrangers, et de la Mission Interministérielle pour l’Europe de l’Est et du Sud (MIEES), visant à coordonner l’action des entreprises françaises dans la reconstruction, a montré le besoin de structures d’interface dans ce type de situations pour développer la synergie des différents acteurs français. C’est ce rôle qu’a tenté de jouer la mission présidée par M. Fauroux, avec un succès certain, mais limité par la faiblesse de ses moyens.

Encadré n°13**Le nouvel instrument de la politique de développement du gouvernement britannique :
Le DFID (Department For International Development)**

- Créé en 1997 par décret parlementaire, le DFID* est le ministère de plein droit de la coopération britannique. Il fonctionne comme un véritable système intégrant l'ensemble des structures travaillant dans le développement (ONG, universitaires, militaire, etc.).

Programmes d'action spécifiques :

- **le CHAD** (*Conflicts and Humanitarian Affairs Department*) : cellule d'urgence pour les problèmes humanitaires, les conflits armés et les catastrophes naturelles ;
- **le KHF** (*Know How Fund*) pour l'assistance technique aux pays d'Asie centrale et aux PECO dans la phase de transition vers une démocratie pluraliste et une économie de marché.

Orientations politiques (présentées en novembre 1997 dans le "White Paper of International Development")

- volonté de cohérence et de collaboration entre les différentes dimensions de la politique internationale de coopération ;
- prévention des conflits en promouvant le respect des droits de l'Homme, la cohésion sociale et la stabilité politique dans les pays concernés ;
- gestion des conflits en préconisant des solutions de long terme respectant les lois et les spécificités culturelles des pays concernés ;
- aide humanitaire (dans la logique des principes édictés en avril 1998 par la Nouvelle Approche de l'Humanitaire) : renforcer du partenariat Nord-Sud, réduire de l'extrême pauvreté, favoriser le développement dans les pays les moins avancés, permettre l'accès de tous aux soins sanitaires de base, etc.

Une analyse critique par l'ODI

La politique menée par la Grande-Bretagne a fait l'objet de critiques. Elle semble avoir dû redéfinir des objectifs premiers, trop ambitieux et ne pas avoir tenu l'engagement de faire de la sécurité humaine, la priorité de son action diplomatique et politique.

Il est reproché, en conséquence, le fait que l'engagement humanitaire promu par le gouvernement tende à se substituer à ses responsabilités en matière de politique internationale, ce qui accroît le risque d'une politisation dangereuse de l'aide humanitaire.

La tendance à la rebilatérisation des relations internationales du Royaume Uni est rapprochée de ce constat.

* Budget du DFID pour 1999 : 2,3 milliards de livres (soit environ 20 milliards de francs)

Sources : Joanna Macrae, Nicholas leader, Report "Shifting sands", Overseas Development Institute, 2000
Délégation du HCCI, "Compte rendu de visite au DFID", HCCI, 2000

Quelques éléments de comparaison

D'autres pays européens notamment l'Allemagne, le Royaume Uni⁹ ou l'Italie, mais aussi la Suède, le Danemark et les Pays-Bas¹⁰, disposent de dispositifs interministériels de coopération, prévention et gestion des crises et de reconstruction, qui leur permettent d'effectuer un travail de préparation et d'action en profondeur. (cf. encadré n°13). Tous s'inspirent, à divers degrés, de l'approche américaine qui ne voit dans le volet " militaire " qu'un des éléments d'une stratégie globale incluant des actions diplomatiques, économiques, politiques et culturelles, et qui, au bout du compte, permet de privilégier les entreprises nationales. Systématisée au début des années 90, elle se concrétise, désormais, par un dispositif fort de 25 000 personnes, par une coordination à haut niveau (State Department) et par une participation active des entreprises privées américaines.

Les caractéristiques du dispositif administratif britannique, qui tend à devenir le modèle européen de référence, peuvent être résumées ainsi : un outil " politique ", puissant, défini par une " doctrine " claire, un outil souple et flexible en termes administratifs, doté de moyens budgétaires¹¹ et humains¹² significatifs, complet, car permettant d'intégrer et combiner au travers de divers mécanismes, toutes les composantes étatiques et non étatiques liées aux contextes de crises, tout en préservant clairement les champs de compétences. Fort de l'appui conceptuel des centres de réflexion universitaires (notamment l'ODI¹³ ou le Centre d'études de défense¹⁴), il pèse de plus en plus sur les définitions et les orientations stratégiques des politiques d'aide d'urgence et de développement de l'Europe, et notamment d'ECHO. En aval, un important dispositif opérationnel¹⁵ en propre, sur le terrain (DFID) lui permet d'assurer l'évaluation initiale, la maîtrise d'œuvre et le contrôle a posteriori des opérations.

La sensibilité à l'évaluation des effets sur les situations de crises de la coopération au développement et la volonté de faire participer cette dernière aux efforts de prévention semble ainsi largement corrélée à l'adoption de dispositifs adéquats. (voir encadré n°14 pour le cas du Ministère allemand de la coopération et du développement)

A contrario, le schéma de l'approche française, semble envoyer les moyens des ministères en ordre dispersé sur les théâtres d'opérations, les acteurs étatiques semblant ne coordonner leurs actions que difficilement. A l'heure où de nombreux pays européens tendent à coordonner leurs dispositifs nationaux de prévention, gestion des crises et coopération, la France semble manquer d'un instrument de sa politique et être absente de ces débats.

Alors que l'Europe, premier bailleur mondial, voudrait se doter d'un dispositif unique et intégré de coopération, de développement, de prévention et de gestion des crises, la France ne semble pas prête à peser sur les débats alors même qu'elle dispose d'une tradition et d'un savoir-faire reconnus en matière de développement, de coopération et d'action humanitaire.

L'adaptation du dispositif français apparaît ainsi comme une question primordiale et urgente.

⁹ Voir le compte rendu de la visite au DFID par une délégation du HCCI les 6 & 7 juillet 2000.

¹⁰ On notera pour les plus importants en volume : GTZ, SIDA, DANIDA, DFID, Cooperazione Italiana...)

¹¹ Le budget britannique du DFID (Department For International Development) en 1999 serait d'environ 2.3 milliards £ dont environ 10% pour les activités humanitaires (soit environ 2.3 Md FF).

¹² 32 permanents, auxquels s'ajoute une équipe opérationnelle expérimentée et sous-traitée par contrat

¹³ Think tank - Overseas Development Institute

¹⁴ Center for Defense Studies – Kings'college – Oxford University, qui, à titre d'exemple, travaille actuellement sur la maladie du Sida comme facteur de troubles et d'insécurité collective.

¹⁵ En éclairage particulier, au sein du DFID, le service humanitaire britannique dispose de moyens matériels mobilisables à tout moment, de moyens humains importants et d'une vraie capacité de projection sur le terrain, d'un cadre administratif et budgétaire adapté (procédures d'engagements financiers d'urgence, modalités de subvention aux ONG).

Impact of Development Cooperation in Conflict Situations.

Cross-section Report on Evaluations of German Development Cooperation in Six Countries
German Development Institute (GDI), Stephan Klingebiel, août 1999

Encadré n°14

A la demande du Ministère fédéral de la Coopération et du développement économique (BMZ), le GDI a réalisé une évaluation de l'impact de la politique de coopération allemande sur la prévention et la gestion des crises, menée à partir du cas de six pays qui sont ou ont été en situation de conflit (Ethiopie, Salvador, Kenya, Mali, Sri-Lanka et Rwanda). Ce travail fait suite à des observations initiées au début des années 1990, portant sur le rôle, positif ou négatif, que peuvent jouer les politiques de coopération dans les situations de conflit.

Cette évaluation a permis de distinguer les deux types de facteurs de la politique de coopération allemande qui influencent les conflits: d'une part, ceux qui peuvent contribuer à la résolution des conflits, et d'autre part, ceux qui, au contraire, ont des effets négatifs sur l'évolution des conflits. Toutefois, le rapport insiste sur le fait que les crises sont des éléments faisant partie du processus de l'évolution des sociétés. Il s'agit donc moins de prévenir les évolutions que de trouver les outils permettant de faire en sorte que les crises trouvent des dénouements sans conséquences graves.

LA COOPÉRATION EN SITUATION DE CONFLIT : OBSERVATIONS ET ANALYSES

Sources des conflits : sont distingués deux causes des conflits : la rivalité pour les ressources, et la domination d'un ou de plusieurs groupes sur d'autres. L'importance des perceptions par les parties au conflit est soulignée, la discrimination plus que l'inégalité étant considérée comme un facteur clé.

Conséquences des conflits : ces dernières se font sentir non seulement sur le plan des souffrances humaines immédiates, mais aussi par leur impact négatif sur le développement.

Attitude des politiques de coopération et de leurs responsables dans les situations de conflit

Les conflits sont souvent perçus par les acteurs du développement comme un élément perturbateur sur lequel on peut très difficilement jouer. L'abstention de la coopération à prendre en compte la prévention ou la gestion des crises s'explique en partie par une mauvaise collecte ou un mauvais relais de l'information : présélection inconsciente des informations, réticence des structures locales à évoquer des situations de conflit.

La coopération allemande en situation de conflit

En situation de conflit, la coopération allemande a deux stratégies différentes : soit procéder à des ajustements défensifs (par exemple retirer le personnel de coopération pour causes d'insécurité), soit adopter une attitude pro-active face au risque en choisissant délibérément de tenter de prévenir la crise ou à résoudre le conflit. Cette dernière stratégie est la plus fréquemment adoptée par la coopération allemande.

L'étude note une tendance à l'intensification de la coopération allemande en période de conflits, tendance qu'elle juge positive. Cependant, celle-ci est handicapée par deux facteurs : une information insuffisante des acteurs du développement sur les situations de conflit et l'absence d'une véritable stratégie pour les pays concernés. Les acteurs connaissent peu la palette des outils de coopération permettant de répondre aux situations de crises, ceci se vérifiant particulièrement pour les phases de pré-conflit.

