

**Les moyens de nature à améliorer l'efficacité
des ONG françaises dans les interventions d'urgence,
conduites avec ou en dehors des services de l'État**

**Rapport de mission
établi à la demande**

de

**M. Renaud Muselier
Secrétaire d'État aux Affaires étrangères**

par

le Dr Robert Sebbag

remis le 24 novembre 2003

Le Dr Robert Sebbag est actuellement Directeur de la Communication d'Aventis Pasteur (branche vaccins du groupe Aventis)

Le Dr Robert Sebbag a été un des membres fondateurs d'Action contre la Faim, dont il a été également Secrétaire Général et pour laquelle il a assuré de nombreuses missions.

Il a été Directeur des Opérations Internationales de la Croix-Rouge française.

Il est Président de Tulipe (transfert d'urgence de l'industrie pharmaceutique).

Sommaire

Lettre de mission	p. 4
Évolution et contexte actuel des relations entre l'État et les ONG humanitaires	p. 6
Principales recommandations pour renforcer l'action des acteurs de l'humanitaire d'urgence	p. 10
Recommandations détaillées	p. 11
Le point de vue particulier du Comité International de la Croix-Rouge (CICR)	p. 21
Les crises du Kosovo (1999) et de l'Irak (2003) : Deux exemples de terrain	p. 22
Personnes rencontrées dans le cadre de la mission	p. 28
Annexe 1	p. 29
Annexe 2	p. 31

SE/FL/069/03

 Monsieur,



L'action humanitaire, notamment à travers les organisations non gouvernementales, constitue depuis une trentaine d'années l'une des spécificités de l'identité internationale de notre pays : souvent en parallèle avec notre diplomatie, parfois même en opposition, les ONG françaises, porteuses d'un appui matériel aux populations en difficultés mais également de valeurs et d'idées universalistes, contribuent à façonner, qu'on le veuille ou non, l'image de la France à l'étranger.

Le savoir-faire et le rayonnement moral des ONG françaises sont désormais reconnus et appréciés. Cette situation ne doit cependant pas masquer plusieurs inflexions récentes :

- Tout d'abord, les ONG françaises sont globalement de moins en moins dépendantes de financements publics nationaux et se tournent de façon croissante, soit vers des financements de types internationaux ou communautaires, soit vers une quasi-indépendance financière.

Dans la recherche de ces financements nouveaux, les ONG ont tendance à se servir des situations d'urgence humanitaire comme levier d'appel psychologique auprès de financeurs privés, alors que la pérennité de leur activité quotidienne repose plutôt sur des projets de développement post-crise financés par des programmes internationaux de moyen ou long terme. Cependant, seules quelques rares ONG françaises peuvent véritablement suivre ces évolutions.

- D'autre part, les ONG françaises sont désormais confrontées à un modèle anglo-saxon d'ONG, très différent de leurs références habituelles : organisations de grandes tailles, peu idéologiques parfois, plus soucieuses d'expertises techniques que d'élans spontanés sur le terrain. Par la puissance de leurs bases financières privées, et leur influence croissante au sein de l'organisation communautaire humanitaire ECHO, ce modèle d'ONG constitue aujourd'hui une menace directe sur l'existence même d'un grand nombre d'ONG françaises.

-2-

- En dernier lieu, l'Etat et les ONG doivent accepter la place, de plus en plus grande, prise dans l'action humanitaire par les grandes entreprises et les collectivités locales les plus importantes.

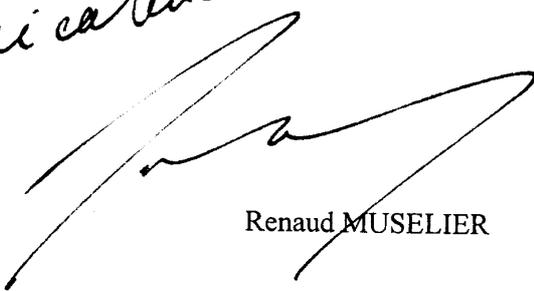
Dans un tel contexte, et à côté des efforts que j'ai entrepris pour améliorer la cohérence et l'efficacité des outils publics d'intervention humanitaire, la capacité à agir dans l'urgence du tissu des ONG françaises constitue l'une de mes préoccupations importantes.

Il me paraît aujourd'hui nécessaire qu'un état de situation complet soit effectué sur les mesures, de tout ordre (technique, financier, statutaire) de nature à permettre aux ONG françaises de demeurer un acteur efficace dans le cadre d'interventions humanitaires d'urgence, conduites avec ou en dehors des services de l'Etat.

Le caractère exceptionnel de votre parcours professionnel, ainsi que vos compétences reconnues dans le domaine de l'humanitaire d'urgence, me conduisent à vous demander de bien vouloir me faire part, d'ici le 30 septembre 2003, de votre réflexion personnelle, ainsi que de vos propositions, sur les moyens de nature à améliorer cette efficacité.

A ce titre, vous êtes autorisé à faire part à l'ensemble des interlocuteurs qu'il vous semblera opportun de contacter, de la mission d'étude et de proposition que je vous confie par ce courrier.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Amicalement

Renaud MUSELIER

Monsieur Robert SEBBAG
Directeur Communication
Groupe Aventis Pasteur
2, avenue du Pont Pasteur
69367 Lyon cedex 07

Evolution et contexte actuel

des relations entre les pouvoirs publics et les ONG humanitaires

Les relations en matière d'action humanitaire d'urgence entre les pouvoirs publics et les ONG ont subi un processus de maturation, souvent marqué par des tensions, qui leur permet aujourd'hui de se situer sur des bases saines. Cet accouchement difficile n'a rien pour étonner.

Pour l'opinion publique de notre pays l'action humanitaire remonte sans doute aux volontaires imaginatifs, courageux et efficaces de Médecins Sans Frontières mais le terrain sur lequel les « *French doctors* » firent irruption était cependant loin d'être vierge. Ce qu'on qualifie aujourd'hui d'humanitaire a très souvent accompagné les actions militaires. « *Les armées françaises ne s'immiscent pas sur les théâtres humanitaires pour s'y forger une nouvelle légitimité, elles y ont toujours été présentes* », souligne Christian Lechervy, qui donne l'exemple du Liban de 1860¹. L'humanitaire militaire, si nous pouvons nous permettre une expression anachronique, fut une dimension obligée de la colonisation, la pacification ou la guerre psychologique, selon les concepts et les mots de ces époques. Si dès le Moyen Age les actions caritatives sur le territoire national ont souvent été affaire privée, leur projection à l'étranger a, en revanche, toujours été partie intégrante de la politique étrangère des États, dans un cadre diplomatique ou, plus fréquemment, militaire. Une première institutionnalisation de l'humanitaire est à mettre au crédit d'Henri Dunant, qui à la suite de la bataille de Solferino en 1859, est à l'origine du mouvement de la Croix-Rouge.

L'humanitaire des ONG françaises, sous-produit des remises en cause de la fin des années soixante, est venu troubler le jeu de cet humanitaire institutionnel . D'autant plus que leur action humanitaire d'urgence se situait le plus souvent dans des zones de conflits, politiquement instables, où la diplomatie, voire l'armée française étaient actives. Au-delà de leurs caractéristiques propres liées à leur contexte national, l'apparition des ONG a constitué une lame de fond internationale qui a durablement modifié le paysage de l'action humanitaire d'urgence.

L'action humanitaire d'urgence du XXIème siècle est qualitativement et quantitativement radicalement différente de celle des siècles passés. Qualitativement, car les situations de crises sont plus complexes et les acteurs sont de plus en plus spécialisés. Quantitativement, car l'ampleur des opérations humanitaires est sans commune mesure avec celles du passé, notamment parcequ'elles sont portées par l'opinion publique.

Si les ONG protestent régulièrement contre la main-mise de l'armée sur l'humanitaire, comme lors de la crise du Kosovo, des militaires sont eux-mêmes amenés à reconnaître leurs limites dans ce domaine, comme le fit le porte-parole de l'armée britannique, le capitaine Al Lockwood après des critiques émises contre l'armée lors de la prise de Bassora, en Irak : « *Nous sommes des militaires et nous faisons ce que nous pouvons. Notre premier travail, c'est*

¹ Christian Lechervy, « L'humanitaire d'État : doctrine d'emploi et interrogations politico-morales », *Humanitaire*, n° 7, printemps-été 2003.

de sécuriser l'environnement. (...) Pour le travail humanitaire, les agences spécialisées et les associations sont les plus qualifiées.² » Si l'action humanitaire a changé d'échelle, sur des terrains comme l'Irak elle se déroule, de plus, sous l'œil des médias...

Les États, et surtout leurs armées, durent donc accepter au cours des deux dernières décennies du XXème siècle de perdre un peu de leur prérogatives, avant d'en venir à considérer que le renforcement de l'action humanitaire des ONG pouvait participer de la défense des intérêts diplomatiques bien compris de leur pays.

