

L'ADAPTATION CONTINUELLE DE L'AIDE HUMANITAIRE D'ETAT

C. LECHERVY

Med Trop 2002; **62** : 440-442

RESUME • L'auteur fait un bref rappel historique des structures administratives qui ont progressivement été mises en place pour gérer l'action humanitaire de l'Etat. Il rappelle que cette action humanitaire gouvernementale ne s'est pas résumée à une démarche administrative, mais qu'elle a su produire un discours altruiste et novateur et qu'elle est menée en concertation avec l'action des organisations non gouvernementales. Il souligne que l'aide humanitaire de l'Etat est un acte de bien mais aussi un acte de politique extérieure. Il termine en abordant la création récente de la Délégation à l'action humanitaire (DAH) au Quai d'Orsay.

MOTS-CLES • Humanitaire - Etat - Politique extérieure - Concertation.

EVOLUTION OF GOVERNMENTAL HUMANITARIAN ACTION

ABSTRACT • The author gives a brief historical overview of the administrative structures that have progressively been set up for management of governmental humanitarian action. He stresses that governmental humanitarian programs are no longer limited to a strictly administrative functions but now include a new altruistic interface involving consultation with non-governmental organizations. However he also underlines that governmental humanitarian action is still carried out not only as an act of human assistance but also as an act of foreign policy. He ends with a presentation of the recently created Humanitarian Action Commission (HAC) at the French Foreign Office.

KEY WORDS • Humanitarian action - State - Foreign policy - Consultation.

Reformulée brillamment par Bernard Kouchner au cours des années 80, l'aide humanitaire d'Etat a été dotée peu à peu de structures administratives ad hoc pérennes (ex. Cellule d'urgence et de veille (CELUR)) (1), désignation d'attachés humanitaires dans les ambassades (2), Service de l'action humanitaire (3), création d'un Fonds d'urgence humanitaire (4), étude d'un dispositif communautaire de réponse à l'urgence (5)...). Cette institutionnalisation de l'aide humanitaire d'Etat est née du sentiment que les pouvoirs publics « connaissaient mal les possibilités des différentes organisations non gouvernementales spécialisées dans les secours d'urgence et n'avaient pratiquement aucune possibilité de coordonner leurs actions » (6). Certes, depuis vingt ans, tous les projets n'ont pas été nécessairement couronnés de succès (ex. en octobre 1988, le projet de créer un Comité interministériel de l'action humanitaire présidé par le Premier ministre en personne) mais au-delà de sa propre organisation bureaucratique, l'Etat a élaboré non seulement un discours altruiste offensif novateur (ex. devoir d'ingérence) mais a également multiplié les instances originales de concertation avec les organisations non gouvernementales dont on a constaté l'essor et la technicité croissante (ex. Commission nationale des droits de l'homme (7), Cocodev (8), Commission consultative de l'action humanitaire (9), Haut Conseil de la Coopération Internationale (10), Commission

nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (11)...).

Bien qu'il existât au sein même de la direction des Affaires politiques du Quai d'Orsay, et ce depuis 1965, une Mission de liaison auprès des organisations non gouvernementales (MILONG), les nouvelles plates-formes d'échanges ont, elles, esquissé des dialogues plus fructueux sur les politiques publiques (ex. préparation des conférences de suivis) et l'adaptation des institutions. La CELUR, par exemple, est ainsi la traduction d'une proposition faite par les ONG au sein de la Cocodev en 1984 (12). Au-delà de cette influence immédiate, l'imbrication croissante des ONG au sein des politiques publiques a pu laisser l'impression que ces échanges constructifs et toujours plus nombreux s'apparentaient à une cogestion de l'aide humanitaire d'Etat entre les pouvoirs publics et le secteur privé. En définitive, le développement au sein même de l'Etat d'un domaine issu de la société civile et longtemps porté par elle, voire accaparé par les organisations « non gouvernementales », démontrait de façon concrète que, non seulement le système politico-administratif n'était pas isolé du reste de la société, mais qu'il vivait ses pulsions et souhaitait demeurer en permanente liaison avec lui. Par réflexivité, de nombreux efforts ont été déployés par les instances administratives pour octroyer de nouvelles facilités d'action aux ONG, statutaires (ex. statut des missions humanitaires pour les personnels hospitaliers, programme Globus (13)...) ou fiscales (14).