RECOMMANDATIONS POUR UNE POLITIQUE DE COOPÉRATION ALLEMANDE PLUS EFFICACE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CONFLITS

L'influence directe de la coopération allemande sur les situations de conflits est encore relativement faible, surtout en période de conflit ouvert. Cet impact diffère ensuite selon les pays et les méthodes choisies. Cette étude comparative a permis de dégager quelques grandes recommandations pour mieux intégrer la prévention et de la gestion des conflits dans les politiques de coopération allemande en soulignant :

- l'importance d'une coordination entre les différents acteurs et donateurs: plus les acteurs sont nombreux et coordonnés, plus l'action préventive ou réactive a des effets positifs sur la situation de crise ;
- la nécessité d'analyser comment la coopération allemande est perçue par les parties au conflit : la coopération officielle tend à donner à l'une d'elle, l'autorité gouvernementale en place, un soutien direct et indirect ;
- d'examiner si les procédures et instruments de la coopération allemande et leur capacité de réaction sont suffisamment flexibles et rapides, et, à défaut, de procéder à un réajustement de ces outils ;
- d'élaborer de nouvelles formes de coopération avec les acteurs de la société civile ;
- d'impulser chez tous les acteurs de la coopération une plus grande prise de responsabilité et la volonté de prendre des risques ;
- de procéder à un ajustement des principes généraux de la politique de développement (principes de développement durable et de partenariat/appropriation)quand le conflit survient ;
- d'adopter une attitude la plus impartiale possible, bien que la coopération allemande ne puisse être totalement neutre ou purement technique dans les situations de conflit. A cet effet, la coopération avec le gouvernement concerné doit être réévaluée à la lumière des situations de conflit.

Une Cellur réformée pour associer coopération et aide humanitaire de l'État ?

Les caractéristiques interministérielles de la Cellur lui permettent de faire appel aux différentes ressources des ministères. Lors de la crise du Kosovo, celle-ci a pu s'appuyer sur les services de diverses administrations, dont en premier lieu ceux du Ministère de la Défense (notamment ses moyens logistiques, le génie, de santé – ainsi que les ressources en personnel des Affaires Civilo-Militaires), et sur ceux d'autres ministères comme la Sécurité Civile du Ministère de l'Intérieur et les SAMU du Ministère de la Santé, etc. Cela l'autorise également à mobiliser, si nécessaire, des moyens réglementaires (règlements douaniers spécifiques, tarification postale humanitaire, etc.) ou juridiques (réquisition de moyens de transport dans les zones à risque par exemple).

La Cellur a pu récemment mettre en place, pour la première fois, un dispositif sur le terrain composé simultanément de 3 cellules opérationnelles en Albanie, Macédoine, et Croatie (pour le Montenegro). Elles étaient chargées, d'abord de coordonner l'action des différents services publics français mobilisés, mais également, de facto, d'appuyer les ONG, les entreprises et les collectivités territoriales qui souhaitent être orientées et soutenues sur le plan logistique.

Rattachée au Ministère des Affaires Etrangères, la Cellur inscrit logiquement son action dans le cadre de la politique étrangère française. Celle-ci complète les moyens diplomatiques ou militaires déployés par le gouvernement. Elle accompagne les décisions politiques de ce dernier en faveur, ou non, d'une intervention. Elle s'inscrit en complémentarité des initiatives des associations humanitaires. Elle permet, en outre, de canaliser des offres de solidarité émanant des collectivités territoriales.

Mais elle a été affaiblie, perdant en particulier le poids politique que lui procurait son rattachement au Secrétariat d'Etat à l'action humanitaire, lors de la disparition de ce dernier. Cela s'est traduit aussi par des crédits réduits au quart de ceux dont elle disposait, voici peu, en début d'année.

Les moyens destinés à répondre à une crise grave sont aujourd'hui supposés toujours pouvoir être prélevés a posteriori sur ceux déjà affectés à des actions de coopération dans d'autre pays. Cet argument est peu convaincant : il postule qu'il existe des années sans crise, ce qui ne s'est jamais vérifié jusqu'ici. Il semble en outre faire peu de cas des obstacles que ce mécanisme met devant toute décision : impliquant la réduction de programmes préalablement annoncés, une décision d'intervention d'urgence relèvera du plus haut niveau politique de l'Etat pour en gérer les conséquences diplomatiques. Ceci ne favorise pas des décisions rapides (il faudra en effet consulter quelque peu avant de faire ce choix difficile).

Un tel mécanisme ne manifeste pas, par ailleurs, une volonté très grande de prévision ou d'anticipation, ni ne favorise. Il n'y a pas d'action d'urgence possible sans individualisation préalable des budgets correspondants. La France, contrairement aux autres grandes nations européennes, ne l'a pas encore compris. (cf. encadré n°15).

La réforme de la coopération française amorcée en 1999, qu'il convient de saluer, n'a cependant pas organisé une meilleure articulation entre la politique de coopération au développement et celle de réponse aux crises. Le fait qu'il n'existe, du côté des pouvoirs publics français, aucun mécanisme pour financer des programmes d'aide aux populations prises en otage dans des conflits qui s'étirent dans le temps, est significatif d'un refus de voir que la stabilité est devenue, depuis le début des années 90, plus souvent l'exception que la règle. L'observation des stratégies arrêtées par d'autres gouvernements européens montre que pour eux, au contraire, l'incertitude que créent les menaces, très répandues, de conflits et crises, est désormais le plus souvent intégrée comme composante des coopérations internationales.

Repenser le dispositif français implique de reconnaître cette situation nouvelle et d'en mesurer les conséquences en termes de politique. Une réforme de la Cellur ne serait ainsi qu'une réponse partielle.

Encadré n°15**Les limites du dispositif actuel**

Les auteurs d'un rapport d'audit sur l'action humanitaire d'Etat réalisé en 1999 regrettaient :

- l'existence de plusieurs structures, reposant sur des textes différents, ce qui crée un chevauchement de compétences. Une structure réellement interministérielle et réactive en cas d'urgence fait défaut.
- la principale faiblesse du dispositif interministériel actuel, qui tient à l'absence de mécanismes clairs de financement des interventions. L'absence de guichet unique complique les démarches des acteurs de la solidarité internationale.
- qu'au sein du Service d'Action Humanitaire, la division médicale dispose d'un mini-service opérationnel dont la fonction stratégique est incertaine. Quant à la division financière, elle ne dispose ni des hommes, ni des outils nécessaires pour assurer sa fonction, et ses circuits lourds et fluctuants de subventions déstabilisent les ONG.
- que la Cellur bénéficie de ressources insuffisantes. Ses moyens financiers, matériels et humains (4 permanents) l'ont souvent contrainte à l'improvisation et se sont montrés inadaptés au regard des ambitions politiques assignées aux interventions françaises sur le théâtre des crises humanitaires.

Ils notaient :

- que la Cellur a relayé néanmoins, avec efficacité, les efforts de solidarité de la société civile et est venue compléter le dispositif français et les actions civilo-militaires.
- que l'expérience récente de l'intervention à caractère humanitaire de l'Etat français au Kosovo a permis de distinguer deux niveaux de blocage : un manque de préparation administrative aux interventions d'urgence (adaptation des règles de l'administration centrale et des règles de la comptabilité publique, adaptation du cadre de financement) et une certaine incompréhension de la part de l'administration des contraintes de ce type de terrain ;
- que les règles administratives générales apparaissent peu, voire pas du tout applicables aux urgences, notamment celles de la comptabilité publique, des procédures d'appels d'offres à 53 jours ou des formalités de mobilisation des crédits d'opération ou immobiliers. Il est choquant que des prestations demandées aux partenaires de la Cellur, réalisées dans l'urgence, aient dû attendre en moyenne près de 6 mois pour honorées par des subventions ;
- que le cadre des procédures administratives de financement ne prévoit que des financements " sur demande de projet " . Des outils financiers pourraient être mis en place afin de rendre possible des financements " a priori ". De même, des régies d'avance, des fonds de concours sont à créer, dont l'objet pourrait être de canaliser la générosité des donateurs avant d'être redistribués sur les acteurs privés. Lors de la crise du Kosovo, la collecte de fonds en Grande-Bretagne a été 5 fois plus importante qu'en France. Non pas que les Britanniques soient plus généreux, mais parce qu'ils disposent d'un système de collecte Etat-ONG particulièrement élaboré.
- que des propositions de " subvention-cadre " de préfinancement annuel pour les ONG ou partenaires habituels de l'Etat ont été formulées par le passé, mais sont restées à ce jour sans suite.

Le rapport concluait que :

- si la réponse française lors de la crise du Kosovo a pu être gérée par des miracles quotidiens, sauvant ainsi in extremis l'image de notre pays, elle a souligné aussi l'obsolescence du dispositif public.
- l'absence de moyens d'accompagnement mis à disposition par l'Etat contredit les aspirations politiques des interventions humanitaires françaises. Un embryon d'administration française sur le terrain (Cellur), des budgets " minimaux " sans commune mesure avec ceux des partenaires européens de la France et des règles inadaptées minorent le projet politique initial.

Pionnière il y a dix ans par ses idées et par ses actions, l'action humanitaire de solidarité de l'Etat français risque, demain, lors de la prochaine crise, d'être absente ou réduite à une simple oeuvre de bienfaisance.

La Commission suggère en outre que, tant à la DGCID, à la Direction du Trésor ainsi qu'à l'AFD, les trois pôles de la politique française de l'aide au développement où s'élaborent les programmes pouvant agir sur les facteurs de risque, soit mise en œuvre une réflexion pragmatique sur quelques pays qui chercherait, en y associant le monde non gouvernemental, à compléter les marges de manœuvre offertes par les fonds de contrepartie des allègements de dette par des réductions complémentaires à l'initiative PPTE.

Les faiblesses et limites des ONG affectent l'ensemble du dispositif d'action français

Plusieurs caractéristiques historiques des ONG françaises les handicapent sur le plan économique et des structures¹⁶. Un rapide panorama économique des ONG françaises engagées dans la coopération internationale, toutes sources de financement confondues, en comparaison d'autres pays européens, met en lumière un véritable paradoxe : grâce à la médiatisation des "french doctors" ou à des mobilisations autour d'opérations spectaculaires comme "l'Ile de lumière", l'opinion publique française, l'administration et les politiques dans leur majorité, sont convaincus d'une prééminence intellectuelle et souvent opérationnelle de l'humanitaire de la France.

La réalité est que, sur presque tous les plans – l'organisation, les moyens, la réflexion, la capacité d'intervention des ONG – la France des ONG est beaucoup plus faible que le Royaume Uni, et peine à faire figure honorable vis-à-vis de certains pays nordiques. Une analyse à grands traits des ressources financières (dons et financements institutionnels) des cinq plus grosses ONG françaises¹⁷, comparées à leurs principales homologues étrangères, montre que le total des cinq premières françaises est à peine supérieur à celui d'OXFAM seule ou à la moitié de celui de CARE (USA). Il représente moins de 14% des cinq plus grosses ONG anglo-saxonnes¹⁸.