Paradoxe au pays des *French doctors*, cette évolution des pouvoirs publics a été plus lente en France que dans d'autres pays, comme l'a noté en 2001 un rapport du Commissariat Général du Plan sur « le partenariat entre les organisations de solidarité internationale et les pouvoirs publics » :

« En France, la collaboration entre l'État et les ONG a été plus tardive qu'en Amérique du Nord ou dans certains pays européens. Le foisonnement de la liberté associative, notamment dans le domaine de la solidarité internationale, (...) le développement des organisations d'urgence et des mouvements "sans frontières", dont le prix Nobel de la paix décerné à Médecins Sans Frontières est venu couronner le succès, a précédé leur participation à la mise en œuvre de la coopération internationale gouvernementale. »³

La mission qui nous a été confiée et les recommandations que nous avançons ont pour but d'aider la France à poursuivre le rattrapage de son retard.

Nous approuvons avec les Inspecteurs François Descoueyte et Laurent Vachey qui écrivaient en 1999 dans un rapport intitulé *L'action humanitaire d'État : constat et propositions*⁴ que :

« Un relatif consensus existe parme les ONG françaises pour reconnaître à l'État un rôle légitime dans l'action humanitaire en certains domaines :

- l'intervention en extrême urgence avec des moyens spécialisés, principalement de la Sécurité Civile, en cas de catastrophe naturelle ;

- la mise à disposition de moyens logistiques lourds, notamment des armées, sur des théâtres lointains ou complexes (par exemple le pont aérien initial d'Istres vers l'Albanie au début de la crise du Kosovo) ;

- la sécurisation de l'environnement d'une intervention humanitaire, y compris, (même si chaque cas d'espèce suscite des prises de position contradictoires), lorsqu'il s'agit d'une intervention militaire active comme en Serbie ;

- des échanges d'informations et une concertation, en particulier sur le terrain. »

² *Le Monde*, 11 avril 2003.

³ *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, la documentation française, février 2002.

⁴ François Descoueyte est Inspecteur des Affaires étrangères et Laurent Vachey, Inspecteur des Finances. Ils ont été chargés par le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et le ministre délégué à la Coopération et à l'Action humanitaire d'une mission d'analyse du dispositif et de proposition de réforme. Leur rapport a été rendu le 15 octobre 1999.

mais nos recommandations, qui traduisent les besoins et les demandes des ONG françaises en matière d'urgence humanitaire, en 2003, vont plus loin.

Le rapport Descoueyte/Vachey estimait notamment que « *augmenter significativement la capacité de subvention aux ONG demande plus de réflexion. A ce stade, la mission préconise plutôt de s'appuyer sur un système d'appel à la solidarité nationale mieux organisé et de jouer les complémentarités avec les entreprises et les collectivités locales.* » C'était en 1999. Que ce soit parce que la mission qui nous a été confiée était autre, ou que, par expérience personnelle, nous avons une vision différente de celle des auteurs du rapport, ou encore que quatre ans et un changement politique aient modifié la situation, **nous estimons qu'aujourd'hui le temps est venu pour l'État d'instaurer une politique volontariste de renforcement des ONG humanitaires françaises.**

Comme bien d'autres documents et, surtout, de nombreuses déclarations de représentants des ONG, le rapport Descoueyte/Vachey souligne que l'État ne peut diriger l'action des ONG. Faisant référence à l'expérience de la crise humanitaire du Kosovo il se fait l'écho de l'inquiétude d'ONG qui déclaraient que la confusion de l'humanitaire, du militaire et du politique « *est extrêmement préjudiciable pour les uns comme pour les autres* » et ajoute « *ces préoccupations des ONG doivent impérativement être entendues* ».

Les raisons de ces craintes ont été analysées, ailleurs, ainsi : « *L'échec du traitement de la crise bosniaque par l'Europe entre 1991 et 1995 a souligné le danger de remplacer "politique" par "action humanitaire". Les États, incapables de prendre des décisions politiques concertées ont déversé sur la Bosnie moyens financiers et logistiques pour l'aide humanitaire, avec HCR, le CICR et les ONG en première ligne.* »⁵

Les ONG qui ont participé aux réunions organisées par le ministère des Affaires étrangères au printemps 2003 en préparation des interventions humanitaires en Irak ont souligné l'ouverture, la disponibilité et la transparence de leurs interlocuteurs, dont le ministre qui s'est déplacé en personne. Elles s'en félicitent, tout en décelant là un volet de la diplomatie française sur la question irakienne. Une telle ouverture n'est pas de mise pour d'autres crises, où la position du gouvernement français est moins consensuelle.

C'est donc sans naïveté que les ONG reconnaissent la dimension humanitaire de la diplomatie de tout État, et du gouvernement français en particulier. De cette reconnaissance découle l'attente d'une aide financière, logistique et diplomatique.

Un accroissement et une plus grande efficacité de l'aide du gouvernement aux ONG **doit s'accompagner d'un respect scrupuleux et bien compris de leur indépendance.** L'une des quatre recommandations du rapport du Commissariat du Plan déjà cité, recommandations *a fortiori* applicables aux ONG humanitaires, était : « *L'État ne dicte pas aux ONG ce que doit être leur rôle ou leur action de même qu'à l'inverse les ONG n'imposent pas sa démarche à l'État.* »⁶

La question de l'indépendance des ONG devient cruciale pour leur efficacité et leur sécurité lors de crises humanitaires d'origine politique, généralement accompagnées de conflits armés.

⁵ François Grünewald et Véronique de Geoffroy, « Humanitaire d'État-humanitaire privé, quelles relations ? », URD, 25 août 2000.

⁶ *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, la documentation française, février 2002. Voir l'intégralité des recommandations en annexe 2.

Rony Brauman a souligné : « *Sur une scène marquée par la politique — toutes les crises graves de subsistance sont liées à des tensions politiques majeures —, l'indépendance des acteurs humanitaires, la confiance toujours relative qu'ils peuvent inspirer sont les gages de leur crédibilité, donc de leur efficacité sur le terrain.*⁷ » Jean-Hervé Bradol, successeur actuel de Rony Brauman, partage cette approche.

Reconnaître l'indépendance des ONG, en évitant par exemple de les placer sous le contrôle des forces armées en situation de conflit, facilitera l'action humanitaire, renforçant ainsi indirectement un volet de l'action diplomatique du pays.

⁷ Rony Brauman, « Contre l'humanitarisme », *Esprit*, décembre 1991.

Principales recommandations pour renforcer l'action des acteurs de l'humanitaire d'urgence

- 1. Améliorer la lisibilité de la « politique humanitaire » du ministère des Affaires étrangères**
- 2. Poursuivre la centralisation des moyens consacrés par l'État à l'action humanitaire d'urgence**
- 3. Bien définir la notion d'urgence**
- 4. Renforcer les liens entre la DAH et la direction générale de la Coopération internationale**
- 5. Renforcer l'autorité et les moyens de la DAH**
- 6. Accroître les compétences de la DAH**
- 7. Soutien ou opérateur : le gouvernement ne doit pas mélanger les genres**
- 8. Soutenir les ONG françaises au niveau européen et international**
- 9. Améliorer la connaissance des ONG par la DAH**
- 10. Améliorer et rendre plus efficaces les relations entre MAE et ONG**
- 11. Informer plus efficacement les ONG**
- 12. Evaluer en début de crise les réponses à apporter**
- 13. Sauvegarder et renforcer les ONG**
- 14. Faciliter le financement des projets**
- 15. Assurer la sécurité du personnel humanitaire**
- 16. Améliorer la visibilité des ONG françaises sur les terrains de crises**
- 17. Défisicaliser les dons du public pour les interventions d'urgence**
- 18. Labelliser les ONG**
- 19. Évaluer qualitativement les actions des ONG**
- 20. Créer un Haut Conseil à l'action humanitaire d'urgence**
- 21. Prévoir des stocks de matériel et des moyens logistiques**
- 22. Collaborer avec les collectivités territoriales**

Recommandations détaillées

1. Améliorer la lisibilité de la « politique humanitaire » du ministère des Affaires étrangères

La place de l'action humanitaire dans le cadre de la politique étrangère de la France doit être clairement définie. La DAH (Délégation à l'Action Humanitaire) n'est-elle qu'une sorte de service des bonnes œuvres de la diplomatie française, ou joue-t-elle un rôle réel dans le dispositif diplomatique ? **Pourquoi le volet humanitaire de la diplomatie française n'entrerait-il pas dans le débat politique, et en premier lieu au parlement qui serait appelé à se prononcer ?** L'affichage des priorités du gouvernement français légitimera son soutien aux actions humanitaires, aux yeux des citoyens français comme sur la scène internationale. Il renforcera les ONG françaises sur le terrain, sans nuire à leur indépendance. **L'enjeu pour la France est de mettre en place une gestion civile des crises par l'État, avec l'aide des ONG françaises.**

Le rapport Descoueyte/Vachey écrivait en 1999 : « *Tout État, même lorsqu'il délivre une aide humanitaire, a par ailleurs un agenda politique qui ne peut pas ne pas interférer, ne serait-ce que dans le choix des théâtres d'intervention. Cet agenda politique doit être aussi explicite que possible.* »

Le MAE doit être le chef d'orchestre de l'action humanitaire française en fédérant tous les acteurs gouvernementaux. Parlant d'une seule voix, l'action humanitaire de la France sera plus lisible et plus visible.

