

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE SYSTÈME HUMANITAIRE FRANÇAIS : UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE CROISSANTE ?

PAR

MATTEO GARAVOGLIA (*)

Comment le système humanitaire français pourrait-il trouver des solutions aux défis auxquels il est actuellement confronté et améliorer son efficacité ? Pour répondre à cette question, sur la base de sources primaires et secondaires et, surtout, de nombreux entretiens semi-directifs conduits avec des représentants gouvernementaux, des acteurs institutionnels-clefs, des universitaires, des praticiens de premier plan et des membres d'organisations non gouvernementales (ONG), à la fois en France et à l'étranger, cet article explore les principaux défis auxquels fait face actuellement le système humanitaire français, puis suggère des pistes pour une meilleure efficacité du système humanitaire français. A la lumière des éléments mis en évidence, l'auteur soutient qu'un plus grand degré d'européanisation du système humanitaire français pourrait être la clef qui permettrait de mieux servir les impératifs humanitaires en général et l'agenda humanitaire de l'Etat français en particulier.

DÉFIS-CLÉS POUR LE SYSTÈME D'AIDE HUMANITAIRE FRANÇAIS

Le système humanitaire français fait face à des défis significatifs dans des domaines ayant trait à l'indépendance politique, aux ressources financières, aux structures administratives et à la coopération internationale. Cette partie explore donc certaines des faiblesses qui fragilisent le système humanitaire français, ainsi que ses relations avec ses partenaires européens.

Un premier problème identifié par un certain nombre d'acteurs, à la fois au niveau national et au niveau des partenaires internationaux de la France, est celui de la « politisation » progressive de l'assistance humanitaire française. Ce concept fait référence à une situation dans laquelle la provision d'aide humanitaire dépend de manière significative de considérations qui sont d'abord de nature politique, plutôt que relatives à l'identification des besoins humanitaires. Les pays membres de l'Union européenne (UE) peuvent être séparés entre ceux qui, comme la France, sont en faveur d'une « approche globale », qui

(*) Chercheur associé au Center for International Studies de l'Université d'Oxford (Royaume-Uni) et chercheur invité au Centre d'études européennes de Sciences-Po (Paris, France).

intègre l'assistance humanitaire dans un ensemble plus large de considérations de politique étrangère, et les pays favorables à une utilisation plus neutre des outils humanitaires, en accord avec des principes humanitaires stricts. La perception d'une « politisation » de l'« approche globale » française de l'aide humanitaire a des implications négatives en terme de coopération des partenaires européens adhérant à des principes humanitaires fondés sur les besoins avec les acteurs de l'humanitaire français.

Peut-être de manière surprenante, le personnel au sein des institutions de l'Etat français admet ouvertement que l'assistance humanitaire française tend à prendre place dans un contexte très politisé. De manière révélatrice, les personnes interrogées ont indiqué à l'auteur qu'« *une orientation politique est dans l'air* », qu'il y a des pays et des régions « *sur lesquels je sais que je dois me concentrer ou que je dois au contraire ignorer* » et que « *j'ai récemment dû modifier mon orientation sur de nouvelles priorités politiques en Afrique sub-saharienne, au risque de voir ma contribution simplement ignorée* ». Les acteurs de l'humanitaire en Europe partagent ces questionnements. En effet, le personnel au sein de ministères nationaux des pays européens et au sein des institutions européennes, ainsi que les praticiens issus de la communauté des ONG d'autres pays ont de manière consistante exprimé à l'auteur leur malaise à coopérer et à coordonner leur action avec les acteurs de l'humanitaire français de manière générale et avec le système étatique humanitaire de la France en particulier, en raison de leur crainte de se retrouver impliqués dans des processus de décision qui sont souvent perçus comme étant dictés par des considérations de politique étrangère au détriment de considérations strictement humanitaires.

Dans un tel contexte, il est à remarquer que le ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE) n'utilise actuellement aucun critère d'action standardisé, indépendant et basé sur les besoins, qui permettrait de décider quelles interventions humanitaires devraient être prioritaires. En effet, il a été largement exprimé par les représentants gouvernementaux eux-mêmes que « *nous ne faisons que des estimations très basiques* » et que le ministre des Affaires étrangères et son cabinet prennent la décision finale, de manière indépendante et *ad hoc*, concernant quelle crise recevra la priorité « *afin d'améliorer notre visibilité et montrer que la France fait quelque chose* ». Le fait que le Centre de crise (le CDC), dont le rôle est de coordonner l'assistance humanitaire française, opère au sein du Quai d'Orsay et est directement attaché au cabinet du MAEE, suggère une compréhension politique plutôt que technique de la fonction que le CDC est censé remplir (1). En effet, tandis que le personnel au sein du CDC pourrait être conduit à agir selon des principes humanitaires, le fait que, selon ce personnel lui-même, le ministre des Affaires étrangères et son cabinet prennent la décision finale concernant quelles interventions seront approuvées est symptomatique d'une approche de la pratique humanitaire basée sur « l'approche globale », approche bien connue.

(1) Centre de crise du ministère français des Affaires étrangères et européennes, Rapport d'Activité sur l'action humanitaire d'urgence 2011, Paris, 2012.