Moins de 0,5 % de l'APD française passe par des ONG, ce qui explique en grande partie l'absence de "grosses" ONG de développement¹⁹. Les budgets bilatéraux d'aide humanitaire anglais et allemand sont²⁰ sans commune mesure avec le fonds d'urgence humanitaire français. OXFAM (UK) représente près de quatre fois MSF (F) et Save the Children trois fois (avec double compétence sur l'urgence et le développement, ce qui permet une continuité des interventions). Les montants collectés auprès du public britannique, grâce à un système mutualisé entre les principales ONG, ont été quatre à cinq fois supérieurs à la collecte française pour des crises comme Mitch et le Kosovo.

La faiblesse des fonds propres des ONG françaises les incite, à l'exception notable de deux des plus importantes parmi elles²¹, à recourir principalement pour leurs projets à des financements institutionnels, notamment européens (ECHO, DG1 et DG8).

¹⁶ En 1997, selon une étude de la CCD, parmi les "plus grosses" ONG, seulement cinq d'entre elles ont un budget de plus de 200 MF. En 1999, la plus importante d'entre elles, Médecins Sans Frontières - France annonce dans son rapport annuel un volume de ressources financières de 416 MF dont 340 MF de donations privées (fonds propres) correspondant à 84% du total. Handicap International annonce, pour 1998, 217MF de ressources financières pour 101 MF de fonds privés. A titre de comparaison, OXFAM (UK) annonce 124.3 m£ dont environ 78m£ de fonds privés et Save the Children (UK) 85.1m£ dont 43.4m£ de donations privées. Aux USA, World Vision Relief and Development annonce pour 1996, 303 M USD de ressources financières dont 154 M USD de dons privés, CRS (Catholic Relief Service) annonce pour 1995, 270 M USD pour 42 M USD de dons, CARE en 1996, 371 M USD dont 43 M USD de dons.

¹⁷ MSF, MDM, HI, ACF, Solidarités

¹⁸ OXFAM (UK), Save the Children (UK), World Vision (USA), CARE (USA), CRS (USA).

¹⁹ l'AFVP et le CCFD, qui sont parmi les plus importantes ONG de développement en France. Le CCFD annonce en juin 99 pour son exercice 1998, environ 189 MF de ressources financières dont 141 MF de dons privés (net).

²⁰ Indices multiplicateurs supérieurs à 10 fois les montants français.

²¹ Exception faite de Médecins Sans Frontières et Médecins Du Monde qui énoncent des politiques exactement inverses.

Dans une sorte de cercle vicieux, dotées de peu de ressources en fonds propres depuis le scandale de l'ARC, les ONG se heurtent à des donateurs plus méfiants. Peu soutenues par les médias, elles manquent de notoriété et les retombées pécuniaires de leurs campagnes d'information sont maigres. Le bas montant des fonds propres des ONG françaises, auquel s'ajoute le peu de soutien de l'État français est un facteur déterminant de leur moindre capacité à répondre aux standards administratifs exigés de manière croissante par les financements européens et multilatéraux..

Le sujet est d'autant plus important que, à l'instar de ce qui se passe dans le monde des affaires, il est demandé par tous les bailleurs de fonds, davantage d'efficacité, davantage d'opérationnalité à des coûts d'intervention moindres, et ceci indépendamment des valeurs éthiques, humanitaires ou autres, qui motivent et fondent l'intervention de telle ou telle ONG.

La faible coordination inter et intra ONG, liée, semble-t-il, à une tradition " d'individualisme " des ONG françaises, fait qu'elles éprouvent en outre beaucoup de difficultés à se constituer en réseaux nationaux ou internationaux, y compris lorsqu'elles travaillent sous un même nom.

Le déficit des ONG françaises en matière de recherche et de capitalisation d'expérience, et donc de réflexion théorique, est à mettre en rapport avec le fait qu'elles sont jugées, généralement plus compétentes par leur ingénierie opérationnelle que dans les domaines qui appellent une approche pluridisciplinaire et impliquent l'élaboration de projets stratégiques : développement durable, gestion de l'environnement, soutien à la démocratisation, droits des minorités, questions de genre, réflexions géopolitiques. A l'inverse, les ONG des autres grands pays s'enracinent souvent dans un humus universitaire et de partenariat avec des laboratoires de recherche privés. Le manque d'intérêt pour les sujets théoriques et conceptuels au profit de l'action, et un recrutement essentiellement axé sur les praticiens de terrain, les tiennent ainsi en marge des principales enceintes où s'élaborent les doctrines.

Une gestion insuffisamment professionnelle de leurs ressources humaines est aussi une caractéristique fréquemment énoncée. La formule du volontariat, statut précaire, a pour conséquence un renouvellement rapide du personnel peu favorable à la capitalisation des expériences, à leur évaluation et à la communication avec les bailleurs de fonds et autres institutions. Demeurant toujours apprécié par une majorité des ONG, car mixant des éléments d'engagement militant, de messianisme et d'œuvre sociale grâce à son dispositif de réinsertion face au chômage, le contrat de volontariat apparaît contradictoire et s'accommode peu avec la tendance à la professionnalisation du secteur. Néanmoins, il répond aux exigences économiques liées à la fragilité des ONG françaises et bien peu d'entre elles pourraient s'en passer. Des politiques de recrutement de " juniors ", que complète une politique de recrutement " interne ", y compris pour des postes d'encadrement à forte spécificité professionnelle, font toutefois des ONG françaises de " bonnes écoles " de formation pour les organismes européens, onusiens ou pour les ONG étrangères, mais le mouvement associatif français en profite peu.

Le modèle français à la croisée des chemins

Les calendriers à venir, tant au niveau européen qu'à celui de l'OTAN ou des institutions internationales, témoignent que la question des interventions extérieures à finalité humanitaire et celle de l'inclusion croissante des volés civilo-militaires est devenue incontournable. Partie prenante de ces évolutions annoncées, notamment du fait de son retour partiel dans l'organisation militaire de l'OTAN et de ses engagements multilatéraux, la France tarde à définir un projet politique « civil », qui concrétiserait le renforcement des engagements de l'État dans la défense du droit humanitaire.

L'intervention militaire à caractère " humanitaire ", c'est à dire la présence lors des crises de militaires dotés d'un mandat humanitaire, associée à l'action civile humanitaire de l'État, soulève certes de vives controverses en France. En comparaison avec leurs consœurs britanniques, les ONG françaises affichent souvent des stratégies, au mieux d'évitement, même de critique systématique de l'État et de ses personnels militaires.

Lignes directes du CAD pour les conflits, la paix et la coopération pour le développement

Encadré n° 16 source : OCDE, DCD (99)6, « *comparaison des systèmes de gestion de la coopération...* »

Les lignes directrices du CAD pour les conflits, la paix et la coopération pour le développement traduisent les vues et l'engagement collectifs des membres du CAD en faveur de changements fondamentaux dans les moyens mis en oeuvre par la communauté internationale pour répondre aux besoins de prévention des conflits et de consolidation de la paix. Sur la base des nombreuses recommandations spécifiques énoncées dans ces Lignes directrices, les membres du CAD insistent sur certaines des possibilités qui s'offrent d'améliorer à l'avenir la réponse apportée par la coopération pour le développement grâce, notamment, à des mesures destinées à :

- Reconnaître que la stabilité structurelle est un fondement du développement durable et amener l'opinion publique à comprendre que les objectifs et stratégies de consolidation de la paix et de prévention des conflits font partie intégrante des programmes de coopération.
- Renforcer les moyens dont disposent nos organismes d'aide pour analyser, à un stade précoce, les risques et les causes profondes de conflits violents dans les pays qui sont nos partenaires et pour déterminer les possibilités qui existent de contribuer, par nos efforts d'aide, à remédier à ces causes profondes. L'objectif primordial est en l'occurrence de rehausser la capacité de nos partenaires -société civile et administration à tous les niveaux - de promouvoir la paix et de prévenir les conflits.
- Oeuvrer avec nos collègues au sein de nos gouvernements respectifs en vue d'assurer que toutes nos politiques -y compris dans les domaines de la sécurité, des relations politiques et économiques, des droits de l'homme, de l'environnement et de la coopération pour le développement - sont cohérentes et favorisent la stabilité structurelle et la prévention des conflits violents. A cette fin, il faudra notamment soutenir les dispositions des accords de cessez-le-feu et les embargos sur les armes imposés par les Nations unies, et s'employer à éviter les livraisons d'armes illégales qui contribuent à alimenter les conflits. Dans ce genre de situations, harmonisation et sens des responsabilités, sont deux impératifs fondamentaux dans le domaine de l'approvisionnement en matériel de défense, et surtout de la fourniture d'armes légères. Dans notre dialogue avec les pays qui sont nos partenaires, nous devrions nous attacher à promouvoir le même souci de cohérence de leur part.
- Viser une plus grande cohérence et une meilleure transparence dans les initiatives de prévention des conflits que prend la communauté internationale et dans la manière dont elle réagit aux conflits et à des situations d'urgence complexes. A cette fin, il faudra établir un système d'alerte précoce qui soit plus étroitement lié à la prise de décision, mieux organisé et mieux coordonné entre les divers acteurs multilatéraux, régionaux, bilatéraux et non gouvernementaux. Dans la mesure du possible, la communauté internationale devrait procéder à une analyse collective pour convenir d'un cadre stratégique d'action et des responsabilités de coordination, en tenant compte du contexte local, national, régional et international.
- Encourager et soutenir les initiatives des pays de la région ou de la sous-région où des conflits ou des tensions apparaissent pour qu'ils puissent contribuer efficacement à leur prévention et leur résolution compte tenu du rôle irremplaçable de médiation et de simplification qu'ils peuvent être en mesure de jouer.
- Atténuer les démarcations institutionnelles, budgétaires et fonctionnelles entre la planification des secours d'urgence, de l'aide à la reconstruction et de la coopération pour le développement, démarcations qui peuvent susciter des contradictions ou des défaillances dans l'aide ou en empêcher la bonne coordination. La réforme du secteur économique et social du système des Nations Unies - y compris de ses branches politiques, militaires et humanitaires et des institutions internationales de financement - doit à l'avenir amplifier les synergies des réponses apportées globalement par la communauté internationale.
- Oeuvrer dans les instances appropriées en faveur de critères de performance et de principes, internationalement acceptés et respectés, devant régir les méthodes d'intervention des organismes exécutants (intergouvernementaux, gouvernementaux et non gouvernementaux) dans les domaines de l'assistance humanitaire et de l'aide à la reconstruction.
- Tenir compte de la nécessité d'adopter des procédures souples de mobilisation et d'affectation des ressources face aux situations de crise tout en maintenant les mécanismes de contrôle essentiels. Il s'agira notamment de renforcer les capacités nécessaires pour gérer et résoudre les crises, tout en s'assurant que l'aide ne contribue pas à prolonger les conflits.
- Encourager les efforts visant à promouvoir un dialogue ouvert et participatif sur les moyens de renforcer la capacité d'assurer la sécurité avec des niveaux de dépenses militaires moindres y compris le renforcement de la capacité des autorités civiles d'exercer un contrôle efficace sur les forces militaires.
- Assurer le suivi et l'évaluation de notre performance dans le domaine de l'aide à la consolidation de la paix et à la prévention des conflits, et poursuivre nos travaux, notamment au sein du CAD, en vue de définir avec toujours plus de précision un nombre croissant de pratiques optimales pour ces activités, essentielles à l'instauration d'un développement durable.