S'apparentant à un SAMU Mondial ou à la mise en place d'un « plan ORSEC pour les pays du tiers-monde » pour reprendre la formule en vogue au début des années 80, l'Etat est devenu non seulement plus réactif mais proactif. Cela est si vrai qu'en 1991, il fut question de créer un véritable Centre

• *Travail du Ministère des Affaires étrangères (C.L., Adjoint au Délégué à l'action humanitaire, sous-directeur de la politique humanitaire), Paris, France.*

• *Correspondance : C. LECHERVY, Ministère des Affaires étrangères, 103, rue de l'Université, 75007 Paris, France • Fax : +33 (0) 1 43 17 58 91 • E-mail : christian.lechery@diplomatie.gouv.fr •*

opérationnel d'entraide et d'urgence (COEUR). Parfaitement (ré)organisé pour répondre aux premières urgences, bénéficiant des nouveaux centres opérationnels des Armées (Centre opérationnel interarmées (COIA)) et du ministère de l'Intérieur (Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC)), le champ d'intervention de l'Etat voire ses ambitions humanitaires se sont étendus. Dès lors, l'aide humanitaire d'Etat n'est plus simplement un acte de bien mais un acte de politique extérieure qui doit s'inscrire dans le temps et dans une logique politique. L'action humanitaire est devenue par là même plus citiquable. Il s'agit d'une évolution de toute première importance dans notre monde médiatisé à l'heure où les métiers humanitaires changent tout autant.

Au milieu des années 80, l'action humanitaire d'Etat avait pour seul objet de venir en aide aux victimes de catastrophes naturelles, de guerres civiles et de conflits, sans distinguer entre les victimes et avec pour seul souci de rétablir les conditions minimales de dignité en satisfaisant les besoins vitaux les plus immédiats des personnes affectées : nourrir, soigner, vêtir, loger. Face à ces situations dramatiques, l'Etat ne doit pas pour autant se comporter comme une association loi 1901. Il a des intérêts et une stratégie. Cependant, si l'humanitaire d'Etat implique une synergie parfaite avec la diplomatie nationale, face à des catastrophes naturelles, face à des conflits où il n'est pas partie, l'Etat a le devoir d'assistance, d'aller au devant des victimes et de leur apporter son soutien avec la force et la puissance de ses moyens financiers, logistiques voire militaires (ex. Kurdistan (été 1991), Somalie (fin 1992)). Par la force des choses, l'aide humanitaire est devenue un enjeu. Un enjeu de guerre (15), un enjeu de politique intérieure, un enjeu budgétaire. Il convient donc de mieux articuler l'action humanitaire et les politiques de réhabilitation et de développement. De même, les programmes financés doivent faire l'objet de nouvelles formes d'évaluation des politiques publiques (16).

Le fait d'aider crée ainsi des obligations à celui qui donne, aussi satisfait soit-il de son aide. De manière un peu schématique, deux impératifs se sont peu à peu imposés. Sur le terrain, il convient de garder une certaine modestie et faire preuve de discrétion. Cette attitude vise à respecter les victimes même si leur propre gouvernement ou leurs autorités tutélaires ne leur accordent le plus souvent que bien peu d'attention. Dans le même temps, en France, on doit faire savoir à l'opinion ce que fait l'Etat en matière d'action humanitaire, en débattre même, mais jamais au point de créer sa propre image sur le malheur des autres. Ceteris paribus, il est indispensable que la presse, la radio et la télévision rendent compte des situations les plus dramatiques mais de manière délicate, intelligente et pudique. Il convient d'éviter à la fois le «dolorisme» et la répétition d'images et de commentaires insoutenables susceptibles de laisser croire au plus grand nombre que la famine et le sous-développement sont des fatalités.

Au coeur des combats armés et toujours plus rapide, l'aide humanitaire fait sens et peut même devenir un outil de puissance. Ambition morale et politique, l'aide humanitaire est un instrument pour la politique étrangère de l'Etat et les récipiendaires. Dans ce contexte, perçue parfois comme un

alibi de l'inaction diplomatique pour ne pas dire de la lâcheté politique, sa valeur politique intrinsèque ne peut être que perpétuellement source d'interrogation. Avec un sens d'autant plus aigu que l'action humanitaire d'Etat ne peut se distinguer de sa diplomatie, même si ses prescripteurs ne sauraient se satisfaire d'une diplomatie trop traditionnelle. Il s'agit d'affirmer par conséquent l'action humanitaire au sein même de l'action diplomatique. Vis-à-vis des ONG, chacun doit jouer «son» rôle. Il ne doit pas y avoir de confusion entre l'action de l'Etat et celle des ONG. Ils agissent de façon complémentaire et l'Etat est plus soucieux qu'on ne le croit de l'indépendance des ONG. Cela ne saurait signifier pour autant que chacun travaille en ignorant l'autre. L'Etat peut soutenir les initiatives prises par les ONG en les relayant au sein des instances internationales voire en les cofinçant pour assurer leur rayonnement. Il doit tout autant se faire l'avocat de leurs préoccupations légitimes. Reste à savoir s'il est possible d'étendre encore le champ politique de l'aide en liant, par exemple, l'action humanitaire à la défense des droits de l'homme. Au sein du ministère des Affaires étrangères, il fut ainsi un temps question de créer un Service de l'action humanitaire et des droits de l'homme (17).