Enfin, il est à noter qu'un certain nombre d'acteurs soutiennent que le MAEE pourrait même mener des interventions humanitaires qui ne seraient en réalité que des campagnes de relations publiques. En effet, pour certains intervenants, des interventions extrêmement limitées sont trop souvent menées dans le but de « *hisser le drapeau français* » et « *ce qui compte pour eux est que l'intervention apparaisse au journal de 20 heures. Si tel est le cas, ils ont fait leur travail* ». A cause de ces perceptions, la « politisation » du système humanitaire français n'affecte pas uniquement les rapports entre les partenaires européens de la France et les acteurs de l'humanitaire français. Elle a aussi un impact sur le degré de confiance que la communauté des ONG elle-même met dans le MAEE en tant que partenaire prêt à relever des défis humanitaires de manière plus ou moins libre de toute interférence politique induite.

Un autre défi que le système humanitaire français partage avec nombre de ses homologues européens est l'inadéquation chronique des ressources financières, ainsi que la nature des mécanismes par lesquels les fonds sont octroyés. Cela correspond à un double problème, qui impacte l'influence du gouvernement français sur la scène humanitaire européenne, ainsi que l'indépendance des ONG humanitaires vis-à-vis du gouvernement lui-même. Une situation décevante, qui ne rend pas justice au niveau de financement significatif de la France à la provision d'aide humanitaire globale à travers sa contribution au budget général de l'UE, ni à la réputation internationale dont bénéficient différentes ONG françaises.

Tandis qu'il doit être reconnu que la France contribue de manière significative à l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) (2) par le biais du budget général de l'UE, seules des ressources financières très limitées pour l'assistance humanitaire sont disponibles au niveau national. En effet, le montant total de 5 447 166 euros rendus disponibles en 2012 pour l'assistance humanitaire par le CDC, à travers son Fonds d'urgence humanitaire (FUH) pour les ONG françaises (3), est modeste, comparé au montant total du financement d'ECHO pour les ONG la même année (93 076 235 euros) (4). Cela se reflète également dans le fait qu'en 2012, ECHO avait à sa disposition 1 305 935 437 euros pour l'aide humanitaire internationale, alors que la France n'y consacrait que 61 282 730 euros (5). En termes strictement financiers, Bruxelles, plutôt que Paris, est l'acteur-clef en ce qui concerne les ONG françaises humanitaires, ainsi que le leader par excellence de l'assistance humanitaire européenne. Une situation qui relègue le gouvernement français à un rôle de second plan dans la définition d'une politique humanitaire, en dépit des ressources significatives qui sont consacrées dans ce domaine.

(2) Parlement européen, « Definitive adoption of the European Union's general budget for the financial year 2012 », 2012/70/EU, Euratom, *Official Journal of the European Union*, 2012.

(3) Centre de crise du ministère français des Affaires étrangères et européennes, Rapport d'activité sur l'action humanitaire d'urgence 2012, Paris, 2013.

(4) Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), « DG Humanitarian aid funded operations », disponible sur le site Internet ec.europa.eu/echo/funding/key_figures/echo_en.htm 2013.

(5) *Id.*

Tandis qu'à première vue cet état de choses pourrait permettre d'accroître l'indépendance des ONG françaises vis-à-vis du MAEE, les chiffres masquent une réalité plus complexe. En effet, alors que plus de 50% du financement dont bénéficient les ONG humanitaires les plus importantes (ACTED, MSF, Handicap International et ACF) proviennent de Bruxelles et seulement 5 à 10% de Paris, des ONG humanitaires plus petites, avec une capacité administrative plus restreinte, ont du mal à gérer les exigences administratives strictes de Bruxelles. Les ONG plus petites dépendent ainsi de ressources financières rendues disponibles par le MAEE à un degré plus important que les ONG plus importantes. Par suite, le fait que la communauté française des ONG de l'humanitaire est l'un des principaux bénéficiaires de fonds de la DG ECHO ne se traduit pas nécessairement par un plus grand degré d'indépendance pour l'ensemble de la communauté française d'ONG vis-à-vis du MAEE (6).

En conséquence des éléments cités ci-dessus, l'assistance humanitaire française est caractérisée par un mécanisme à double niveau par lequel quelques ONG principales, qui peuvent être plus ou moins préservées de l'influence du gouvernement, coexistent avec une pléthore d'ONG plus petites, qui doivent dépendre d'un financement de l'Etat pour leurs opérations, compromettant ainsi potentiellement leur indépendance opérationnelle. En effet, tandis que certaines ONG parmi les plus solides financièrement ont pour politique de refuser tout financement public pour des interventions dans des pays où l'Etat français est particulièrement actif en terme de politique étrangère, afin de tenter de sauvegarder leur indépendance vis-à-vis du gouvernement français, la plupart des ONG ne peuvent se permettre une telle position. De manière intéressante, cette situation inconfortable se trouve reflétée dans le fait qu'environ 73% du budget de Coordination SUD – l'organisation-chapeau qui représente les intérêts des ONG pour le développement et l'humanitaire – ont pour origine les organes de l'Etat lui-même (7).