Il est généralement concédé aux forces militaires un rôle d'appui logistique et de sécurisation de la zone d'intervention. Mais comment alors éviter d'organiser une coordination, militaire ou civile, de la conduite des opérations humanitaires, quand ces dernières impliquent l'intervention des forces militaires ? Les cas où la sécurité des personnels internationaux devient un enjeu majeur et conduit les responsables publics à demander le retrait des opérateurs ou la suspension des opérations de secours humanitaires montrent que ces questions ne peuvent se satisfaire de réponses succinctes.

Symétriquement, l'État français évite de consulter formellement les ONG en amont de la prise de décision. Un cadre de consultation " paritaire ", créé par décret du 18 mai 1994 mais jamais appliqué, est tombé depuis dans l'oubli²². La consultation entre le gouvernement et la société civile semble se cantonner en aval, sur le terrain, dans la mise en œuvre de la décision. Laissant peu de place à la concertation entre les diverses administrations de l'État ou entre l'État et la société civile, le système centralisé actuel entraîne un certain cloisonnement des actions, des systèmes d'alerte, des budgets, des modes d'actions et des modes de décision, alors que la réponse à la nouvelle géopolitique des crises nécessite avant tout des moyens variés et concertés.

A l'instar des évolutions observées dans d'autres pays (dont témoigne tout particulièrement l'adoption, dès 1997, par l'OCDE de « lignes directrices », qui n'ont cependant pas encore été pleinement intégrées aux processus d'évaluation, cf. encadré n°16), une synergie plus grande organisée entre les différents acteurs représenterait incontestablement une valeur ajoutée. Si la notion de prévention des crises, telle qu'elle s'affirme au cœur des politiques notamment anglo-saxonnes, ne saurait être exemptée d'évaluations et de critiques, le risque est grand de la voir s'imposer en France, dans la pratique et par défaut de toute ambition alternative.

²² Décret interministériel n°94-407 du 18 mai 1994, JO du 22 mai 1994, portant création de la commission consultative de l'action humanitaire

CONSEIL DE L'EUROPE - DÉVELOPPEMENT (30-11-1998) PRÉVENTION DES CONFLITS

Encadré 17

1. Le Conseil souligne que les conflits violents qui secouent les pays en voie de développement, infligeant de terribles souffrances humaines et s'accompagnant d'effets dévastateurs sur les économies locales et régionales, les structures sociales et l'environnement, sont un sujet de préoccupation constant. Le Conseil reconnaît que la politique de coopération au développement offre d'importantes possibilités de contribuer à la prévention de ces conflits violents, notamment en s'attaquant aux facteurs sous-jacents de conflit qui sont liés au développement et en saisissant les occasions d'aider à prévenir les conflits violents à un stade précoce. Le Conseil rappelle que la politique de l'UE concernant les activités axées sur le rétablissement de la paix, la prévention et la résolution des conflits sera arrêtée et mise en œuvre par l'Union et ses États membres ainsi que dans les domaines relevant de sa compétence par la Communauté.

2. Le Conseil rappelle que l'Union européenne a déjà adopté plusieurs documents concernant le rétablissement de la paix, la prévention et la résolution des conflits, notamment les conclusions de 1995 sur "la diplomatie préventive, la résolution de conflits et le maintien de la paix en Afrique", la résolution de 1997 sur "la cohérence" et les conclusions de 1997 sur "la prévention et le règlement des conflits en Afrique". Le Conseil rappelle en outre la communication de 1996 de la Commission intitulée "L'Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà".

A cet égard, le Conseil réaffirme que la démarche mise au point au sein de l'Union pour ce qui est du rétablissement de la paix, de la prévention et de la résolution des conflits, eu égard surtout au continent africain, doit être étendue à toutes les régions en voie de développement, et doit également déterminer l'action des différents États membres de l'UE.

Le Conseil rappelle aussi les lignes directrices adoptées par le CAD (Comité d'Aide au développement de l'OCDE) sur les conflits, la paix et la coopération au développement à l'aube du XXI^{ème} siècle et rappelle les discussions en cours dans les enceintes internationales, notamment au sein des Nations Unies. De plus, le Conseil se félicite en particulier que les aspects liés au développement soient évoqués dans le rapport sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, récemment publié par le secrétaire général des Nations Unies.

3. Le Conseil souligne que les populations concernées doivent jouer un rôle moteur dans le rétablissement de la paix, la prévention et la résolution des conflits, et souligne que toute solution viable suppose un renforcement des initiatives locales. Les activités doivent, dans toute la mesure du possible, faire fond sur les ressources et les institutions locales. Il convient également de prendre en considération l'incidence des politiques de l'Union (y compris les politiques commerciales et de développement ainsi que l'aide humanitaire) sur les perspectives de paix, de démocratie et de stabilité. Il faut assurer la cohérence entre les instruments politiques, économiques, sociaux et ceux en faveur du développement et de l'environnement. Il est également nécessaire de veiller à ce que ces opérations soient cohérentes avec l'ensemble des activités extérieures de l'Union européenne, y compris la politique étrangère et de sécurité commune.

4. Reconnaissant que le déclin économique et l'extrême pauvreté peuvent renforcer la tendance à recourir à la violence, le Conseil souligne que la croissance économique ne suffit pas à elle seule à prévenir les conflits violents. L'aide au développement peut même avoir des effets indésirables si elle est octroyée en méconnaissance de la situation politique globale des pays en voie de développement. Afin de minimiser ces conséquences fâcheuses et d'utiliser pleinement les possibilités qu'offre la coopération au développement de contribuer à la paix, à la démocratie et à la stabilité, le Conseil réaffirme son point de vue selon lequel l'aide au développement doit être conçue et mise en œuvre de sorte qu'elle permette d'agir directement sur les causes profondes, en oeuvrant en faveur de l'équilibre des possibilités offertes sur le plan politique, social, économique et culturel entre les différents groupes d'identité à l'intérieur des pays en voie de développement ; le renforcement de la légitimité démocratique et de l'efficacité de la gestion des affaires publiques ; l'efficacité des mécanismes destinés à concilier de manière pacifique les intérêts de groupe et à combler les disparités existant entre différents groupes d'identité ; une société civile dynamique. A cet égard, un rôle important est dévolu aux mesures portant sur le respect des droits de l'homme, l'État de droit, la démocratisation et la bonne gestion des affaires publiques.

5. En outre, le Conseil reconnaît qu'il est nécessaire de renforcer les efforts visant à mettre en œuvre les principes fondamentaux, approches, lignes directrices et recommandations qu'il a élaborés. A cette fin, et pour faciliter l'établissement d'une politique de développement efficace qui, conjointement avec d'autres politiques, contribue au rétablissement de la paix, à la prévention et à la résolution des conflits, notamment par la formation de compétences au sein des administrations chargées de l'aide, l'élaboration d'outils pratiques, le renforcement de la cohérence, de la coordination et de la complémentarité des activités de la Communauté et des ses États membres, le Conseil recommande que les experts compétents examinent l'élaboration :

- de lignes directrices opérationnelles concernant l'intégration des questions liées à la prévention des conflits dans la conception et la mise en œuvre de projets et programmes de développement. Celles-ci devraient se fonder sur les lignes directrices et les codes de conduite existants ;
- de critères pour l'évaluation individuelle de l'incidence des politiques de développement de la Communauté et de ses États membres sur la paix, la démocratie et la stabilité dans les pays en voie de développement ;
- d'un manuel pratique sur le rôle de la coopération au développement dans le rétablissement de la paix, la prévention et la résolution des conflits, qui doit comporter une liste, divisée en catégories, de programmes, projets et activités visant à réaliser ces objectifs, ainsi que des informations à propos de l'expérience pratique acquise par la Communauté et ses États membres ;
- **6.** En outre, le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de renforcer la coordination, la cohérence et la complémentarité, notamment par un échange rapide d'informations entre experts des États membres et de la Commission.
- **7.** Le Conseil examinera dans un an sur la base d'un rapport de la Commission les progrès réalisés dans ces domaines

III CRISES, COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

L'approche préventive au niveau européen

A la suite des résolutions du Conseil des ministres européens de 1997 et 1998 (voir encadré n° ..), le commissaire au développement Pinheiro a exposé la conception et le dispositif européens de prévention des crises. La prévention des conflits s'exerce selon lui principalement par trois voies : les opérations de maintien de la paix, la diplomatie préventive et l'assistance à la mise sur pied de structures durables de coopération entre États. Cinq principes présidaient à cette orientation : le principe d'appropriation (responsabilité des pays concernés), le principe de prévention (identifier les troubles potentiels), le principe de cohérence dans l'utilisation de tous les instruments disponibles, le principe selon lequel il convient d'agir en avance (établissement d'une culture de précaution au sein de la communauté internationale), le principe de coordination (notamment les échanges d'informations).