L'action humanitaire de la France ne semble pas suivre une ligne définie. Des régions sont-elles prioritaires pour la France ? Si oui, lesquelles ? Les priorités semblent aujourd'hui passer d'un pays à un autre sans qu'apparaissent des explications rationnelles de ces choix. Pour Médecins Sans Frontières « *le Népal est aussi important que l'Algérie* », nous a déclaré Jean-Hervé Bradol, son président.

2. Poursuivre la centralisation des moyens consacrés par l'État à l'action humanitaire d'urgence

Plusieurs ministères ont des programmes ponctuels ou à long terme d'action humanitaire : **Affaires étrangères, Intérieur, Agriculture, Défense, Santé...** Il faudrait une réelle coordination de toutes ces initiatives sous la direction de la DAH pour que la France parle d'une seule voix dans les pays bénéficiaires des aides et vis-à-vis des instances internationales. Un progrès a déjà été réalisé en ce sens.

La collaboration entre les forces armées et les diplomates sur le terrain gagnerait en efficacité si les liens entre l'armée et les diplomates étaient institutionnalisés, peut-être par la désignation d'officiers de liaisons pour les questions humanitaires. Un volet humanitaire devrait être systématiquement intégré dans certaines interventions militaires françaises.

Exemple : des sommes importantes ont été dégagées pour les interventions militaires en République Démocratique du Congo en 2003 ou en Côte d'Ivoire en 2002-2003⁸, alors que des financements de quelques centaines de milliers d'euros sont refusés par la DAH pour des actions strictement humanitaires dans ces mêmes pays.

Plusieurs structures au sein du ministère des Affaires étrangères disposent de fonds d'intervention (directions géographiques, ambassades, sous-direction des Nations unies : UNICEF, OMS, PNUD, etc.). L'allocation des subventions se fait sans concertation suffisante et sans bénéficier des informations nécessaires sur les compétences des ONG aidées.

Le **Ministère de l'Agriculture** n'intervient pas dans les situations d'urgence alimentaire, mais, en revanche, il assure la participation française aux obligations de la convention de Londres qui prévoit la fourniture par l'Union Européenne de 1,4 millions de tonnes de céréales ou équivalents en aide alimentaire post-crise (200 000 tonnes pour la France). Une partie de ce stock pourrait être automatiquement prélevée par la DAH pour des aides d'urgence sans qu'il soit nécessaire d'obtenir un arbitrage de Matignon. Cet arbitrage, aujourd'hui obligatoire, entraîne des délais incompatibles avec l'urgence.

Le **Ministère de l'Intérieur**, responsable de la Sécurité Civile agit, en particulier lors de catastrophes naturelles, comme une véritable « agence gouvernementale humanitaire ». C'est un geste politique d'un État envers un autre État. Le ministère des Affaires étrangères, informé de l'action de la Sécurité Civile doit, à travers la DAH, planifier l'intervention des autres acteurs (ONG) sur le terrain.

Une coordination globale par la DAH permettrait aux ONG d'avoir un interlocuteur qui serait, en quelque sorte, le guichet unique du soutien du gouvernement français.

3. Bien définir la notion d'urgence

La notion d'urgence doit être bien définie, tâche qui devrait incomber à la DAH. En effet, il existe des périodes et zones grises (post-crisis, régions confrontées à des crises sans fin ou des conflits gelés) pour lesquelles les projets des ONG sont rejetés par la direction générale de la Coopération internationale car étant du domaine de l'urgence, et par la DAH comme relevant du développement⁹.

4. Renforcer les liens entre la DAH et la direction générale de la Coopération internationale

L'action d'urgence doit s'inscrire dans la perspective de la réhabilitation et du développement des pays d'intervention. Une concertation étroite entre la DAH et la Direction générale de la Coopération internationale est indispensable pour pérenniser les résultats de l'action humanitaire d'urgence.

⁸ Respectivement 24 millions d'euros et 34 millions d'euros par mois, selon nos sources.

⁹ Sur la notion de « zones crises », voir François Grünwald et Laurence Tessier, « Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, juin 2001.

5. Renforcer l'autorité et les moyens de la DAH

En situation de crise, la DAH doit fonctionner comme une véritable structure interministérielle, dotée de pleins pouvoirs pour faire face à l'urgence.

Son personnel semble insuffisant pour lui permettre de jouer le rôle qu'elle devrait jouer. Elle doit avoir les moyens de fédérer les énergies pour construire sa légitimité.

Le renforcement de l'autorité de la DAH passe par une valorisation des postes au sein de cette direction, trop souvent occupés par des diplomates en attente d'une autre affectation.

L'enveloppe financière annuelle de 10 millions d'euros du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) est très insuffisante¹⁰. C'est l'équivalent de la somme allouée en mars 2003 par le gouvernement uniquement pour l'action humanitaire en Irak.

Lors d'une réunion avec des ONG sur la crise en Ituri (République démocratique du Congo), le 19 juin 2003, la DAH a été contrainte de signaler « *la situation difficile du fonds d'urgence humanitaire suite aux opérations en Irak et en Algérie* » et de préciser que « *aucun engagement financier ne pouvait être pris à ce stade* »¹¹. La DAH en était réduite à proposer aux ONG françaises d'appuyer les demandes qu'elles déposeraient auprès d'ECHO. En plus de l'incertitude de la réponse, cela entraînait, bien sûr, des délais difficilement compatibles avec l'urgence. La France ayant déployé une force militaire dans la région, une aide à l'action des ONG françaises aurait pourtant pu sembler quasi-automatique.

Une revalorisation du budget du FUH renforcerait l'intervention des ONG françaises dans les crises humanitaires et fournirait, sur le long terme, des moyens pour changer la nature de la collaboration entre l'État et les ONG françaises.

5. Accroître les compétences de la DAH en matière d'action humanitaire

Il est normal que les diplomates n'aient pas toujours une bonne appréhension de l'action humanitaire, des possibilités d'intervention et des problèmes concrets que posent l'approvisionnement, la logistique et l'organisation sur le terrain. **La participation de personnes issues de la société civile, notamment d'anciens membres d'ONG, pourrait compléter les compétences de la DAH.** Pour faciliter cette participation, il faut lever les obstacles administratifs liés au statut de la fonction publique et imposés par le ministère des Finances.

Les attachés humanitaires institués par Bernard Kouchner et en poste dans les ambassades des pays où des crises humanitaires sont prévisibles doivent être clairement identifiés. Leur fonction humanitaire doit être valorisée, et non noyée au milieu d'autres responsabilités. **Ces attachés devraient être formés à l'action humanitaire, en effectuant notamment des stages dans les ONG.** Cette formation aurait un double impact :

¹⁰ La France participe, par ailleurs, à hauteur d'environ 96 millions d'euros au budget annuel d'ECHO, organisme d'aide humanitaire de la Commission européenne, et verse environ 54 millions d'euros aux organisations internationales à vocation humanitaire (2002).

¹¹ Christian Rouyer, compte rendu de réunion, 20 juin 2003.

perfectionner la compétence des attachés humanitaires, améliorer la connaissance mutuelle ONG/ministère.

6. Soutien ou opérateur : le gouvernement ne doit pas mélanger les genres

Il est arrivé que les instances humanitaires gouvernementales (cellule d'urgence, par exemple) se comportent sur le terrain en opérateur de l'aide d'urgence, avec un certain succès d'efficacité, mais ceci n'est pas le rôle du gouvernement français. Les représentants de la DAH sur le lieu des crises doivent consacrer leurs efforts à la coordination, le soutien, la défense des ONG, ces priorités excluant la possibilité qu'ils soient en même temps opérateurs.

Le rapport Descouyete/Vachey notait déjà : « *L'État peut fournir des moyens logistiques non disponibles par ailleurs, coordonner les interventions publiques françaises, financer des projets indispensables qui ne trouvent pas d'autres sources. Mais il ne doit pas affecter de se comporter en ONG.* »

7. Soutenir les ONG françaises au niveau européen et international

Les ONG françaises se sentent souvent en position de faiblesse face aux grandes ONG anglo-saxonnes et estiment ne pas être suffisamment soutenues par le gouvernement français.