Un troisième défi significatif qui impacte de manière négative la qualité de l'assistance humanitaire française réside dans l'organisation administrative par laquelle les structures de l'Etat gèrent leurs politiques humanitaires. Cette organisation est caractérisée par la fragmentation de la formulation de la politique entre les différents départements gouvernementaux, par un niveau important de *turnover* du personnel et par la présence relativement limitée de personnel ayant une expertise spécifique dans le domaine de l'assistance humanitaire. A cause de cela, les acteurs-clefs au sein du système français humanitaire ainsi que leurs partenaires internationaux ont expliqué de manière répétée à l'auteur que la France tend à être à la traîne par rapport à ses partenaires européens en terme de représentation de l'intérêt national français sur la scène internationale humanitaire. Une situation qui nuit à la fois aux intérêts des ONG françaises de l'humanitaire ainsi qu'à ceux du gouvernement français lui-même.

(6) Accords pour l'aide humanitaire, ECHO, 2012, disponibles sur le site Internet ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/budget_implementation/AnnexVII.pdf.

(7) Coordination SUD, Rapport annuel 2012, Paris, 2013.

En premier lieu, le personnel au sein des différents départements de la MAEE a expliqué à l'auteur de manière répétée sa frustration devant le fait que la fragmentation de la responsabilité pour l'assistance humanitaire a un impact négatif sur la cohérence et l'efficacité de la politique d'aide humanitaire de la France. En effet, à part le Centre de crise (le CDC), dont le rôle est la coordination générale de l'assistance humanitaire française, une panoplie d'autres départements et agences est impliquée dans la formulation de la politique humanitaire française. D'une part, la Direction des Nations Unies, des organisations internationales, des organisations des droits de l'homme et de la Francophonie gèrent les contributions volontaires de la France aux agences de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), tout en élaborant les positions françaises en matière d'assistance humanitaire vis-à-vis des autres acteurs internationaux. D'autre part, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats gère les fonds pour la sécurité alimentaire par des contributions au Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Enfin, une quatrième institution, la Cellule « Crises et conflits » au sein de l'Agence française de développement (AFD), gère l'élaboration de propositions afin de faciliter le processus de transition entre l'aide d'urgence de court terme et l'assistance au développement de long terme (8).

Un autre problème en ce qui concerne les ressources administratives et humaines est lié au roulement élevé enregistré pour les postes administratifs et de gestion de la politique d'aide humanitaire. De nouveau, le personnel travaillant au sein du ministère des Affaires étrangères a expliqué à l'auteur la manière dont un niveau de *turnover* particulièrement élevé impacte de manière négative le développement d'une politique humanitaire pour le long terme, ainsi que la capacité du MAEE à influencer au mieux la formulation de la politique au niveau international. En réponse à la question de l'auteur sur les raisons de ce *turnover* élevé au niveau du personnel, les répondants ont de manière implicite mais consistante pointé du doigt le statut peu élevé de l'humanitaire au sein du MAEE comme principal cause de cet état de fait. En effet, selon à la fois les praticiens et le personnel, « *travailler sur l'assistance humanitaire ne mène à rien en termes de carrière* » et, donc, « *l'aide humanitaire est juste une étape rapide vers la voie de quelque chose de plus important* [au sein du ministère des Affaires étrangères] ».

Enfin et de manière importante, le processus par lequel les individus sont recrutés pour travailler sur les questions de politique d'aide humanitaire au sein du ministère français des Affaires étrangères présente également des défis significatifs. En effet, le fait que la grande majorité du personnel est composé de diplomates recrutés par la voie d'un concours national signifie que la majo-

(8) Agence française de développement, « Organigramme du groupe au 31 mars 2013 », disponible sur le site Internet www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/Colonne-droite/Organigramme-AFD-VF.pdf.

rité des employés sont certes des généralistes avec des capacités professionnelles exceptionnelles, mais très peu d'entre eux ont une expérience directe et spécifique dans le domaine de l'assistance humanitaire. Cette situation a poussé différents praticiens au sein de la communauté des ONG ainsi qu'à l'extérieur de la France à faire part ouvertement de leur frustration par rapport à ce qu'ils considèrent comme étant une absence de connaissance et de compréhension des enjeux de la part du personnel au sein du MAEE. Inévitablement, cet état de fait contribue à diminuer la réputation dont bénéficient les acteurs institutionnels français dans le domaine des affaires humanitaires, auprès de la communauté des ONG ou vis-à-vis de ses partenaires internationaux.

Un quatrième et dernier défi auquel fait face le système français d'aide humanitaire consiste dans l'absence relative d'une structure de coopération avec les partenaires internationaux. Cela contraste fortement avec la coopération de tout temps hautement sophistiquée de la France dans d'autres domaines-clefs sur la scène internationale. En effet, tandis que certains individus qui tiennent des rôles importants au sein du système d'aide humanitaire français organisent de manière louable des initiatives *ad hoc* visant à partager idées et perspectives avec leurs homologues européens, toute coopération structurelle institutionnalisée significative, tout échange significatif sur des questions de politique sont extrêmement limités. Cet état de fait paradoxal voit d'une part la France exiger de manière constante que ses partenaires européens s'impliquent davantage dans les questions liées à la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE (PESC), tandis qu'elle ne s'implique pas de manière adéquate dans un domaine-clef lié à la dimension « *soft* » de la PESC elle-même.