Autant au sein des Etats membres de l'Union européenne que dans l'ensemble de la communauté internationale, est exprimé un consensus sur la manière d'approcher le traitement des crises, notamment par le soutien aux organisations locales et régionales. Plusieurs accords relatifs à des questions spécifiques en porte la trace : programme de lutte contre le trafic des armes conventionnelles (1997), code de conduite sur les exportations d'armes (1998), action conjointe contre les armes légères et petites (1998). Par ailleurs, plusieurs instruments ont été mis en place au niveau européen par des résolutions du conseil de l'UE: la Policy Planning and Early Warning Unit et le Conflict Prevention Network (CPN). Enfin, celle-ci aurait engagé des travaux destinés, d'une part, à élaborer un manuel pour ses responsables régionaux, d'autre part, à établir des critères d'évaluation de l'impact des politiques de l'Union sur la paix et la stabilité dans les pays en développement.

Cependant certaines critiques relèvent que les espoirs soulevés par ces résolutions ont été en grande partie déçus. L'articulation entre prévention des crises et aide au développement ne semble pas facilitée par les incertitudes liées à la mise en oeuvre de la PESC, à laquelle l'action en matière de prévention des crises est institutionnellement rattachée, sans que les relations entre PESC et politique d'aide au développement n'aient été clarifiées. La faible place finalement accordée à ce sujet dans les accords UE-ACP de Cotonou peut être interprétée comme le reflet de ces hésitations. Ceux-ci offriront toutefois un champ concret de mise en œuvre de ces intentions généreuses.

La présence française au cœur de la crise

Le dispositif public français montre quelques signes de faiblesse lorsque les crises éclatent : les structures de coopération sont évacuées, le dispositif diplomatique souvent réduit au profit d'une action qui devient souvent multilatérale, européenne et onusienne. Dans de nombreuses crises (Soudan, Colombie, Afghanistan, Kivu, Timor oriental ou Sri-Lanka), la présence française se compose surtout de sa société civile, de ses "sans-frontiéristes" qui se redéploient. Passé l'intérêt des médias, ces crises s'ajoutent à la liste des conflits oubliés. Confrontées à la "diplomatie de l'urgence et de la ligne de front", les ONG sont alors amenées, parfois malgré elles, à développer des contacts de nature "diplomatique" avec les instances onusiennes et les parties aux conflits, sans qu'elles en aient toujours les compétences.

Ne trouvant pas toujours des interlocuteurs intéressés dans les ambassades françaises, les ONG se tournent vers des représentants des gouvernements étrangers (britannique ou américain en tête), habitués à des relations régulières avec leurs puissantes ONG ou vers les instances multilatérales. Dotés de moyens et outils civils, financiers ou militaires au sein de leurs dispositifs de coopération, y compris sur le terrain, ces gouvernements se positionnent alors en "chefs de file" pour la gestion des crises tout en s'assurant une certaine maîtrise de l'outil et de l'action.

Encadré n°18**Vulnérabilité et résilience**

La vulnérabilité est constituée de trois facteurs: les chocs, le degré d'exposition et la “ résilience ”, c'est-à-dire le degré de capacité de réaction des sociétés face aux chocs. Tandis que les deux premiers facteurs sont d'ordre structurel, le dernier, la résilience peut être influencée par les politiques menées.

Sont distinguées trois catégories de chocs: deux de nature externe (environnementaux / naturels - générés par la dynamique même des échanges et du commerce extérieur - et l'une d'origine interne (générés par en particulier par l'instabilité politique).

On différencie la **vulnérabilité économique structurelle** et la **vulnérabilité économique globale** qui inclut des éléments politiques susceptibles d'augmenter la capacité de gérer les chocs, donc la résilience.

Modèle de Dani Rodrik : il montre comment les pays peuvent surmonter les chocs externes grâce à des politiques économiques adaptées seulement si certaines conditions sont remplies.

Il illustre un modèle de conflit social par la métaphore classique du gâteau à partager en deux parts : si les institutions de gestion des conflits (institutions démocratiques, justice indépendante et efficace, bureaucratie peu ou non corrompue...) sont fortes, elles seront capables d'assurer à chacun des deux groupes en présence une part du gâteau proportionnelle. Si ces institutions sont faibles, chaque groupe saisira toutes les opportunités, éventuellement violentes, qui lui permettront d'avoir une part plus importante. Si un choc se traduit sur l'évolution de la croissance, cela signifie que les ressources économiques diminueront. Les deux groupes n'accepteront pas de voir leurs ressources diminuer d'une manière qu'ils estiment disproportionnée au choc et le conflit risquera d'éclater.

- Le modèle se résume par l'équation suivante: **évolution de la croissance = chocs externes x conflits sociaux latents / institutions de gestion des conflits**. Plus les conflits sociaux latents sont importants et plus les “ institutions de gestion des conflits ” sont faibles, plus l'effet des chocs sur la croissance sera important. Les institutions démocratiques, le droit et un système de solidarité sociale sont les principales composantes de la stratégie pouvant améliorer la résilience des pays en développement.

Modèle de Jean-Paul Azam : ce modèle se focalise plutôt sur la capacité des institutions à prévenir des conflits sociaux, pouvant être générés par des chocs, grâce à une politique sociale adaptée.

Il repose sur l'étude des pays africains. Dans la plupart des pays, l'organisation ethnique fournit aux individus des services offerts dans les pays riches par les Etats (sécurité, éducation, normes...).

- Le cœur du modèle est la redistribution des ressources. Lorsque l'un des groupes ethniques en présence est en position de contrôler le pouvoir et donc les ressources, le gouvernement peut : soit constituer des réserves de sécurité afin de faire face à une éventuelle rébellion du groupe opposant, soit partager les ressources dans le but d'offrir une alternative rationnelle à l'insurrection. Un gouvernement faible et non crédible dans ses promesses de redistribution génère des velléités de rébellion. En revanche, un gouvernement crédible dans son engagement à partager ses ressources les dissuade, la guerre devenant, en termes de gains relatifs, désavantageuse.

Sans conditionnalité, le gouvernement faible d'un pays bénéficiaire utilisera une grande partie des ressources de l'aide pour s'armer, tandis qu'un gouvernement crédible en redistribuera une grande partie. Il est à noter que les institutions démocratiques sont ici estimées en fonction de leur capacité à assurer une politique de contre-pouvoirs et d'équilibre en faveur des différentes minorités, et non pas en fonction d'un modèle électoral. A défaut de mécanismes de représentation des intérêts des minorités, la règle majoritaire peut s'avérer facteur de conflit. Les institutions traditionnelles, ciment des sociétés africaines, et les potentialités de développement des communautés ethniques, peuvent renforcer leurs capacités de résilience face aux crises.

Le dispositif français dans son ensemble (ONG et État) centralise les décisions à Paris, alors qu'elles s'élaborent pour la plupart sur le terrain et à l'échelle régionale, notamment sous l'égide des Nations Unies. Au bout du compte, la timidité en matière de décentralisation opérationnelle conduit à se priver d'occasions de complémentarité, à perdre en capacité opérationnelle et à freiner l'élaboration des positions plus audacieuses que l'on pourrait attendre de la France.

Paradoxalement, alors que la France peut légitimement revendiquer une place éminente dans l'émergence depuis 25 ans de l'action humanitaire, des politiques de coopération et du développement sur la scène internationale, elle n'a pas encore développé de véritable doctrine civile de prévention puis d'intervention pendant les crises, ni n'a encore renforcé suffisamment les outils qui lui permettraient, en relation avec les collectivités locales, les ONG, les entreprises et les organisations internationales, de valoriser cette expérience.

Développement, réduction de la pauvreté, lutte contre les inégalités : des orientations suffisantes pour la gestion et la prévention des crises ?

La multiplication des crises et des conflits, comme le tribut de plus en plus lourd payé par les populations aux aléas naturels, ne peuvent que pousser à s'interroger sur la pertinence des stratégies adoptées par les coopérations au développement. Le dénominateur commun des crises, tant naturelles que politiques, est trop souvent que, parmi les populations civiles, les premières victimes seront les plus pauvres. L'inégalité face au risque redouble l'inégalité économique et la faiblesse politique. Après la crise, les plus vulnérables le deviendront encore un peu plus ensuite.

Un point clé de l'apport de la coopération au développement en matière de prévention des conflits réside dans sa capacité à favoriser des situations où les groupes sociaux soient conduits à renoncer à s'approprier par la violence les biens dont ils s'estiment inéquitablement privés. La répartition des ressources qu'opère l'aide extérieure en est d'autant plus justifiée de prendre en compte les discriminations subies ou perçues par tous les membres des sociétés. Dans cette optique, le soutien aux mécanismes sociaux et politiques de règlement des tensions susceptibles de présenter, pour les différents groupes d'intérêts des avantages comparatifs sur les conflits armés doit être considérée comme un objectif majeur de l'aide au développement.

Cette dernière, qui affiche déjà un consensus soudain autour de la lutte contre la pauvreté, doit, si elle veut prendre la mesure de l'impact des crises et des insécurités, abandonner en ce domaine un économisme simplificateur, déjà remis en cause lorsque la lutte contre les inégalités et le renforcement de l'État de Droit sont intégrés pleinement aux politiques de coopération.

Symétriquement, certains des " progrès " apportés par les coopérations internationales s'avèrent parfois des facteurs supplémentaires de fragilisation des sociétés en période de crise : transformation des équilibres sociaux, modification des structures économiques, bouleversement des systèmes productifs, notamment agricoles (cultures nécessitant intrants importés, cultures irriguées, cultures d'exportation, etc.). L'anticipation et l'évaluation de ces impacts peuvent moins que jamais être négligées.