Le Haut Conseil de la coopération internationale décrivait ainsi la situation, en novembre 2000 : « *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.* »¹²

Une meilleure définition de la politique française dans le domaine humanitaire devrait se prolonger par des actions concrètes auprès d'instances internationales, **par exemple en soumettant aux Nations unies des résolutions facilitant le travail des ONG.**

Les rencontres entre ministres européens chargés de l'action humanitaire ne semblent pas fréquentes, ce qui nuit à la coordination et à la visibilité de l'action humanitaire. Les responsables de l'action humanitaire, c'est-à-dire **des membres de la DAH, devraient être les représentants de la France auprès d'ECHO et des organismes des Nations unies qui interviennent dans le domaine humanitaire.** Des ONG françaises éprouvent des difficultés de financement par ECHO à cause de choix nationaux (un exemple est leur écartement au profit d'ONG espagnoles pour une intervention en Colombie), ce qui pourrait être évité par un renforcement de la représentation française auprès de cet organisme.

Le rapport Descouyete/Vachey estimait en 1999 :

« *Nos contributions aux agences et programmes pertinents des Nations unies atteignaient dans plusieurs cas un point bas affaiblissant notre crédibilité et notre capacité à peser sur la conception et la coordination des actions. A cela s'ajoute une politique insuffisante de promotion des personnels français à des postes de responsabilité opérationnelle dans les dites organisations. (...) notre capacité de suivi et d'influence vis-à-vis du programme européen*

¹² *Crises, coopération et développement*, rapport remis au Premier ministre, 23 novembre 2000.

ECHO, principal bailleur de fonds humanitaire, est insuffisante malgré le taux encore élevé de retour en faveur des ONG françaises. »

L'élargissement de l'Europe fait craindre un déplacement des priorités qui nuirait au soutien européen à l'action humanitaire. **Les ONG insistent sur la nécessité de conserver l'autonomie d'ECHO et d'éviter que cette structure soit fondue dans un «ministère européen des Affaires étrangères».**

8. Améliorer la connaissance des ONG par la DAH

Les membres de la DAH, ainsi que les personnels concernés par l'action humanitaire dans les autres ministères, connaissent mal les ONG. Bien connaître les compétences et les limites de chaque ONG humanitaire française permettrait à la DAH de mieux répartir les rôles entre ces ONG et l'aiderait à devenir une force de proposition vis-à-vis de ces ONG. La DAH pourrait prendre l'initiative face à une situation d'urgence de s'adresser à telle ou telle ONG en fonction de ses compétences.

Pour cela, il serait utile de créer une base de données sur les ONG, base de données qui compléterait la labellisation des ONG proposée par ailleurs.

9. Améliorer et rendre plus efficaces les relations entre MAE et ONG

Les relations entre les ONG et l'État devraient être un véritable partenariat, et non une suite de soutiens ou de collaborations ponctuelles. **La DAH pourrait créer des contrats cadres pluriannuels qui seraient signés avec des ONG, en fonction des compétences de chacune, et sur la base d'une évaluation des résultats des programmes réalisés.** Ces contrats cadres garantiraient un certain degré de sécurité aux ONG, en donnant en retour à l'État un moyen de contrôle sur la mise en œuvre des projets. **Ce contrôle porterait sur les résultats des actions soutenues, en laissant aux ONG toute liberté sur la façon d'atteindre ces résultats.**

Indépendamment de ces contrats cadres, **les demandes de subvention pourraient être simplifiées par un agrément accordé aux ONG qui leur éviterait de déposer à nouveau les éléments généraux des dossiers (statuts, etc.) pour chaque projet.**

La tenue de réunions régulières entre la DAH et les ONG, en dehors des périodes de crise, renforcerait la connaissance réciproque.

10. Informer plus efficacement les ONG

Le gouvernement peut aider les ONG à prévoir les crises et s'y préparer, en mettant à leur disposition la documentation et les analyses réalisées par la direction politique, par les directions géographiques du MAE, par le CAP (centre d'analyse et de prévisions) sur les pays où des crises humanitaires sont susceptibles d'éclater. Ceci est bien sûr en premier lieu valable pour les crises d'origine politique, mais est également vrai pour les causes naturelles (sécheresse persistante, par exemple). **Une composante « risque humanitaire » pourrait**

systématiquement être incluse dans les notes de conjonctures sur les pays concernés, et ce risque humanitaire transmis aux ONG compétentes.

Le Secrétariat général de la défense nationale (dépendant du Premier ministre) pourrait jouer un rôle plus important pour informer les ONG sur la situation dans un certain nombre de pays, ce qui permettrait une meilleure prévision des crises.

Les ONG souhaiteraient être informées des déplacements d'officiels français dans les pays où elles interviennent, afin d'en tirer le meilleur parti.

11. Evaluer en début de crise les réponses à apporter

En début de crise, la DAH pourrait envoyer sans délai une mission d'expertise sur le terrain pour déterminer les besoins à mobiliser et éviter ainsi de mauvaises réponses.

12. Sauvegarder et renforcer les ONG

Les ONG de petite taille, qui ne disposent pas de soutiens institutionnels réguliers ni de cotisations ou de dons d'un niveau suffisant, sont menacées par l'insuffisance de leur budget de fonctionnement. Si l'existence des ONG de grande taille est moins fragile, leurs moyens sont cependant loin d'être équivalents à ceux des ONG anglo-saxonnes. Selon le Haut Conseil de la coopération internationale : « *Une analyse à grands traits des ressources financières (dons et financements institutionnels) des cinq plus grosses ONG françaises, 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-saxonnes.* »¹³

Le gouvernement français doit se préoccuper de cette situation s'il veut que le pays puisse développer une action humanitaire compétente et marquante dans les situations de crise.

Parallèlement au soutien d'actions ponctuelles, le gouvernement devrait subventionner le fonctionnement des ONG dont la compétence en situation d'urgence humanitaire est avérée et nécessaire ; cela se pratique aux États-Unis, par exemple. Des contrats-cadres pluriannuels, mentionnés précédemment, s'intégreraient dans cette démarche.

Par ailleurs, les ONG qui reposent sur une large base d'adhérents ou de donateurs jouissent d'une légitimité citoyenne qui peut justifier un soutien financier plus important du gouvernement.

La DAH pourrait aider les ONG sur des investissements lourds, comme des pompes à eau, des hôpitaux mobiles ou des moyens de transport, selon les compétences et spécialités de chacune, pour qu'elles disposent à l'avance des moyens à déployer en situation d'urgence.

¹³ *Crises, coopération et développement*, rapport remis au Premier ministre, 23 novembre 2000.

13. Faciliter le financement des projets

Le processus de mise à disposition des fonds pour les situations d'urgence doit être rationalisé, simplifié et raccourci. Le rapport du Commissariat Général du Plan de 2001 soulignait que : « *La difficulté se situe surtout dans la lenteur des décaissements. Alors que les fonds ne peuvent être crédités en moins de quatre mois, le DFID britannique a une capacité de déboursement qui oscille entre 24 et 48 heures.* »¹⁴ Il avançait trois recommandations : utilisation des « *procédures de marché en urgence impérieuse* », en notant qu'elles « *ne sont pas toujours admises par la direction financière du ministère des Affaires étrangères* », « *instaurer un circuit de subvention rapide d'ONG (ordonnancement préalable)* », « *mettre en place une régie d'avance sur le fonds d'urgence humanitaire et, éventuellement, sur le fonds de solidarité prioritaire permettant de disposer de fonds immédiatement, y compris en numéraire.* »

Un budget prévisionnel pourrait être attribué à l'avance à des ONG, en toute transparence et selon leurs compétences, ce qui permettrait de disposer immédiatement des premières sommes nécessaires en situation d'urgence.

L'exigence de financement des projets à hauteur de 15 % est difficile à satisfaire dans les situations d'urgence pour des ONG qui ne disposent pas de fonds propres substantiels.

Un pré-financement par le gouvernement français, dans des délais rapides, permettrait aux ONG de demander des compléments de financement à d'autres bailleurs (ECHO, organismes des Nations unies, etc.) qui exigent fréquemment qu'une partie du budget soit déjà couverte.

Le gouvernement pourrait apporter sa caution aux ONG, pour leur permettre d'emprunter rapidement et à taux bas, afin de limiter les délais et les coûts du financement de leurs programmes. Cette démarche comporte, toutefois, le risque de l'établissement d'un lien de dépendance des ONG envers le gouvernement.

14. Assurer la sécurité du personnel humanitaire

Toutes les ONG insistent fortement sur le rôle princeps du gouvernement français dans le domaine de la sécurité du personnel humanitaire. **Les pouvoirs publics sont les garants de la sécurité des personnels des ONG et doivent utiliser toutes leurs armes diplomatiques en cas de menaces ou de prise d'otages**, comme cela se pratique généralement.

15. Améliorer la visibilité des ONG françaises sur les terrains de crises

Les ONG françaises souffrent souvent d'un manque de visibilité. Ce déficit est d'autant plus frappant si nous le comparons, par exemple, à la situation des organisations soutenues par le Department for International Development (DFID) britannique.