Au niveau de l'Etat, seul un contact limité existe entre le personnel français et ses homologues européens. Tandis que les chefs des directorats généraux (les DGs) peuvent rencontrer assez régulièrement leurs partenaires européens, le personnel travaillant de manière plus spécifique sur les questions liées aux affaires humanitaires ne le fait que de manière *ad hoc*. Dans un tel contexte, même ces opportunités rendues disponibles par des forums afin de rassembler des acteurs humanitaires nationaux tels que le Groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire » (COHAFa) ne semblent être utilisées que de manière limitée. En effet, des fonctionnaires nationaux d'autres pays membres de l'UE ainsi que les fonctionnaires européens basés à Bruxelles ont confié à l'auteur que la contribution de la France en termes d'élaboration des politiques et de contribution politique dans les forums multilatéraux humanitaires était perçue comme plutôt modeste et, parfois, un peu incohérente. Ce problème était souvent attribué à un roulement élevé de fonctionnaires français chargés des affaires humanitaires, ainsi qu'à leur statut relativement junior au sein du MAEE.

Au niveau non gouvernemental, la coopération internationale semble également être l'exception plutôt que la règle. Tel est certainement le cas dans un contexte où les ONG françaises individuelles ainsi que Coordination SUD rapportent avoir des relations extrêmement limitées avec leurs homologues européens et limiter leur coopération aux activités menées à Bruxelles à tra-

vers la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD) : une approche qui ne peut que privilégier les ONG dans le domaine du développement au détriment de celles dans le domaine de l'humanitaire. En effet, en raison du fait que le collectif basé à Bruxelles, Organisation volontaires de coopération dans les situations d'urgence (VOICE), accepte uniquement les ONG individuelles – et non les organisations-chapeau nationales – en tant que membres, Coordination SUD tend à contourner la coopération avec VOICE au profit de CONCORD, ce qui contribue à encore fragiliser la dimension humanitaire de son propre mandat.

Mis à part les acteurs institutionnels et la communauté des ONG, les institutions académiques pourraient certainement jouer un plus grand rôle dans la définition et la formulation de la politique humanitaire de la France. Tandis qu'une série d'institutions reconnues (ISS, IFRI, CERI) ont durant des années prodigué des conseils de manière *ad hoc* au gouvernement français en matière de politique humanitaire, des conseils fondés sur la théorie sont de plus en plus exigés pour la *praxis* humanitaire. La recherche actuelle au sein de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) ou la convention multi-annuelle signée par l'Agence française de développement (AFD) et Urgence Réhabilitation Développement (URD) commencent à pallier à l'absence de recherche académique basée sur des expériences empiriques dans l'humanitaire (9). Cela dit, ces initiatives restent pour la plupart largement réduites à une dimension strictement « française », qui n'envisage que des échanges intellectuels limités avec des institutions de recherche à l'étranger. Un tel état de fait signifie qu'il est difficile pour les praticiens français de tirer profit du savoir dans le domaine de l'élaboration de politiques issu de ces pays mondialement reconnus pour leur excellence et leur expertise dans le domaine de l'assistance humanitaire.

AVENUES POSSIBLES POUR LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME D'AIDE HUMANITAIRE FRANÇAIS

Grâce aux éléments obtenus à l'issue de multiples entretiens semi-directifs, nous allons explorer ici les avenues par lesquelles l'efficacité du système d'aide humanitaire français pourrait être améliorée. Les informations collectées suggèrent qu'un degré plus élevé d'eupéanisation serait dans l'intérêt à la fois du gouvernement français et des ONG françaises.

Premièrement, un certain nombre d'initiatives, allant d'interventions modestes jusqu'à des réformes plus radicales, pourraient être adoptées afin de contenir la « politisation » progressive perçue de l'assistance humanitaire française et afin de faire en sorte que cette dernière ne soit pas complètement tributaire de considérations de politique étrangère. Certaines des initiatives

(9) Ministère français des Affaires étrangères, « Partenaires nationaux – Groupe URD », 2013, disponible sur le site Internet : www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/colonne-droite-1680/partenaires-multilateraux-et/article/partenaires-nationaux-groupe-urd.

proposées ci-dessous ont déjà été mises en place dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, lesquels, à l'instar de la France, sont caractérisés de manière significative par un passé colonial, des intérêts géostratégiques internationaux et des politiques étrangères particulièrement actives. Il est intéressant de mentionner cet élément car, d'après des recherches indépendantes de premier ordre, d'autres pays avec des intérêts étendus et significatifs en matière de politique étrangère et, en tant que tels, comparables à ceux de la France, tels le Royaume-Uni et l'Allemagne, tendent à enregistrer de meilleurs résultats que la France en termes à la fois de quantité et de qualité de leur assistance humanitaire (10). La mise en application des initiatives présentées ci-dessous permettrait ainsi de contribuer à améliorer la *praxis* de la politique humanitaire française en elle-même et à encourager les échanges avec d'autres Etats membres de l'UE avec Paris, en contribuant à diminuer les perceptions actuelles d'une « politisation » excessive du système humanitaire français.