Vulnérabilité des sociétés et résilience

Face à des situations de crise de plus en plus " normales ", de nouveaux éléments de réponse sont à intégrer dans les politiques de coopération pour compléter les mesures diplomatiques. Ils permettraient de définir à la fois des stratégies, des moyens et des structures adéquates de leur prévention et de leur gestion. La conceptualisation de la vulnérabilité des sociétés et celle de leur « résilience » apparaît aujourd'hui comme un développement majeur et un outil fondamental. (cf. encadré n°18)

Encadré n°19**Vulnérabilité et chocs économiques**

⇒ Selon P. Guillaumont, l'analyse comparée des économies des pays en développement exportateurs de matières premières agricoles semble s'accorder sur l'existence d'un effet positif des exportations et d'un effet négatif de l'instabilité des prix sur la croissance. Plusieurs études ont établi des corrélations négatives entre la croissance à long terme et deux types d'indicateurs décrivant les uns la variabilité des prix et les autres les conflits politiques. En ce qui concerne les seuls facteurs économiques, la vulnérabilité de la croissance aux chocs est expliquée par les effets du caractère erratique des revenus des producteurs de base, par la baisse de la productivité, tant en période de baisse des prix que lors des épisodes de hausse, respectivement en raison du bas niveau d'investissement en période de baisse et d'un faible retour des investissements opérés en période de hausse. Certaines analyses empiriques rétrospectives semblent indiquer que la vulnérabilité à la volatilité des prix rend plus difficile l'adoption de politiques économiques publiques positives, alors même que ces politiques seraient le moyen même de renforcer la résilience aux chocs. La maximisation de l'effet de l'aide impliquerait ainsi qu'elle soit sélectivement allouée, non en fonction de l'existence préalable de politiques publiques favorables à la croissance, mais selon le degré de vulnérabilité, pour permettre cette croissance, notamment par l'adoption de politiques publiques adaptées. Des questions anciennes et jamais résolues retrouvent sous cet éclairage une actualité pratique nouvelle, comme celle du type d'aide qui pourrait succéder dans le cadre des accords UE- ACP aux fonds de stabilisation STABEX, afin de permettre aux pays et aux paysans d'être moins vulnérables aux chocs produits par la volatilité du prix des matières premières agricoles.

⇒ Les analyses économétriques comparatives produites par D. Rodrick cherchent à expliquer pourquoi la croissance qu'ont connue beaucoup de pays en développement lors des années 60 et 70 s'est interrompue pour certains, alors que d'autres ont rapidement récupéré des chocs subis. Il utilise certains d'indicateurs, en général pré-existants, de nature sociale ou anthropologique, qui lui permettent d'ébaucher une description des clivages qui traversent une société : différences de richesse, identité ethnique, segmentation géographique, etc. En les confrontant avec les mesures macroéconomiques portant sur la croissance, il conclut que l'état conflictuel des sociétés est seul capable d'expliquer les différences constatées. Il obère la capacité des sociétés à utiliser au mieux les ressources dont elles disposent. Ainsi, lors d'une baisse brutale du prix d'un produit d'exportation central pour une économie nationale, les prescriptions macroéconomiques classiques doivent cependant se traduire par des options qui présentent des variantes fortes en termes de redistribution sociale. Si l'état conflictuel de la société et la force de ses institutions d'arbitrage ne permettent pas la mise en place de ces politiques, notamment parce que les risques anticipés sont trop importants, l'économie s'installera dans une crise de longue durée, caractérisée par le déséquilibre du commerce extérieur, des restrictions à l'importation, un endettement insoutenable et des accès d'inflation aiguë.

*Sources : Guillaumont, " on the Economic Vulnerability of Low Incomes Countries, CREDI-CNRS, 2000
D.Rodrik " When Did All the Growth Go ? External Shocks, Social Conflicts an Growth Collapses"*

Les sociétés et individus développent, d'autant plus que la fréquence du risque est importante ou que les périodes de crise sont longues, certaines capacités de résistance. Ces dernières s'appuient sur une grande diversité de stratégies d'anticipation des crises, de limitation des risques et de gestion des " chocs " : elles contribuent à une plus ou moins grande « résilience ». Celle-ci peut se décliner à des niveaux individuels, communautaires et sociétaux. Elle se fonde en général sur une combinaison complexe de stratégies : diversification des productions et des moyens de subsistance pour une moindre vulnérabilité à l'aléa, préparation aux catastrophes, de comportement de survie et de résistance au cours de la crise, options d'évitement (migration, nomadisme temporaire, etc.) et de possibilités de répartition sociale des effets de la catastrophe (assurances, risques mutualisés, etc.).

Longtemps ignorée par les acteurs internationaux, la résilience apparaît comme le pivot central des sociétés. La renforcer pourrait devenir l'enjeu fondamental des politiques de coopération au développement.

Les chocs auxquels les sociétés sont soumises relèvent également de facteurs économiques exogènes. Ainsi c'est en prenant en compte la différence des sociétés, sur le plan de la vulnérabilité aux chocs économiques, que les interrogations soulevées par l'évolution contrastée en matière de développement et de croissance constatée entre plusieurs groupes de pays ont trouvé les réponses les plus convaincantes, alors même que leurs paramètres économiques et le montant des aides reçues différaient peu dans les années 60, (Asie du Sud-Est et Afrique par exemple),.

Un premier type de réponse privilégiait l'importance de la " gouvernance " (notamment en matière de budget public ou de lutte contre la pauvreté) comme facteur explicatif principal. La sélectivité de l'aide selon les critères de bonne gouvernance répondait ainsi au souci de son efficacité.

Les approches nouvelles en terme de vulnérabilité proposent de croiser les facteurs d'instabilité économique et les chocs externes avec la mesure de la vulnérabilité et de la résilience des sociétés pour rendre compte des différences constatées en terme de croissance. La capacité à surmonter les chocs économiques et à mettre en place des politiques économiques adaptées est reliée aux valeurs de plusieurs indicateurs décrivant la possibilité structurelle des sociétés à réagir aux événements externes ou à procéder aux ajustements entre groupes humains, sans que la crainte de conflits majeurs ne soit dissuasive. Pour beaucoup d'analyses économétriques, une fois introduite l'analyse de la vulnérabilité des systèmes de production et des sociétés, la résilience apparaît comme le seul facteur indépendant permettant de conclure à une corrélation positive avec expliquant la poursuite de la croissance après les épisodes de crises. Les termes du débat sur la sélectivité de l'aide et ses modalités en sont profondément modifiés (cf. encadré n°19).

Réforme du dispositif de coopération : de nouvelles orientations stratégiques ?

Un rapport de synthèse intitulé “Prévoir et gérer les crises : enjeux et structures”, élaboré dans un cadre paritaire (Etat/ONG) par le groupe urgence et développement de la Commission Coopération Développement, a été présenté au MAE (juillet 1999). Pourtant les thèmes qui y étaient abordés sont restés largement ignorés par la suite. On peut ainsi noter, dans la note²³ définissant les orientations stratégiques de l’APD bilatérale française, datée du 20/09/99 et signée du DGCID et du Chef de service international du Trésor et présentant de façon synthétique l’état de la réflexion du gouvernement français au lendemain de la réforme de sa coopération :

- a) l'absence de mention des concepts de prévention et de gestion des crises ;
- b) le classement des pays en catégories de risques, sans cependant faire référence aux évolutions qui pourraient les faire passer de l’une à l’autre ;
- c) l'emploi d'une catégorie intitulée : “ les pays en très grande difficulté ”, pays où les institutions sont en crise ou d’une très faible légitimité, et où le niveau de développement est très faible. Dans ces pays, la priorité est donnée, selon les cas, à l’aide d’urgence, à la reconstruction et à la réinsertion, aux projets de proximité au profit direct des populations.
- d) l’omission du partenariat avec les ONG, humanitaire, de développement ou de défense des droits de l’homme.

Appuyer le rôle émergent des entreprises françaises dans le processus de reconstruction

Sur ce point, la position française est peu lisible et marquée par des contradictions apparentes : le gouvernement semble justifier la participation des entreprises privées par l’intérêt économique, alors que les entreprises françaises comprennent leur rôle comme celui d’un outil au service des capacités de projection de la puissance française.

Dans le cas du Kosovo, les entreprises privées ont été, au début, réticentes à s’investir pour des raisons d’éthique, par crainte d’assimilations “ mercantiles ” face à un vrai drame humanitaire. L’absence initiale d’engagement politique ferme de l’État français aura ainsi été une occasion manquée. Les mêmes événements ont mis en lumière les faiblesses du dispositif français, tant au niveau des moyens limités qui ont été alloués à la Cellur, puis à la MIEES, que des interactions mal ajustées entre les services de l’État et la société civile en général.

Paradoxalement, le “ succès ” de l’opération civile d’État au Kosovo est dangereux, en ce qu’il pourrait laisser croire qu’avec peu de moyens, il est possible de gérer des crises complexes, alors même qu’une doctrine ACM se met aussi en place pour l’Afrique et que d’autres dossiers sont à l’étude, dans les Balkans, en Amérique centrale, dans les Caraïbes ou en Afrique Australe.

Jouer la complémentarité État – société civile :

Un dispositif d’appui pluriel, projeté sur le terrain, est un “ amplificateur d’action ”. Il permet au gouvernement d’être plus audacieux. Les opérateurs (ONG, entreprises privées) doivent disposer rapidement des ressources nécessaires à leurs actions. Ils peuvent ainsi être réactifs très rapidement, dès le début de la crise, et le sont beaucoup plus que les organisations multilatérales, déficientes sur ce point²⁴.

²³ Document de référence MAE/MEFI intitulé : “ Orientations stratégiques de l’aide publique au développement bilatéral ” daté du 20 septembre 1999. Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Ministère de l’économie des Finances et de l’Industrie.

²⁴ cf. rapport du Groupe d’étude sur les opérations de paix de l’ONU (rapporteur : L. Brahimi), août 2000

Encadré n°20**L'émergence d'une influence des ONG dans les relations internationales
reconnue par les pouvoirs publics français**

La relation entre les ONG et l'Etat français est très spécifique, faite de proximité et de défiance, tout à la fois. Dès leurs débuts, le Quai d'Orsay a perçu la dimension politique de leurs actions et du rayonnement qu'elles apportaient à leur pays.

- En 1970, le ministre des Affaires étrangères, dans une note aux chefs de postes diplomatiques, précisait “ qu'outre leur capacité financière, leur prestige ou celui d'un de leurs dirigeants, la composition de leur état major, la localisation de leurs sièges internationaux et régionaux, sont des éléments qui jouent en faveur de l'influence d'un pays ou, au contraire, la défavorise... Milieux culturels, journaux, organisations non gouvernementales ont, en effet, en commun, d'agir sur la formation des opinions publiques et sur les Pouvoirs Publics. Corps intermédiaires, leur influence est indiscutable ”.