La DAH pourrait mettre en place sur le terrain des crises des points d'information sur l'action humanitaire française. Ces points seraient dotés d'une salle de presse (avec moyens

¹⁴ *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, la documentation française, février 2002.

informatiques, téléphone, fax), d'un lieu de rencontre, de tableaux d'information sur la crise et des cartes de position des actions françaises. Ces lieux seraient mis à disposition par la DAH et les ambassades et gérés par des personnels formés à cet effet.

16. Défisicaliser les dons du public pour les interventions d'urgence

Le gouvernement encouragerait les dons aux ONG qui agissent en situation d'urgence en décrétant, ponctuellement, que les versements pour telle ou telle crise ouvrent droit à une réduction d'impôts.

17. Labelliser les ONG

L'État pourrait mettre en place un processus de **labellisation des ONG, fondé sur un audit approfondi de leurs compétences, leur savoir-faire et leur fonctionnement**. Des critères précis permettraient de définir la liste des organisations pouvant bénéficier de l'aide des pouvoirs publics. Parmi ces critères, le respect de normes de qualité est essentiel.

Le besoin de normalisation universellement ressenti a donné naissance au **projet Sphère** de « Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes », basé à Genève, que les ONG françaises jugent **souvent trop technocratique et reflétant des conceptions anglo-saxonnes de l'action humanitaire**. En l'absence d'une contre-proposition française de normes de qualité, Sphère sera reprise par l'Union européenne et son application exigée des ONG françaises pour l'attribution de subventions européennes, ce qui écarterait d'emblée un certain nombre d'ONG. Le gouvernement pourrait s'aider du travail que le groupe Urgence-Réhabilitation-Développement mène actuellement sur cette question des normes de qualité.

Les ONG « labellisées » pourraient bénéficier de réductions de taxes.

Un label officiel favoriserait les dons du public en justifiant sa confiance, à la façon du Comité de la Charte qui est purement comptable, ou de la Charity Commission en Angleterre et au pays de Galles.

Comme outre-Manche, on peut envisager un appel de dons unique pour une situation d'urgence humanitaire donnée, la répartition étant ensuite effectuée entre ONG labellisées, en fonction de la nature des programmes à mettre en œuvre et de leurs compétences. La Fondation de France agit déjà de cette façon, en répartissant les sommes recueillies à la suite de ses appels entre différentes ONG, en fonction de la validité de leurs projets.

18. Évaluer qualitativement les actions des ONG

L'évaluation de l'utilisation des fonds alloués aux ONG n'est aujourd'hui que comptable. **Des évaluations qualitatives sur le bien fondé des actions et leurs apports aux populations devraient être pratiquées.** Les résultats de ces évaluations seraient versés aux dossiers des ONG et pris en compte pour l'analyse des demandes ultérieures de subventions.

L'ensemble de cette démarche qualité doit s'appuyer notamment sur les structures qui réfléchissent en France à l'action humanitaire et à son évaluation, structures que le gouvernement devrait davantage soutenir. A titre d'exemple le groupe Urgence-Réhabilitation-Développement qui mène des études sur l'action humanitaire est financé par la Suisse et ECHO, mais peu par le gouvernement français¹⁵.

L'État pourrait également labelliser les différents cycles de formation qui existent aujourd'hui dans le domaine humanitaire, comme ceux proposés par l'institut Bioforce Développement.

19. Créer un Haut Conseil à l'action humanitaire d'urgence

Un Haut Conseil à l'action humanitaire, sur le modèle du Haut Conseil pour la Coopération Internationale, serait un lieu de concertation régulière entre les différents acteurs de l'action humanitaire, pour conseiller le gouvernement et sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette collaboration. Composé de membres indépendants, chercheurs universitaires, spécialistes reconnus des différentes parties prenantes de l'action humanitaire, il jouirait d'une véritable légitimité et contribuerait à valoriser l'action des ONG humanitaires et la politique de l'État dans le domaine humanitaire d'urgence.

20. Prévoir des stocks de matériel et des moyens logistiques

La DAH a annoncé la création de quatre sites (proches des aéroports CDG et Orly, et à Fort-de-France et St Denis de la Réunion), permettant de stocker 350 tonnes, pour une valeur de 925 000 €. Le stockage de moyens immédiatement disponibles en cas d'urgence (médicaments, pompes à eau, équipements de purification, hôpitaux de campagne, par exemple) est une des aides attendues du gouvernement français par les ONG. **Les stocks seraient reconstitués après la crise par les ONG bénéficiaires, avec les financements reçus pour leur intervention.**

Les mécanismes de mise à disposition de moyens de transports lourds, aériens et maritimes, et le recensement de ces moyens doivent être préparés, pour faciliter leur mobilisation en situation d'urgence.

¹⁵ L'URD coordonne un projet inter-associatif, intitulé Projet Qualité, dont le but est l'« *élaboration d'une méthode qualité adaptée aux acteurs humanitaires dans les phases spécifiques de l'ex-ante, du suivi et de l'ex-post* ».

21. Collaborer avec les collectivités territoriales

Une mission a été confiée, par ailleurs, sur ce sujet par le secrétariat d'État aux Affaires étrangères.

Les collectivités territoriales sont une source importante de financement des actions humanitaires. La région Île-de-France a, par exemple, versé une aide de plus de 200 000 € lors de la crise du Kosovo. La DAH peut aider les collectivités locales à recenser rapidement les besoins humanitaires en situation d'urgence et identifier les ONG compétentes en fonction de ces besoins, afin que l'attribution des financements ne se fasse pas seulement en fonction de l'implantation géographique des ONG, ce qui se traduit aujourd'hui parfois par des gaspillages de moyens.

Le point de vue particulier **du Comité International de la Croix-Rouge (CICR)**

La sous-direction des Nations unies du MAE est le principal interlocuteur du CICR, qui est cependant en relation avec la DAH dans les situations d'urgence. Les attentes du CICR envers le gouvernement français sont spécifiques à son statut et sa mission :

- Qu'il applique les Conventions de Genève sur les théâtres d'opération extérieurs, comme il l'a fait en République Démocratique du Congo, en Côte d'Ivoire ou en Afghanistan.
- Qu'il fasse respecter ces Conventions, comme par exemple au Sahara Occidental où des prisonniers de guerre sont maintenus en détention après la fin des hostilités, ou vis-à-vis des prisonniers de Guantanamo, à propos de la situation desquels le CICR a protesté.
- Qu'il diffuse le Droit Humanitaire en France et, en particulier, auprès des forces armées.
- Qu'il intègre les dispositions du Droit Humanitaire International dans sa législation nationale.
- Qu'il effectue des démarches pour faire introduire des références au Droit Humanitaire International dans les textes et les décisions européens.
- Qu'il apporte un soutien politique au CICR si besoin.

Les crises du Kosovo (1999) et de l'Irak (2003) :

Deux exemples de terrain

Nous revenons ici sur deux crises instructives du point de vue des rapports du gouvernement français avec les ONG humanitaires dans une situation d'urgence : la crise du Kosovo (1999) et celle que traverse actuellement l'Irak. C'est en effet entre ces deux crises qu'ont été mises en place les nouvelles structures d'aide humanitaire de l'État, notamment la Délégation à l'Action l'Humanitaire (DAH). Des progrès sensibles ont été enregistrés dans la capacité de l'administration à appréhender et gérer des crises brutales et profondes.

La crise du Kosovo (1999)

La crise du Kosovo, en 1999, a ouvert un nouveau chapitre de l'histoire de l'aide humanitaire d'urgence. Ce conflit a démontré avec une force inégalée la nécessaire articulation entre les dimensions politique, diplomatique, militaire et humanitaire des conflits. La crise du Kosovo a en effet vu l'intervention d'un nombre jamais égalé d'ONG de toutes origines qui ont convergé dans un délai très court vers les régions limitrophes de cette zone des Balkans. L'exode de centaines de milliers d'habitants du Kosovo a été particulièrement médiatisé et a suscité une très vive émotion de l'opinion publique.

Le résultat global de ces interventions en termes de secours à la population a été satisfaisant. Les populations ont pu être accueillies dans des camps aménagés par les organisations humanitaires avec l'aide du génie civil de membres de l'OTAN notamment, ou dans des familles en Albanie. Cependant la confusion et le manque de préparation dans lesquels les secours se sont déployés ont été critiqués. Par de nombreux aspects, l'improvisation a tenu une place importante dans les opérations de secours.

La proximité des grandes capitales européennes (il était possible d'intervenir sur le terrain à quelques heures de Paris) a eu pour résultat une profusion d'acteurs revendiquant l'étiquette « ONG », plus ou moins professionnels et bien organisés, malgré leur bonne volonté.

D'autre part, de nombreuses ONG ont regretté la prise en main des opérations humanitaires par l'OTAN. Source d'un dilemme pour les ONG, l'aide logistique apportée par les militaires a été quoi qu'il en soit cruciale.