Dans un premier temps, le gouvernement français pourrait renforcer sa stratégie humanitaire actuelle (11) en la rapprochant du Consensus européen pour l'aide humanitaire (12) ou même en intégrant une partie de cette dernière à sa propre stratégie. Tandis que cela n'impliquerait que des contraintes administratives limitées pour le MAEE, une telle évolution serait cohérente avec l'affirmation dans la Stratégie humanitaire française de 2012, selon laquelle « *la stratégie humanitaire française est aujourd'hui inséparable de la politique humanitaire européenne en termes politiques, légaux, techniques et financiers* » (13). Alors qu'une telle orientation ne résulterait pas forcément en une stratégie plus proche des principes humanitaires prônés par ECHO et par les pays les plus performants en terme de politique humanitaire (14), une correspondance plus étroite entre la Stratégie humanitaire de la France et le Consensus européen pour l'aide humanitaire pourrait contribuer à réduire les craintes, à la fois au sein de la communauté française des ONG et parmi les partenaires internationaux de la France, d'une approche trop politique des questions humanitaires de la part du MAEE (15).

En outre et afin de garantir que des décisions de lancer des interventions humanitaires ne soient pas prises sur la base de critères liés avant tout à des considérations de politique étrangère, le gouvernement français pourrait adopter une approche plus transparente et consistante en terme d'évaluation des besoins humanitaires. Afin d'y parvenir sans contrainte administrative sup-

(10) Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2013*, Bristol, 2013 ; Dara, *Humanitarian Response Index 2011 – Addressing the Gender Challenge*, Madrid, 2012.

(11) Ministère français des Affaires étrangères et européennes, « France – Humanitarian Strategy », Paris, 2012.

(12) Conseil de l'Europe, Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission – The European Consensus on Humanitarian Aid, *Official Journal of the European Union*, 2008.

(13) Ministère français des Affaires étrangères et européennes, « France – Humanitarian Strategy », *op. cit.*

(14) Dara, *op. cit.*

(15) Entretiens semi-directifs conduits par l'auteur.

plémentaire, le MAEE pourrait adopter la matrice Global Needs Assessments (GNA) actuellement utilisée par ECHO. Encore mieux, il pourrait faire une demande auprès du Centre commun de recherche (CCR) de la Commission afin d'obtenir la partie quantitative de l'évaluation annuelle que le CCR entreprend régulièrement pour ECHO. En effet, le même processus pourrait être adopté en ce qui concerne la matrice pour l'Évaluation des crises oubliées (FCA) ou l'Index prototype Vulnérabilité globale et Évaluation des crises actuellement développé par ECHO avec des pays membre de l'UE et des agences internationales (16). Une participation à l'élaboration de ce dernier index ainsi qu'une utilisation constante et transparente des index existants, dans le contexte de l'élaboration de la politique humanitaire, apporterait au CDC une plus grande légitimité aux yeux de ses homologues internationaux (17).

Ensuite, afin de donner plus d'« espace politique » à l'assistance humanitaire dans le discours national public, les ONG humanitaires françaises pourraient faire la demande d'une évaluation indépendante annuelle de l'assistance humanitaire française, évaluation qui ferait par la suite l'objet d'un débat au sein de l'Assemblée nationale. Dans cette perspective, les ONG humanitaires pourraient également agir en faveur de la création, au sein de la Commission pour les Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, d'une sous-commission pour l'aide au développement et l'assistance humanitaire. En outre et afin d'éviter que l'assistance humanitaire ne soit dominée par des discours sur le développement, cette sous-commission pourrait instituer, après un président, un président-adjoint pour l'assistance au développement pour le long terme, ainsi qu'un président-adjoint pour l'aide humanitaire. En effet, des arrangements similaires ont été mis en place ailleurs : le Parlement européen a établi une Commission pour le développement responsable à la fois pour l'assistance humanitaire et pour le développement, tandis que le Bundestag allemand a été encore plus loin en instituant une Commission pour les droits de l'homme et l'aide humanitaire.

Enfin, un dernier élément, mais non des moindres, permettrait de rehausser le profil de la politique humanitaire tout en faisant en sorte que cette dernière ne soit pas dominée par des considérations de développement et de politique étrangère. Il s'agirait d'instituer un ministre adjoint pour l'assistance humanitaire, aux côtés du rôle déjà existant de ministre adjoint pour le développement. Un arrangement similaire est déjà en place en Allemagne, avec la création du poste de commissaire pour la politique des droits de l'homme et pour l'aide humanitaire au sein du Auswärtiges Amt. De même, des propositions semblables à celles citées ci-dessus ont déjà été mises en pratique avec succès au Royaume-Uni, pays leader (18) dans le domaine à la fois du développement et de l'assistance humanitaire qui, à l'instar de la France, est caractérisé par un héritage colonial conséquent et par une approche plutôt réaliste

(16) Disponible sur le site Internet echo-global-vulnerability-and-crisis.jrc.ec.europa.eu/.