- Le Secrétaire Général du Ministère des Affaires étrangères, écrivait à son tour, le 7 mars 1989, dans un télégramme diplomatique à l'attention de toutes les ambassades : “ La place prise par les organisations non gouvernementales dans la vie internationale et l'intérêt qu'elles suscitent par leurs actions dans les secteurs les plus divers (humanitaire, droits de l'homme, syndical, développement, environnement...) attirent quotidiennement l'attention. Le gouvernement entend pour sa part favoriser d'une manière générale l'action de ces associations dont le Premier Ministre vient, récemment encore, de rappeler à la commission des Droits de l'Homme des Nations Unies qu'elles jouent un rôle irremplaçable.... Elles acquièrent souvent, par l'importance de leurs objectifs et de leurs interventions, une place remarquable dans les pays où elles agissent. Elles sont souvent perçues, par les gouvernements et interlocuteurs étrangers, comme l'une des voix par lesquelles s'exprime la présence de la France, une manifestation de notre solidarité avec les peuples du Tiers Monde, de même qu'avec les victimes de cataclysmes, de conflits armés, à la recherche de leur survie, de leur dignité humaine ou du respect de leurs droits. Leur mission est conforme à l'intérêt prioritaire que notre pays attache à la défense des droits de l'homme et à l'action humanitaire. ”.

- En 1997, son successeur au Secrétariat Général du Quai d'Orsay, écrivait à son tour : “ Les organisations non gouvernementales, qu'il s'agisse des associations et fondations privées, des syndicats ou des associations de collectivités locales, sont devenues des acteurs de plus en plus présents dans les relations internationales. Ainsi se sont-elles imposées comme opérateur indispensable dans l'aide humanitaire d'urgence. Leur collaboration critique avec les gouvernements a amélioré la pratique de l'aide au développement. Par leur défense active des droits de l'homme, elles participent à la construction des nouvelles démocraties. Certaines jouent un rôle apprécié dans la prévention, le règlement et la médiation des conflits locaux... ”.

Parce que présentes, opérationnelles, et lorsqu'elles sont partiellement financées sur fonds propres et sur financements bilatéraux, les ONG peuvent disposer d'un effet de levier auprès des autres bailleurs. La présence précoce des ONG humanitaires au cœur de la crise est ainsi un "facteur de démultiplication" auprès des organismes de financement multilatéraux tels que ECHO. Cela leur permet de se positionner efficacement et d'augmenter leur capacité opérationnelle de réponse à la crise.

Or on constate une baisse continue de la part du financement de ECHO aux ONG françaises. Elle trouve certes une explication dans un niveau qui n'était plus tenable (35% en 1998 pour 18% actuellement), mais surtout dans la montée en puissance d'ONG européennes, notamment britanniques, épaulées par leurs gouvernements. Cependant la très faible part des dépenses publiques de la France affectée aux actions des ONG nationales porte une part de responsabilité dans ce constat.

Une augmentation des moyens d'État, qui se traduira par un accroissement de la maîtrise d'ouvrage gouvernementale, sur le terrain des crises renforcerait le déploiement rapide et réactif des acteurs de la société civile. La mise en place d'un dispositif d'État, capable d'être rapidement projeté doit s'accompagner d'une augmentation des moyens alloués à la société civile, notamment aux ONG humanitaires et de développement et aux entreprises. C'est seulement dans ce sens que l'on pourra parler "d'amplification d'action" ou de "facteur démultiplicateur".

La question de la participation éventuelle à la décision politique, la volonté de garder une capacité autonome d'agir, de réagir et, pour certains, de dénoncer les responsabilités dans les atteintes aux droits humanitaires, soulèvent traditionnellement une polémique vive au sein des ONG françaises. Une des raisons de la vivacité de ce débat réside sans doute, d'une part dans les handicaps propres aux ONG, qui limitent leurs capacités à peser à l'échelle internationale, et d'autre part dans ceux qui proviennent de leurs relations avec l'État.

Des mécanismes adéquats doivent être imaginés pour préserver les spécificités et les statuts de chacune des parties (gouvernement, administration, ONG, entreprises privées, etc.) et renforcer les complémentarités. Le mode de fonctionnement existant entre les États et le CICR (pour lequel la part de financements publics monte à près de 90% du total de ses moyens) pourrait être une source d'inspiration.

L'analyse de la capacité d'influence internationale des ONG françaises conduit à constater une relative faiblesse des ONG françaises par rapport à leurs consœurs d'autres nationalités²⁵. La Direction des Affaires économiques et financières regrette que "nos ONG soient souvent moins présentes que celles de nos grands partenaires occidentaux ou des pays nordiques auprès des organisations internationales [...], leur intervention, pour vigoureuse qu'elle puisse être, est souvent plus ponctuelle, moins systématique et de long terme, que celle de leurs homologues étrangères". (cf. encadré n°20)

Le discours consistant à affirmer qu'il suffirait que l'État mette en place des moyens très supérieurs à ceux qu'il consacre actuellement aux ONG, pour que le problème de l'influence internationale insuffisante de ces dernières années soit résolu, est une réponse partielle. Ces moyens renouvelés devraient accompagner une initiative globale en vue de l'élaboration d'un nouveau partenariat entre, d'un côté, l'État et ses administrations, et de l'autre, les ONG, qui reposerait sur :

- a) la multiplication des occasions de dialogue entre l'État et les ONG ;
- b) l'investissement dans le renforcement des coordinations et dans l'appui à certaines ONG, en particulier dans les domaines où elles sont visiblement absentes, notamment dans les réflexions stratégiques ;
- c) l'organisation, au sein de l'administration, de la fonction dialogue avec les ONG de façon diffuse et coordonnée ;
- d) le soutien au développement d'un statut de l'ONG internationale, en particulier au sein de l'UE.

²⁵ Les éléments de ce constat sont issus du rapport intitulé "Libre-propos", par M. Doucin, 1998

CONCLUSION

L'intérêt de la Commission pour une meilleure articulation entre politiques de coopération au développement et politiques d'aide humanitaire est né d'un triple constat :

- près de la moitié des pays de la zone de solidarité prioritaire de la France est affectée de façon récurrente par des crises graves. Elles affectent l'effet des investissements réalisés par les coopérations internationales en faveur du développement.
- elles associent aléas naturels et facteurs politiques. Beaucoup de ces crises sont prévisibles et ont été prévues. Ce n'est donc pas par manque d'information préalable qu'il est impossible d'agir en amont de leur déclenchement, pour les prévenir ou en atténuer l'intensité ou les impacts,
- contrairement à d'autres, notre pays ne semble pas considérer encore qu'il y a lieu d'organiser un continuum entre situations de pré-crise, crise et post-crise. Les handicaps rencontrés dans les contextes de reconstruction par les entreprises françaises, comme par les responsables publics de la coopération et les ONG, résident dans une absence de projection dans la durée, une vision trop instantanée de la crise et une incapacité à maintenir les contacts avec les partenaires pendant les différentes étapes de la crise.

Prévention des crises et développement

Soutenir ou aider à la reconstruction de la capacité des populations locales à résister aux effets des crises et des catastrophes comme les programmes cherchant à favoriser des issues moins guerrières aux conflits sociaux, de même qu'orienter les efforts contre les inégalités, devraient être au cœur stratégique des politiques de coopération.

Mieux intégrer les problématiques de prévention et de gestion des crises dans les politiques de coopération au développement signifie pour une bonne part favoriser la réduction de la vulnérabilité des sociétés. Les politiques de coopération et de développement devraient intégrer dans leurs projets l'objectif de l'amélioration de ces capacités de résistance, leur résilience, et notamment prendre en compte les nécessaires soutien et renforcement des forces locales de paix.

Construire des méthodes de dialogue entre les institutions internationales en charge du maintien ou du rétablissement de la paix, d'un côté, et celles qui assument les opérations de secours humanitaires, d'autre part, est une nécessité.

Favoriser la sortie de crise, c'est également l'anticiper et la préparer en introduisant d'autres acteurs, parmi lesquels les entreprises. La participation des collectivités locales est encore insuffisamment organisée, de même que le recours à des réseaux d'experts retraités. Le dispositif français est fragile sur ce plan, éclaté entre des initiatives improvisées dans l'urgence par la CELLule d'URGence, l'activité des Actions Civilo-Militaires, adossée à la mobilisation de réservistes et l'expérience de la Mission Interministérielle pour l'Europe du Sud-Est, limitée à cette seule zone régionale.

De l'information à la décision

En ce qui concerne la prévention des crises, le Gouvernement français dispose de plusieurs canaux qui lui permettent de rassembler des éléments diversifiés d'analyse, de diagnostic et de prévision et, par conséquent, des bases pour mieux organiser un dispositif d'alerte précoce. La synthèse de ces informations ne semble pas toujours être réalisée. Il importe à cet égard de réfléchir sur les indicateurs " qualitatifs et quantitatifs " permettant de déclencher les alertes.

Les informations disponibles devraient accorder davantage d'importance à l'histoire des populations concernées, leurs cultures, traditions et modes de pensée et être collectées auprès des différentes sources, publiques et privées, nationales et étrangères. Les informations des organisations françaises de solidarité sont très peu utilisées. Présentes dans de nombreux pays en développement, celles-ci pourraient, dans le respect de leur mandat et de leur indépendance, participer à un dispositif d'alerte plus efficace. Des consultations régulières entre les pouvoirs publics et les acteurs non gouvernementaux français, permettraient, d'une part, d'identifier plus précocement les menaces et facteurs de crises (sociales, politiques, économiques, environnementales, etc.), et d'autre part, de déterminer des actions susceptibles de prévenir les crises en traitant les causes. L'information devrait être structurée de manière à permettre les interventions les plus adéquates possible, et, surtout, à être mobilisée pour conduire à des décisions prises en temps utile.

Médecins du monde, avec son projet de « commission humanitaire » composée d'experts indépendants, placée auprès du Secrétaire Général de l'ONU, et chargée de collecter l'information, d'analyser les risques et les entraves à l'aide humanitaire et d'alerter instances internationales, Etats et opinion publique, a ouvert un débat important dont les pouvoirs publics français ne peuvent pas se désintéresser. L'expérience montre, en effet, que, dans de nombreux cas, les ONG, parce qu'elles sont indépendantes et présentes sur le terrain loin des capitales, ont, les premières, sonné l'alarme, mais que non-écoutées, elles ont dû recourir aux médias. Des informations dramatisées peuvent pourtant provoquer des mouvements d'opinion publique excessifs déclenchant à leur tour des décisions politiques inadéquates.