Le 23 mars 1999, Javier Solana, Secrétaire Général de l'OTAN, donne l'ordre de bombarder la Yougoslavie et le lendemain 13 États sur 19 participent aux frappes. Le 30 mars, on observe déjà le mouvement de quelques 70.000 réfugiés en Albanie, et 40.000 en Macédoine et au Monténégro.

Lorsque les bombardements éclatent, les Kosovars se retrouvent seuls, quasiment sans témoins étrangers, face à des forces serbes qui ne reculent pas rapidement, contrairement à ce qu'espérait l'OTAN, mais qui poursuivent leur offensive dans un état d'esprit encore plus agressif vis-à-vis de l'ensemble des Kosovars, combattants et civils. En quelques jours

900.000 habitants du Kosovo s'enfuient vers les pays voisins. Fin mai, selon les chiffres du HCR, 440.600 réfugiés ont atteint l'Albanie, 252.300 la Macédoine, 64.900 le Monténégro et 21.500 se sont dirigés vers la Bosnie-Herzégovine. Sur la période de frappes de l'OTAN, 11.000 Albanais du Kosovo auraient été massacrés¹⁶.

L'action du gouvernement français

Face à la crise que tous les acteurs attendaient, mais pas aussi soudaine, le gouvernement français a réagi rapidement. Le 31 mars 1999, le quai d'Orsay déclare à la presse avoir débloqué en urgence 75 millions de francs (11,5 millions d'euros), se décomposant en :

- 40 millions débloqués sur le Fonds d'urgence humanitaire, alors qu'une équipe part pour Tirana,
- 5 millions de francs de contribution supplémentaire de la France au HCR,
- le reste représente une contribution du ministère de la Défense sous forme d'aide logistique au transport (une dizaine d'avions, ainsi que la sécurisation des convois).

Fin mai, le gouvernement français aura débloqué 13 millions de francs (1,98 millions d'euros) pour le HCR, affectés prioritairement aux activités de protection. 9 MF sont alloués au CICR, notamment pour ses activités au Monténégro, la reprise de son action au Kosovo et le rétablissement des liens familiaux. 2 MF vont au Programme Alimentaire Mondial (PAM) pour des achats locaux en Macédoine. En plus de cette aide, une dotation de 13,2 MF est accordée aux ONG. Enfin, afin de soutenir la liberté de la presse, la France aide deux quotidiens au Kosovo et un en Macédoine.

Plusieurs facteurs ont précipité la mobilisation du gouvernement français :

- La mobilisation des médias nationaux. Pendant plusieurs semaines, les journaux télévisés font de la crise du Kosovo, et notamment son volet humanitaire, leur sujet prioritaire.
- La vive émotion de l'opinion publique française et européenne, qui imposait aux autorités de réagir rapidement dans le contexte du débat sur l'utilité des frappes aériennes de l'OTAN.

En France, un médecin de terrain, Michel Bonnot, fondateur d'Aide Médicale Internationale, a été placé à la tête de la cellule interministérielle d'urgence (CELUR) et Jean-Louis Machuron, ancien président de Pharmaciens sans frontières, a assuré le relais de cette cellule à Tirana. L'ensemble du milieu humanitaire français reconnaît l'efficacité et la réactivité de cette structure. Un esprit nouveau a vu le jour dans les instances étatiques, qui ont opéré un changement de mentalité et accepté une nouvelle réactivité.

La réponse à la crise s'est révélée satisfaisante : à partir du moment où les pouvoirs publics ont eu connaissance de l'importance des mouvements de réfugiés, la mobilisation a été très rapide. Le Kosovo a constitué à l'époque le plus important déploiement humanitaire que la France ait jamais organisé. Le gouvernement a affrété un bateau qui a transporté en Albanie l'aide d'origine française, notamment les dons des particuliers recueillis par la Croix-Rouge française.

Cependant, l'OTAN n'a pas fait appel immédiatement à l'ONU et s'est elle-même chargée de mener les opérations de secours, tendant à donner au public une impression de désaveu de

¹⁶ Chiffre cité par le HCR.

l'action humanitaire. Comme l'écrit Jean-Christophe Rufin, « *Cela [l'opération de secours à la population coordonnée par l'OTAN] a conforté ceux qui pensent que, dès lors que les choses deviennent trop graves, il faut que les militaires s'en mêlent. Cette fausse évidence est d'une extrême gravité, car elle fait litière de ce qui constitue le noyau même de l'action humanitaire, à savoir une indispensable exigence d'indépendance et d'impartialité*¹⁷ ». Le rôle humanitaire joué par l'OTAN a inquiété la plupart des ONG qui ont souligné que l'action humanitaire doit, par définition, être indépendante des parties en conflit. Pour elles, mélanger intervention militaire et intervention humanitaire ne peut que nuire à la crédibilité et à la sécurité de l'humanitaire et, par conséquence, à la sécurité des ONG. Les principales ONG françaises ont ainsi adopté un texte stipulant : « *Ce n'est pas une affaire de moyens mais de principes : l'OTAN n'est pas, ne sera jamais et ne doit pas devenir une force humanitaire* »¹⁸.

Par ailleurs, le Kosovo a été l'occasion d'un déploiement jamais vu dans l'histoire des ONG. La proximité de la scène du drame de l'Europe occidentale ainsi que la facilité d'accès des pays entourant le Kosovo ont rendu possible une arrivée massive d'organisations de toutes sortes. Ce qui n'a pas été sans poser de sérieux problèmes d'organisation. Quels interlocuteurs fallait-il prendre en compte ? Le gouvernement français choisit de soutenir des organisations qui disposaient de ressources financières propres immédiatement mobilisables, le délai nécessaire pour le versement effectif de l'aide gouvernementale étant de trois à quatre mois en moyenne. La liste des organisations disposant d'une trésorerie capable de soutenir une importante opération de terrain était courte. En France, seules une dizaine d'ONG peuvent mobiliser instantanément de telles ressources financières.

Au Kosovo, la cellule de crise du MAE a ouvert une représentation sur le terrain et son rôle de coordinateur s'est doublé d'un rôle d'opérateur direct.

Les enseignements de la crise

Pouvait-on anticiper la crise humanitaire qui suivit les bombardements de l'OTAN ? La réponse est complexe. La majorité des observateurs s'attendaient à ce que Slobodan Milosevic retire ses troupes du Kosovo, du moins temporairement, dès les premières frappes. Ceci n'a pas été le cas : au contraire, l'armée serbe a poursuivi son offensive contre l'UÇK. Jean-Christophe Rufin, comme d'autres, reproche au HCR de ne pas avoir anticipé la crise humanitaire, alors que plus de 100 000 réfugiés se trouvaient déjà dans les pays limitrophes avant les bombardements et que les négociations avec le gouvernement serbe venaient d'être rompues. Cette crise soulève, en tout cas, la question des instruments de prévision que le gouvernement français peut utiliser et mettre au service des ONG.

Le fonctionnement de la cellule d'urgence à Tirana n'a pas été sans problèmes. Le responsable de la structure, Jean-Louis Machuron, a fait par la suite des déclarations très dures contre le Quai d'Orsay, se plaignant de la lourdeur des procédures administratives¹⁹. Il raconte, par exemple, les difficultés éprouvées parce qu'il avait loué un local sans « *passer par le service des locations du ministère - six mois d'attente pour une réponse* », ou encore l'exigence de respecter un délai de 53 jours imposé aux marchés publics pour passer une commande. En réalité ces blocages continuels soulignent la justesse de l'observation de beaucoup d'ONG qui estiment que l'État ne doit pas mélanger les genres en devenant lui-

¹⁷ Rufin J-C, « Les humanitaires et la guerre au Kosovo », *Le débat*, n° 615, 1999.

¹⁸ *Le Monde* du 15 mai 1999.

¹⁹ *Le Monde* du 27 avril 2001.

même opérateur²⁰. Les modalités de fonctionnement d'une structure sur le terrain, en situation de crise, sont incompatibles avec les règles administratives habituelles et avec la formation et les usages des agents de l'État.

Cette crise a posé le problème de la coopération de l'État avec des ONG n'ayant pas la capacité financière de s'engager dans l'urgence. L'action des ONG dans un contexte d'urgence est conditionné par les délais des procédures de transferts financiers de l'administration.

Par ailleurs, de nombreux observateurs ont mis en avant que le « retard français » dans la gestion des crises fut particulièrement visible lors de la crise du Kosovo. Alors que la Cellule d'Urgence était constituée d'une petite dizaine de membres, quasi exclusivement des diplomates, l'Allemagne envoyait une quarantaine de personnes, d'horizons divers, pour la même mission.

D'autre part, le soutien fourni par les représentants du gouvernement aux entreprises françaises a été insuffisant, nettement inférieur au travail réalisé par les structures de coordination britannique ou allemande. Celles-ci ont mieux su favoriser leurs entreprises nationales tout en mobilisant des ressources bien supérieures pour l'aide humanitaire.