(17) Entretiens semi-directifs conduits par l'auteur.

(18) Development Initiatives, *op. cit.*

de la préservation de ce que les Britanniques perçoivent comme étant leurs intérêts primordiaux en matière de politique étrangère.

Deuxièmement et en rapport avec la question de la perception d'une politisation excessive de l'assistance humanitaire française, la question des ressources financières disponibles et de leur distribution au sein du système humanitaire français devrait aussi être considérée afin d'améliorer l'indépendance des ONG humanitaires vis-à-vis du MAEE tout en améliorant le profil humanitaire international du gouvernement français. Les réformes proposées ci-dessous, dont certaines ont déjà été mises en place dans d'autres pays membres de l'UE ou sont prônées par certains acteurs-clefs au sein de la communauté de l'humanitaire français, contribueraient non seulement à améliorer l'indépendance des ONG françaises vis-à-vis du MAEE mais, de manière cruciale, à améliorer l'image des interventions humanitaires de l'Etat français auprès de l'opinion publique et de l'électorat français.

Pour commencer et afin d'utiliser au maximum les ressources limitées qui sont actuellement disponibles, les initiatives déjà en cours au niveau national pour lever des fonds pourraient être renforcées. Par exemple, il est à noter dans cette perspective que le Fonds de concours (FDC) qui, créé par une loi en date du 21 juillet 2003, octroie aux entreprises donatrices de fonds pour des causes humanitaires des exemptions et réductions d'impôts, n'est pas actuellement beaucoup utilisé par les entreprises françaises (19). Un tel problème vient du fait que, comme un intervenant l'a expliqué à l'auteur, « *à cause de l'absence de ressources humaines, le FDC n'a jamais été correctement affiché et les opportunités qu'il propose n'ont jamais été signifiées à la plupart des entreprises françaises* ». En effet, le FDC pourrait espérer obtenir plus de donations également de la part de particuliers, si un certain nombre de problèmes qui lui sont associés pouvaient être résolus. Pour l'instant, le personnel au sein du MAEE lui-même regrette que « *les particuliers n'obtiennent pas de déduction fiscale pour leur don, il est très difficile de le trouver online, il est impossible de faire un don par carte de crédit, tandis que, parce que les particuliers peuvent préciser ce à quoi ils veulent que leur argent soit utilisé, le FDC est très difficile à gérer* ». Dans un tel contexte désolant, le mécanisme de levée de fonds établi à travers le Fonds d'action extérieur des collectivités territoriales (FACECO) en mars 2013 dans le but de faciliter les donations des administrations locales devrait être évalué afin de déterminer s'il pourrait constituer un modèle pour une réforme de la FDC.

En plus des améliorations qui peuvent être apportées au niveau national, la France pourrait également faire des économies dans le contexte de ses relations avec ses partenaires européens. Dans cette perspective, le gouvernement français pourrait par exemple demander l'établissement d'un système standardisé pour la « mutualisation » des coûts encourus par n'importe quel Etat membre pour la mise à disposition de ses ressources pour d'autres Etats membres de

(19) Loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, disponible sur : le site Internet www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874956&dateTexte=vig.

l'UE en réponse à une requête du Centre de réaction d'urgence (ERC) de la ECHO. Un tel arrangement a été qualifié par divers fonctionnaires au sein du MAEE comme étant à la fois « équitable » et particulièrement adapté pour un pays comme la France, lequel, grâce à ses synergies conséquentes civiles et militaires dans le domaine de la logistique, se trouve très souvent sur le devant de la scène lorsqu'il s'agit de répondre aux appels de l'ERC (20). Cela étant dit et alors que les initiatives présentées ci-dessus pourraient contribuer à augmenter les ressources disponibles pour le système humanitaire français, l'organisation actuelle de l'allocation de fonds pourrait aussi devoir changer afin que l'efficacité du système humanitaire français et l'indépendance opérationnelle des ONG humanitaires puissent être améliorées.

Pour commencer et afin d'atteindre un tel objectif, les ressources du Fonds d'urgence humanitaire (FUH) qui sont actuellement dispensées, sur une base *ad hoc*, à des représentations diplomatiques françaises à travers le monde pour financer l'assistance humanitaire (soit 3 750 801 euros ou 24% des dépenses du FUH) (21) pourraient être regroupées avec les fonds du CDC pour le financement d'« interventions humanitaires de l'Etat » (soit 1 047 503 euros ou 6% du FUH) et être dédiées entièrement au financement de l'assistance à travers les représentations diplomatiques internationales françaises (22). En effet, un montant égal de ressources disponibles étant donné, leur allocation en totalité par le biais de représentations sur le terrain pourrait permettre au MAEE de tirer bénéfice des taux de change et améliorer son pouvoir d'achat. Pour reprendre les termes d'un praticien de premier ordre au sein de la communauté française des ONG, « *une telle approche permettrait au CDC de continuer à hisser le drapeau français dans le contexte d'une urgence humanitaire subite, tout en apportant au moins un peu plus de cohérence à l'action du ministère des Affaires étrangères* ».