C'est donc au coeur de ces débats de doctrine et fort de cette longue histoire et expérience administrative que se tourne une nouvelle page avec la création au début de cette année (18) de la Délégation à l'action humanitaire (DAH) du Quai d'Orsay. Son mandat est à la fois ambitieux et précis puisque dorénavant la DAH doit élaborer et proposer la politique du Gouvernement en matière d'action humanitaire internationale en faveur des pays sinistrés et des populations civiles étrangères en situation de détresse (art. 15). Sa mission demeure interministérielle en veillant à cette fin à la cohérence de l'action des administrations de l'Etat et doit tenir compte de l'émergence des nouveaux acteurs de la coopération internationale que sont les collectivités territoriales et les personnes de droit privé prêtes à inscrire leurs interventions dans le cadre de la coopération conduite par l'Etat (ex. ONG, entreprises). Autrement dit, l'Etat a ainsi réaffirmé son soutien traditionnel aux secours de première urgence aux dimensions alimentaire et médico-chirurgicale privilégiées, tout en cherchant à inscrire son action dans une ambition politique plus large visant à permettre l'éclosion des instruments nécessaires à une réelle gestion civile des crises. Une ambition d'autant plus noble qu'elle ne devra jamais nourrir une quelconque compétition entre les donateurs sur le malheur des plus démunis.

NOTES

1 - Décision n° 000040 du 26 avril 1985.

2 - 1990.

3 - 1992.

4 - Créé en 1989, ce fonds est géré tout d'abord par la Direction financière du ministère des Affaires étrangères. Il ne sera rattaché au service de l'action humanitaire qu'à la création de ce dernier en 1992. Il s'inscrit au chapitre 42-37, article 50 du budget du Quai d'Orsay.

5 - L'Office humanitaire de la communauté européenne (ECHO) a été fondé en 1992.

- 6 - Proposition de loi de Charles Hernu et du Groupe socialiste concernant la coordination des actions humanitaires en France, Assemblée nationale, n°2193 diffusée le 3 février 1981.
- 7 - La sous commission F.
- 8 - Arrêté du 28 mars 1984.
- 9 - Créée par décret le 18 mai 1994, cette instance paritaire proposée par Jean-Christophe Rufin ne vit finalement jamais le jour.
- 10 - Le HCCI a été installé en novembre 1999. cf. www.hcci.gouv.fr — HCCI : La nouvelle dynamique des crises humanitaires, Karthala ed, Paris, 2002, 194 p.
- 11 - Décret n°99-358 du 10 mai 1999. Les rapports annuels 1999 et 2000 ont été publiés à la Documentation française.
- 12 - La réunion plénière de la Commission coopération-développement qui s'est tenue le 21 juin 1984 proposait à C. Nucci de «créer une cellule d'urgence chargée de remédier, immédiatement et efficacement, aux situations de détresse imprévues et survenant soudainement, parmi des populations de pays en développement». La communication au Conseil des ministres fut l'occasion de préciser que cette instance serait composée de représentants des pouvoirs publics et d'organisations non gouvernementales concernées (art. 2.5 : Un délégué de la Croix Rouge Française et 5 représentants d'organisations non gouvernementales pratiquant l'aide d'urgence dont un proposé par l'Intercollectif d'Associations Nationales pour le Développement et la Solidarité avec le Tiers-monde).
- 13 - Forme humanitaire du service national.
- 14 - Propositions faites par le groupe présidé par Jean-Claude Faure : Commissariat Général du Plan : L'Etat et les ONG : pour un partenariat efficace, La Documentation française, février 2002, pp. 61 - 84
- 15 - PEROUSE DE MONTCLOS MA - L'aide humanitaire aide à la guerre. Complexe ed, Bruxelles, 2001, 208 p.
- 16 - WOOD A, APHORPE R, BORTON J - Evaluating International Humanitarian Action : Reflections from Practitioners, Zed Books, Londres, 2001, 224 p - ALNAP : Humanitarian Action : Improving Performance Through Improved Learning, ODI ed, Londres, 232 p.
- 17 - Note du directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire au ministre du 9 juillet 1991.
- 18 - Décret n°2002-35 du 7 janvier 2002 - Arrêté du 7 janvier 2002, Journal Officiel de la République française, 9 janvier 2002, pp 529 - 530.