La crise irakienne (2003)

La crise irakienne n'est pas terminée au moment de l'édition de ce rapport. Ici encore, les faits se sont enchaînés rapidement, mais la crise humanitaire largement anticipée n'a pas pris la tournure souvent prévue. Il n'y a pas eu de mouvements massifs de populations et les interventions humanitaires ont été différentes de celles de la crise du Kosovo. L'urgence a surtout été médicale, du fait notamment des dysfonctionnements des hôpitaux irakiens.

La guerre proprement dite débute le 20 mars 2003. Après les débuts de l'offensive terrestre, les forces de la coalition progressent très rapidement vers le nord de l'Irak. Malgré des difficultés à venir à bout de la résistance de la région de Bassora, les troupes américaines atteignent en quelques jours les abords de la capitale, conquise le 9 avril. S'ajoutant aux conséquences de la guerre contre l'Iran, de la première guerre du Golfe et de 13 années d'embargo, les dégâts provoqués par la guerre sont considérables. Les réseaux de distribution d'eau et le réseau électrique sont, notamment, gravement endommagés.

Une situation humanitaire préoccupante, mais le pire est évité

Dans le sud de l'Irak la situation est critique, particulièrement dans la région de Bassorah. Les systèmes d'eau potable sont hors service, la pénurie d'eau guette les habitants. Cependant, alors que les experts redoutent des conséquences sanitaires immédiates, aucun début d'épidémie n'est signalé. Les organisations présentes sur place, notamment Première Urgence, travaillent à la réhabilitation des structures déjà existantes et assurent un soutien alimentaire et sanitaire à des populations déjà éprouvées par treize années d'embargo.

²⁰ Le rapport des Inspecteurs François Descoueyte et Laurent Vachey (octobre 1999) écrivait déjà à ce sujet : « L'État ne doit pas affecter de se comporter en ONG ».

L'aide alimentaire fournie par les ONG et par les forces de la coalition a évité des disettes. Le pays reste tout de même sous forte pression alimentaire.

Malgré cette conjoncture tendue, le degré de l'urgence réelle de la situation en Irak divise les ONG. Alors que certaines d'entre elles parlent d'urgence grave, d'autres refusent les déclarations alarmistes sur les plans sanitaire et alimentaire.

Les forces de la coalition ont créé un « pool » d'ONG pour distribuer l'aide des gouvernements de la Coalition. Plusieurs organisations, dont Médecins du Monde, ont condamné ce qu'elles appellent une « récupération » de l'aide humanitaire, qui ne peut d'après elles provenir d'une partie en conflit. Cette question déjà brûlante lors de l'intervention au Kosovo a pris un relief plus fort encore en Irak, car la majorité des ONG s'était exprimée contre la guerre.

Enseignements de la crise :

La crise irakienne (2003) se distingue nettement de la crise du Kosovo sur plusieurs points :

- L'engagement politique de la France : l'ensemble de la classe politique française s'opposait à l'escalade vers la guerre en Irak.
- Le faible soutien financier des personnes privées ; il semble que l'absence de mouvements notables de réfugiés ait eu un effet négatif sur la générosité des Français. Ceux-ci, massivement opposés à la guerre en Irak semblent avoir l'impression que faire des dons pour une intervention humanitaire en Irak serait cautionner le conflit. Ceci rend d'autant plus crucial le soutien financier du gouvernement français aux actions humanitaires.

Un aspect commun aux crises du Kosovo et de l'Irak est l'intervention active des armées dans la distribution de l'aide humanitaire. Ceci a provoqué de fortes protestations d'ONG qui s'estiment mieux habilitées à gérer l'aide humanitaire et refusent le concept de « l'humanitaire d'État ».

Peu d'ONG ont continué à travailler en Irak durant les années d'embargo. Elles ont été encore moins nombreuses à rester durant la guerre. Après l'invasion américaine, les conditions de travail de l'ensemble des organisations se sont détériorées, et soit elles se sont retirées, soit elles ont réduit leur personnel. L'instabilité politique laisse craindre que la reconstruction des structures essentielles du pays ne prenne plus de temps que prévu.

L'aide de la France a été rapide et les nouvelles structures mises en place ont montré leur intérêt. Les 21 et 28 mars 2003, le Secrétariat d'État aux Affaires Étrangères a reçu une délégation des principales ONG françaises susceptibles d'intervenir en Irak. Ces ONG estiment avoir été largement et régulièrement informées de l'évolution de la situation et des intentions et moyens du gouvernement, ce qui était, bien sûr, pas sans rapport avec la position diplomatique de la France sur la question irakienne. La DAH a été mobilisée et a rapidement obtenu une aide exceptionnelle, le gouvernement débloquant 11 millions d'euros pour les opérations humanitaires en Irak, soit l'équivalent de l'enveloppe annuelle de la DAH.

Le 14 avril 2003, le Quai d'Orsay déclare avoir mobilisé les ressources suivantes:

- 1 million d'euros ont été débloqués en urgence pour financer les premiers projets d'action présentés par les ONG françaises

- 10 millions d'euros du budget du ministère sont alloués au profit des premières urgences humanitaires
- Des contributions exceptionnelles ont été versées au CICR (3 millions d'euros), à l'UNICEF (2 millions d'euros) et au HCR (1 million d'euros).

Le 17 avril 2003, un avion d'aide humanitaire d'urgence affrété par le gouvernement français en partenariat avec trois ONG françaises (Première urgence, Action contre la faim et Aide médicale internationale) embarque 28,5 tonnes d'aide humanitaire : 4,5 tonnes de médicaments, 15 tonnes de stations de purification d'eau et de rations nutritionnelles, 9 tonnes de matériel médical. La Croix-Rouge Française, de son côté, a aidé à remettre sur pied le Croissant Rouge irakien qui est devenu à l'automne 2003 un intervenant primordial de l'action humanitaire sur le terrain, quand les expatriés des ONG étrangères se sont retirés.

Aujourd'hui, la situation concernant l'accès à l'eau est très préoccupante. En effet, les réseaux d'eau potable n'ont pas été encore remis en état, et de nombreux Irakiens utilisent une eau polluée. Les risques de maladie sont importants et doivent faire l'objet d'une surveillance particulière.

D'autre part, de nombreux hôpitaux restent à réhabiliter et à équiper. Les personnels sont disponibles et bien formés, ce n'est donc qu'une question de moyens et de temps.

Sur le plan des financements, une aide supplémentaire serait nécessaire pour permettre, en cas d'aggravation de la situation humanitaire dans la région, une plus grande réactivité des organisations.

Conclusion sur ces deux expériences

Lors des crises humanitaires graves comme le Kosovo en 1999 ou l'Irak en 2003, les ONG ont témoigné d'une action du gouvernement français plus rapide et réactive qu'auparavant. Les progrès entre les deux crises ont confirmé l'effet positif de la création de la DAH en 2002, mais les moyens financiers sont encore jugés insuffisants, surtout en comparaison de ceux fournis par d'autres gouvernements.

Comme lors de la crise du Kosovo en 1999, la crise irakienne a vu une illustration du phénomène de « l'humanitaire d'État », qui a soulevé les protestations d'ONG.

Personnes rencontrées dans le cadre de la mission

Action Contre la Faim : Benoît Miribel, Directeur Général, et Jean-Christophe Rufin, Président

Aide Médicale Internationale : Michel Bonnot, Président (ancien directeur de la Cellule d'Urgence)

Care France : Marina de Brantes, Présidente, et Philippe Lévêque, Directeur Général

Comité International de la Croix-Rouge : Edmond Corthesy, représentant en France du CICR

Croix-Rouge Française : Antoine Peigney, Directeur des Opérations Internationales, et Jean-Pierre Cabouat, chargé des Relations Internationales

Fondation de France : Francis Charrhon, Directeur Général

Handicap International : Nicolas Heeren, Directeur des Opérations, Philippe Chabasse, co-directeur

La Guilde du Raid : Patrick Edel, Délégué Général et Président de la Coordination d'Agences des ONG

Médecins du Monde : Michel Brugière, Directeur Général

Médecins Sans Frontières : Jean-Hervé Bradol, Président

Première Urgence : Thierry Mauricet, Directeur Général

Secrétariat Général de la Défense Nationale : Eric Chevallier

Solidarités : Alain Boinet, Directeur Général

Urgence Réhabilitation Développement : François Grünewald, Président

Ministère de la Défense : Dr Dall, Médecin Chef et conseiller du ministre, en charge de la cellule action humanitaire-santé

Ministère de l'Agriculture : Sylvain Lambert, conseiller du ministre pour l'action internationale

Ministère de l'Intérieur : Colonel Lionel Leclei, conseiller du ministre en charge de la Défense et la Sécurité Civiles

Ministère des Affaires étrangères : Christian Rouillet, Délégué à l'Action humanitaire, Christian Bader, adjoint au Délégué à l'Action humanitaire, Hubert Colin de Verdières, Secrétaire Général du ministère des Affaires étrangères, Nathalie de la Palme, conseillère du ministre, Christian Lechervy, sous-directeur Asie

Secrétariat d'État aux Affaires étrangères : Renaud Muselier, Secrétaire d'État, Frank-Olivier Lachaud, Chef de cabinet

Pierre-Marie Sarant, ancien représentant de la Croix-Rouge française en Amérique Centrale (1998-1999)

Bernard Seytre, directeur de l'agence Dire la Science, a aidé à la rédaction de ce rapport.