Deuxièmement, le CDC pourrait envisager d'arrêter de mettre à disposition 3 865 000 euros (ou 24% du FUH) (23) en contributions *ad hoc* pour diverses organisations internationales et agences des Nations Unies. Les ressources actuellement allouées à cet effet devraient plutôt être placées sous la responsabilité de la Direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie et être allouées aux mêmes bénéficiaires, dans le cadre de contributions pluri-annuelles prédéterminées. Ce faisant, le MAEE garderait le contrôle discrétionnaire de l'allocation des ressources tout en apportant une contribution concrète à l'amélioration de la capacité de planification financière des organisations internationales et des agences des Nations Unies bénéficiaires. En effet, un tel arrangement pourrait contribuer à redresser la plainte selon laquelle « *le financement discrétion-*

(20) Entretiens semi-directifs conduits par l'auteur.

(21) Centre de crise du ministère des Affaires étrangères et européennes, Rapport d'activité sur l'action humanitaire d'urgence 2011, Paris, 2012.

(22) *Id.*

(23) *Id.*

naire pour les organisations internationales et les agences de l'ONU est déjà très limité » (24).

Enfin, les fonds actuellement destinés aux ONG françaises sous formes de subventions régulières (5 585 466 euros ou 38% du FUH) (25) et en crédits pour des projets humanitaires spécifiques (879 751 euros ou 5% du FUH) et en crédits pour des projets humanitaires spécifiques (879 759 euros ou 5% du FUH) (26) pourraient être reconstitués de manière à améliorer l'indépendance financière de la communauté des ONG françaises par rapport au MAEE, selon des praticiens de premier plan interrogés par l'auteur. D'une part, une partie de ces fonds pourrait être consacrée à l'amélioration du financement de Coordination SUD par le biais de subventions multi-annuelles non liées. D'autre part, la plupart de ces fonds pourrait être consacrée au financement de services tels que la gestion d'entrepôts, les services de vols aériens et un bureau de conseil indépendant pour les ONG humanitaires afin d'aider ces dernières dans leurs demandes de subventions auprès d'ECHO : une initiative semblable à celle engagée en Allemagne par le ministère fédéral pour la Coopération au développement (BMZ) à travers Engagement Global GmbH (27).

Troisièmement, concernant les défis liés à l'organisation administrative et aux ressources humaines disponibles au sein du gouvernement français, des initiatives, modérées ou plus radicales et qui ont déjà été appliquées dans d'autres pays membre de l'Union européenne, pourraient être adoptées afin d'améliorer le *modus operandi* du MAEE. En dépit du fait qu'à premier vue elles paraissent très ambitieuses, ces réformes ont déjà été adoptées au Royaume-Uni, c'est-à-dire un Etat membre de l'UE qui, à l'instar de la France, entretient des liens très forts avec ses anciennes colonies mais qui, plus que la France, est considéré comme un leader au sein de la communauté humanitaire internationale (28).

Pour commencer, plus de professionnels ayant un parcours spécifiquement dans le domaine de l'humanitaire pourraient être recrutés pour travailler au sein du MAEE conjointement avec les diplomates de carrière recrutés par le Quai d'Orsay *via* son système de concours traditionnel. Tout en jouant un rôle strictement technique plutôt que politique, ces experts, qui seraient recrutés sur une base *ad hoc*, pourraient être employés afin de fournir une expertise plus spécifique au sein du ministère des Affaires étrangères. Non seulement les praticiens seraient heureux de fournir une telle expertise au MAEE, mais, peut-être de manière plus surprenante, le personnel au sein du ministère serait également susceptible de soutenir une telle initiative. En effet, ce personnel a signalé à l'auteur que, moyennant certaines conditions qui garantiraient que le

(24) Entretiens semi-directifs conduits par l'auteur.

(25) Centre de crise du ministère des Affaires étrangères et européennes, Rapport d'activité sur l'action humanitaire d'urgence 2012, Paris, 2013.

(26) *Id.*

(27) Cf. le site Internet www.engagement-global.de/.

(28) Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2013*, Bristol, 2013.

« *leadership* » des diplomates de carrière sur les experts techniques recrutés en CDD par le MAEE serait assuré, il serait en faveur d'une telle évolution (29).

Ensuite, il serait recommandé que le MAEE envisage d'étendre la durée moyenne des postes humanitaires et de réduire le taux de roulement du personnel dans les départements qui gèrent les questions liées à l'assistance humanitaire. A cette fin, il est primordial de proposer au personnel des opportunités de travail et des motivations plus intéressantes au sein de la politique humanitaire du ministère lui-même. La création d'un ministère dédié pour l'Aide au développement et l'assistance humanitaire, sur le modèle du Département pour le Développement international (DFID), pourrait agir comme un catalyseur en multipliant les perspectives de carrière ainsi que l'attrait d'une carrière dans le domaine de l'humanitaire et de l'assistance au développement. Une telle évolution serait avant tout nécessaire afin de rassembler enfin toutes les activités et toutes les politiques et réflexions stratégiques dans le domaine de l'assistance humanitaire sous une seule et même enseigne, afin d'améliorer la cohérence de la politique et de la planification stratégique sur le long terme : un besoin déjà fortement souligné par de nombreux acteurs à la fois gouvernementaux et non gouvernementaux, en France et à l'étranger (30).