Les propositions de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale²⁶, qui préconise un contrôle parlementaire renforcé, sont de nature à contribuer à combler le déficit de débat politique accompagnant les décisions d'interventions françaises extérieures. Mieux que les procédures ex-post actuelles, l'inscription dans la loi de finance initiale de crédits évaluatifs pour financer des opérations extérieures, permettrait l'affirmation publique des grandes orientations politiques que le gouvernement entend suivre, au parlement de l'approuver au public de participer au débat. Concernant les procédures d'urgence propres à assurer l'évacuation des ressortissants nationaux et dérogeant au contrôle parlementaire tel que défini dans ce même rapport, la Commission recommande de les compléter par des procédures similaires au bénéfice des personnels humanitaires.

Vers une doctrine claire de l'intervention française

La France ne peut pas faire l'économie de présenter à l'opinion publique, française ou internationale, et à la communauté internationale, des principes généraux d'intervention et les grandes lignes de sa politique. Sa politique de coopération a été soupçonnée d'être mue par ses intérêts géostratégiques ou par la seule préoccupation de la stabilité institutionnelle, au détriment de tout autre principe. Ces soupçons sont encore exprimés de façon récurrente, spécialement à l'égard de l'intervention humanitaire publique française. Le développement des Actions Civilo-Militaires peut renforcer ces interrogations, s'il n'est pas légitimé par des principes clairs et transparents.

- Dans combien d'occasion a-t-il été expliqué sérieusement aux Français pourquoi la France est intervenue dans telle guerre civile et pas dans telle autre ? Le pays de deux ONG honorées par le Prix Nobel de la Paix a tout aussi soif de connaître la doctrine humanitaire publique française que les principes de l'intervention de l'Etat dans d'autres domaines. Les sociétés civiles interpellent tous les Etats, sur leurs règles d'action, leurs stratégies et leur demandent des comptes, au nom de la démocratie. Cette aspiration n'est pas moins forte en France. Le malaise qui résulte de la réticence à s'expliquer est partiellement à l'origine de la méfiance des ONG françaises vis-à-vis de l'action humanitaire publique de leur pays, avec l'absence de dispositions fiscales propre à permettre aux ONG humanitaires françaises de se hisser au niveau d'autonomie et de moyens de leurs consœurs des autres grands pays européens. ?

²⁶ Rapport Lamy, mars 2000 (cf. note 7)

Selon la commission du Haut Conseil de la Coopération Internationale, une doctrine de l'intervention publique en matière d'aide au développement et de prévention et gestion des crises, devrait :

- affirmer les objectifs en matière de prévention et gestion des crises, en insistant en particulier sur la réduction des risques comme celle de la vulnérabilité des sociétés concernées ;
- préciser les critères pris en compte par le pouvoir politique pour décider d'intervenir ou de ne pas intervenir, sachant que les ONG conserveront toujours une appréciation autonome et voudront sans doute toujours intervenir massivement dans la crise pour assurer le respect du droit humanitaire international ;
- inscrire le continuum de la crise, de sa naissance à sa résolution, au cœur de sa problématique, et revoir en conséquence l'organisation administrative de l'urgence et de la coopération ;
- préciser le contenu et les limites qu'il entend donner à ses initiatives dans le domaine humanitaire ;
- pour agir concrètement en amont sur la résolution de crises, affirmer qu'elle participe de la politique de lutte contre les discriminations, et vise à une répartition mieux acceptée par les populations ou groupes concernés des ressources collectives et nationales (économiques, culturelles, politiques, naturelles, etc.) et au renforcement de l'État de droit ;
- proclamer sa volonté de privilégier le cadre multilatéral, au sein de l'Union européenne, des organisations régionales de sécurité et des Nations Unies, pour bénéficier des effets multiplicateurs de l'action multilatérale, sans renoncer à une capacité nationale autonome d'analyse et d'interprétation des situations et de réaction rapide lorsque les instances multilatérales ne veulent pas ou sont dans l'incapacité de fournir la réponse adaptée ;
- dégager à l'intérieur des programmes de coopération en matière économique, sociale, de défense, d'action humanitaire, d'éducation, les moyens de sa traduction en actes.

Les différentes dimensions de l'action

Un dispositif français n'a de sens aujourd'hui qu'intégré dans une dimension politique et technique européenne d'une part, onusienne d'autre part.

L'Europe est certainement aujourd'hui l'espace où des complémentarités intéressantes sont à mettre en oeuvre pour bâtir un dispositif de prévention et d'alerte précoce ainsi que d'intervention en médiation politique, dans le cadre de la PESC naissante. La France devra particulièrement œuvrer pour qu'elle prenne mieux en compte la prévention des crises et mette en place, le cas échéant, des moyens d'intervention pendant la crise, le tout reposant sur des mécanismes décisionnels rapides.

Les propositions et essais d'amélioration de l'efficacité des dispositifs onusiens qui s'inscrivent, à l'instigation du Secrétaire Général, dans le cadre de la réforme de l'ONU, méritent également un réel investissement intellectuel français.

La place croissante des organisations multilatérales, onusiennes et européennes, dans la gestion des crises, doit être accompagnée du maintien d'une capacité d'action nationale autonome qui, d'une part, permette la mobilisation rapide des moyens et facilite l'enracinement durable des acteurs non gouvernementaux français dans la sphère multilatérale, et d'autre part, autorise une liberté d'interprétation des situations et l'autonomie de décision. Souvent, les actions multilatérales supposent, au préalable, des moyens d'investigations (missions exploratoires, projets pilotes, etc.) et des capacités d'autofinancement difficiles à réunir sans engagement public. Les contraintes imposées par le cadre décisionnel international tel qu'il est défini aujourd'hui, les divergences d'analyses et d'implication historique propres à chaque État, devraient inciter la France à conserver une certaine capacité d'action indépendante, ne serait-ce que pour entraîner la décision européenne ou onusienne.

Garantir les spécificités de chacun

La réflexion sur l'action humanitaire pose la délicate question du voisinage de ses composantes civiles (publiques et privées) et militaires. La fonction “ civilo-militaire ” est appelée à se développer dans les stratégies d'intervention, qu'il s'agisse d'actions sous bannière Union européenne, OTAN ou ONU, comme d'opérations à l'initiative d'un seul État. Elle peut désormais partager des objectifs et des méthodes avec l'action humanitaire. Cependant, une troupe en armes étant nécessairement l'outil d'un acteur politique, l'amalgame avec les acteurs humanitaires peut être dangereux pour ces derniers. Ils se doivent, ainsi que le stipulent les Conventions de Genève, d'être indépendants et impartiaux, ce que l'armée d'un État n'est évidemment pas. La nécessité d'une forte coordination entre ACM et dispositif civil de prévention et gestion des crises ne fait ainsi pas de doute, pas plus que le fait que la proximité qu'elle crée est facteur d'ambiguïtés et d'autres risques : les habitants des pays où elles se déroulent font difficilement la distinction entre un médecin militaire et un médecin civil.

La coordination entre les différents acteurs publics ou privés, multilatéraux ou nationaux, suppose une définition claire et connue des mandats et des champs de compétences respectifs. L'ensemble des acteurs doit pouvoir trouver sa place, dans un ensemble cohérent et efficace, respectueux des spécificités et des codes éthiques de chacun.

Vers un dispositif plus efficace

Gérer efficacement une situation de crise humanitaire nécessite des capacités de réponse très rapide. Le calendrier d'un tremblement de terre est extrêmement serré : 80 % des victimes meurent au bout de 48 heures. Celui d'une crise d'origine politique est à peine plus long. L'analyse de dispositifs d'autres pays, notamment britannique et américain, fait ressortir que cette exigence absolue a été prise en compte et que des mécanismes de pré-positionnement de stocks et de moyens financiers immédiatement disponibles, de personnels compétents dans des registres variés, mobilisables rapidement, ont pu être imaginés en marge de procédures budgétaires publiques tout aussi lourdes et contraignantes qu'en France. La nécessité de projeter rapidement des dispositifs civils, bien coordonnés avec les militaires et associant les ONG, a été prise en compte, dans d'autres pays, selon une ingénierie adéquate. La France pourrait parvenir à la mise en place d'un tel dispositif plus compact que les multiples instances embryonnaires actuelles.

La gestion des crises, de l'amont à l'aval, doit se placer, pour ce qui est des pouvoirs publics, dans un cadre interministériel et à un niveau suffisamment élevé pour que les arbitrages puissent être rendus très rapidement. Une structure de gestion devrait l'accompagner, dotée d'une autorité suffisante, ayant la possibilité de consulter et de mobiliser les moyens de tous les ministères concernés. Une interface avec les organisations de solidarité, les entreprises, les milieux universitaires et de la recherche, etc., devrait lui être adjointe. Celle-ci, pour remplir pleinement son rôle, ne saurait se contenter de réunions ad hoc intermittentes. Elle devrait assurer un lien permanent entre tous les moyens existants, civils et militaires.

Ce dispositif devrait inclure une cellule de veille et gérer les opérations sur toute la longueur des crises, de la décision de l'intervention à la gestion de l'après-crise et la mise en place des relais civils de reconstruction, de développement et de coopération. Il devrait permettre de recevoir des concours des entreprises, en matériels et en personnels, et pouvoir faire appel à des renforts provisoires de personnels autour d'un noyau permanent de spécialistes et d'experts. Dotée d'un pôle opérationnel, il devrait être doté de règles administratives et comptables compatibles avec l'urgence, lui permettant d'engager des dépenses, de les payer et de passer des marchés ou de constituer des stocks comme cela se pratique dans les pays développés comparables.

Le Haut Conseil de la Coopération Internationale est une instance consultative placée auprès du Premier Ministre. Elle rassemble des représentants de la société civile : collectivités locales, syndicats, ONGs, entreprises, associations de migrants, universitaires et chercheurs. Le Haut Conseil a pour mission de permettre une concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération française, dans un souci de cohérence de leurs actions. Il propose toute mesure de nature à faciliter les échanges sur les diverses actions, publiques et privées de coopération, émet des avis et formule des recommandations sur les politiques bilatérales de la France, ainsi que sur l'action des opérateurs privés, en matière de coopération internationale.

Le Haut Conseil a été créé par le décret n°99-90 du 10 février 1999

©Haut Conseil de la Coopération Internationale, 23 novembre 2000

HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

3, avenue de Lowendal

75007 Paris France

00 33 (0)1 43 17 45 90

Site Internet : www.hcci.gouv.fr

Secrétaire Général : M. Michel Doucin, michel.doucin@diplomatie.gouv.fr