Annexe 1

Extrait de *Responding to Emergencies & Fostering Development*, édité par Claire Pirotte, Bernard Husson et François Grünewald, Zed Books, 1999

Principes d'un projet de partenariat en situation d'urgence

1. *Des objectifs et des moyens indissociables.* Notre but est de réduire la mortalité et la morbidité liées au déficit alimentaire, mais en utilisant des modalités d'aide d'urgence qui favorisent le développement durable (ou, au moins, ne lui nuisent pas) et la cohésion pacifique des communautés.

2. *Renforcer les mécanismes de survie déjà mis en place par les principaux concernés.* Cela signifie :

- Éviter les aides qui renforcent la dépendance. Si des distributions gratuites doivent être effectuées, cela doit être ponctuel et planifié selon le calendrier des récoltes. Des prêts seront accordés en échange de contrats garantis par une responsabilité conjointe.
- Éviter de déséquilibrer l'économie locale, qui est toujours active malgré la crise.
- Respecter et renforcer la solidarité familiale et les lois coutumières.

3. *Éviter la notion de groupes privilégiés ou vulnérables.* Ne cibler que les plus vulnérables aurait provoqué leur marginalisation. Le projet s'est efforcé de les aider tout en favorisant une dynamique commune et les obligeant à se soutenir mutuellement pour l'intérêt commun, car un avenir commun semblait inévitable.

4. *Éviter de dissocier aide alimentaire et aide non-alimentaire pendant la crise, pour éviter une dépendance.* Un revenu financier minimum est un des objectifs impérieux. Favoriser les ventes du surplus agricole et créer des activités génératrices de revenus sont des actions indispensables pour passer d'une étape de survie à une situation viable.

5. *Évaluer les ressources locales existantes* (telles que des récoltes sur pied, des stocks de denrées alimentaires, une réouverture possible des marchés, transports disponibles et capacités de fabrication d'outils). C'est une tâche difficile mais essentielle dans des environnements instables, notamment lorsque la rapidité est essentielle et que de nombreux paramètres sont inconnus. Seule cette procédure peut déterminer la nécessité (ou non) d'aide extérieure, ainsi que l'ampleur et la nature de cette aide.

6. *Définir des partenariats clairs et contractuels entre tous les acteurs.* Les acteurs de l'aide d'urgence et du développement, les pays les moins développés, les employés de structures administratives inactives ou actives, les syndicats locaux et les ONG sont tous engagés envers "l'entité du projet" (but accepté par tous) avec comme double objectif d'améliorer l'efficacité générale et d'être un acteur plutôt qu'un bénéficiaire passif.

7. *Utiliser l'énergie générée par la crise pour faire un pas en avant et ne pas supposer qu'une crise n'engendre que des victimes.* Avec du recul, nous observons que la région entière bénéficie du savoir-faire importé par les populations urbaines.

8. *Intervenir de façon à ce que les principales personnes concernées s'approprient le projet. Il sera nécessaire d'examiner la pertinence des propositions et d'allier des actions rigoureuses (respecter les délais et les promesses est vital pour gagner la confiance) à une souplesse envers les acteurs. La vitesse de la structuration collective, variable d'un groupe à l'autre, doit être encouragée mais aussi respectée, car seule cette structuration pourra assurer la permanence du projet.*

9. *Mettre en place dès le début de l'action une cellule de surveillance et de suivi à objectifs multiples.*

Annexe 2

Extrait de *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, rapport du groupe présidé par Jean-Claude Faure, la documentation française, février 2002

Un consensus pour la réflexion et l'action

Au terme de ces échanges de vues initiaux, le groupe a fondé ses travaux et ses recommandations sur un bilan critique des relations Etat/ONG permettant de tracer les contours d'améliorations qui s'inscrivent pragmatiquement dans le dispositif existant et envisagent des réformes à court et à moyen terme.

- ***La légitimité et la représentativité des ONG doivent être abordées en tenant compte de leurs traits spécifiques***

Le caractère essentiellement international de leur vocation et de leur action rend moins pertinente la question de leur légitimité ou de leur représentativité telle qu'elle est habituellement posée. Comme les autres associations, les OSI mobilisent les citoyens français pour leur faire mieux prendre conscience de l'impératif de solidarité internationale et les inciter à s'engager et à agir. Mais dans le même temps, leur action se situe hors du territoire français (communauté internationale, biens publics mondiaux, pays en développement, partenaires de différentes nationalités). De ce fait, elles n'agissent pas pour leurs "membres" (ce que ne sont pas exactement les donateurs). Leur légitimité ne constitue pas uniquement une question de principes et de critères *a priori*. Elle est le résultat de leur action, de leur capacité à mobiliser ailleurs, même si cela impose une évaluation des résultats et une transparence des pratiques, selon les principes de gouvernance qui se généralisent.

Pour celles qui déploient sur le terrain leur activité opérationnelle, c'est la qualité, l'efficacité et la réussite des projets et des programmes qui vont asseoir progressivement leur légitimité. Il en va de même de l'expertise dont elles feront preuve. Dans le domaine du plaidoyer, c'est leur capacité à élaborer un projet, à le porter, à obtenir l'attention et le soutien de divers groupes sociaux ou politiques, d'institutions, d'entreprises qui constitueront les éléments constitutifs de la légitimité, de même que l'ancrage dans la société civile.

Les critères habituels que retient en général le législateur lorsqu'il s'agit de mesurer la représentativité ne sont pas plus directement utilisables, qu'il s'agisse du nombre d'adhérents, du niveau de cotisation de l'expérience et de l'ancienneté ou même de l'audience et du dynamisme. Ces critères ne peuvent être simplement transposés et cette question n'a pas été abordée au fond, même s'il peut paraître utile d'en préciser les contours, dans le cas où des degrés divers de partenariat sont envisagés.

- ***La France n'a pas à rougir des comparaisons internationales et nous ne sommes pas confrontés à une crise à surmonter dans l'urgence***

Il s'agit, au contraire sans doute, d'améliorer les politiques d'association des ONG à la coopération internationale, aux approches et aux pratiques liées aux nouvelles dimensions du

développement. Il convient aussi de réduire les vulnérabilités de ces associations, d'accroître leur réactivité, de tirer parti de leur capacité d'innovation et de capitalisation, en valorisant leur savoir-faire et leurs avantages comparatifs, qui ne dépendent pas nécessairement de leur "chiffre d'affaires" ou de leur taille. Cela suppose que l'analyse des résultats et l'évaluation prennent des formes conjointes. Les ONG sont ainsi des acteurs majeurs permanents, porteurs de vocation, d'engagement et de mobilisation, à travers l'éducation au développement. Ces réalités doivent inspirer l'Etat mais aussi les ONG elles-mêmes, en terme de confiance et de transparence.

- ***L'Etat ne dicte pas aux ONG ce que doit être leur rôle ou leur action de même qu'à l'inverse les ONG n'imposent pas de démarche à l'Etat***

Le fait que les ONG et l'Etat ne poursuivent pas les mêmes buts n'est pas conflictuel par nature, même si l'affirmation des volontés semble donner parfois ce sentiment. La prise en compte d'attentes qui peuvent être contradictoires entre OSI, société civile dans ses diverses composantes et pouvoirs publics peut paraître difficile à résoudre. Cela implique de ne pas figer des processus et de se doter, au contraire, des instruments nécessaires à l'adaptation des réponses communes aux évolutions du monde en développement. Organiser cette concertation sur le fond est essentiel à l'établissement de toute relation de nature contractuelle. Cela revient d'ailleurs à s'inscrire dans la démarche qui a présidé à la mise au point de la Charte des relations entre l'Etat et les associations, signée en juillet 2001.

- ***Il est essentiel de tenir compte des acquis de la concertation comme des progrès sur le chemin de la contractualisation***

Il s'agit d'en faire, plus activement encore, les outils d'un partenariat renforcé.

Le monde divers et foisonnant des ONG est tout entier concerné mais les propositions ne sauraient être uniformes ou univoques. Pris dans son ensemble, le financement privé associatif occupe, en France, une place honorable si on la compare à celle d'autres pays industrialisés, en Europe ou sur d'autres continents. Le degré variable de "visibilité" se trouve, lui aussi, ailleurs. Il demeure que l'évolution des relations avec les pouvoirs publics doit pouvoir revêtir des caractères complémentaires ou différents selon la dimension des ONG pour que cette diversité subsiste, chaque fois que souhaitable, puisqu'elle constitue un atout et un facteur de dynamisme.