Dans le contexte énoncé ci-dessus, une division du travail plus claire entre les politiques de développement et les politiques humanitaires devrait être établie, par le biais de la mise sur pied d'une stratégie « Linking Relief, Rehabilitation and Development » (LRRD) qui soit cohérente, afin de créer une interface fonctionnelle entre les deux. En effet, si un nouveau ministère indépendant devait être créé, la responsabilité pour une LRRD devrait être du ressort direct d'un nouveau ministre pour l'Aide au développement et pour l'assistance humanitaire et non uniquement du ressort soit d'un ministre adjoint pour l'aide au développement, soit d'un ministre adjoint pour l'assistance humanitaire. Un tel système pourrait contribuer à améliorer la dynamique qui existe entre les acteurs du développement et les acteurs de l'humanitaire, ainsi que l'expliquent à la fois les praticiens et les acteurs institutionnels (31).

Enfin, en terme de coopération internationale, un certain nombre de mesures pourraient être prises afin d'améliorer la capacité du système humanitaire français à entretenir une relation plus structurée et productive avec les partenaires internationaux. Un engagement plus important dans le domaine de l'assistance humanitaire est en effet une condition *sine qua non* pour que la France puisse de manière légitime exiger et obtenir un engagement de la part de ses partenaires européens dans d'autres domaines de l'action extérieure de l'Union européenne. En raison de cela, le ministère des Affaires étrangères français devrait envisager de soutenir activement au moins certaines des mesures présentées ci-dessous. En effet, un engagement nouveau de la France dans le domaine de l'assistance humanitaire pourrait ensuite être utilisé comme argu-

(29) Entretiens semi-directifs conduits par l'auteur.

(30) *Id.*

(31) *Id.*

ment auprès de ses partenaires européens afin d'obtenir une plus grande coopération de leur part dans d'autres domaines d'action de la PESC.

D'une part, au niveau du gouvernement, il serait important de faire en sorte que ce soit le même représentant qui soit toujours présent et sur la durée aux réunions de la COHAFA. Un diplomate de carrière, secondé dans l'idéal par un expert technique, pourrait de cette manière construire un réseau de relations professionnelles productives avec ses collègues et utiliser son expertise afin de promouvoir de manière plus efficace les positions nationales auprès des homologues européens. Toujours au niveau du gouvernement, il serait également recommandé de structurer en réunions régulières les relations que le fonctionnaire le plus haut gradé au sien du CDC entretiendrait avec à la fois ECHO et ses homologues étrangers. Une telle stratégie a déjà été utilisée par d'autres Etats membres de l'UE tels que la Finlande qui, même si sa position n'est pas comparable à celle de la France en termes démographiques ou politiques ou en terme de poids politique au sein des institutions européennes, parvient à influencer de manière consistante et significative la réflexion et l'orientation politiques au niveau européen (32).

D'autre part, au niveau non gouvernemental, un certain nombre d'initiatives pourraient également être adoptées afin d'améliorer la qualité de l'interaction entre les ONG françaises et leurs homologues européens. En premier lieu et parce que VOICE n'accepte pas les plates-formes nationales en tant qu'organisations membres, il devrait être du ressort du groupe de travail pour l'aide humanitaire de Coordination SUD de faire en sorte de toujours organiser, avant les réunions de la COHAFA, des consultations régulières avec le représentant de la France au sein de la COHAFA. En faisant cela, le représentant français pourrait, en consultation avec le MAEE, promouvoir les positions et idées des ONG humanitaires françaises au sein de la COHAFA elle-même. Cela pourrait contribuer à trouver des solutions à la plainte formulée par un certain nombre d'ONG et selon lesquelles « *l'argent et le pouvoir sont à Bruxelles, mais il est très difficile de faire des propositions et d'influencer un agenda directement là-bas* » et que donc « *il serait beaucoup plus facile pour nous de faire notre lobbying en France, pour que ce soit par la suite Paris qui aille défendre des propositions à Bruxelles* ». Une telle approche n'est pas irréaliste et est par exemple utilisée de plus en plus par le Auswärtiges Amt allemand afin de développer une « *approche de partenariat* » entre lui-même et les ONG humanitaires et à double mandat allemandes.

Les ONG françaises pourraient dans le même temps aussi essayer d'influencer l'élaboration de politiques et les prises de position directement au niveau européen. Parce que, pour le moment, VOICE n'accepte pas les plates-formes nationales d'ONG en tant que membres, les ONG humanitaires françaises déjà représentées individuellement au sein de VOICE pourraient nommer un porte-parole commun afin de coordonner et présenter leurs points de vue. Une telle approche pourrait aider VOICE à représenter et à défendre les intérêts de la communauté humanitaire française dans ses relations avec ECHO. Si le rôle

(32) *Id.*

d'un tel porte-parole se révélait efficace et soutenu de manière satisfaisante par la communauté des ONG, ce porte-parole pourrait par la suite agir comme interface entre les ONG françaises d'une part et le CDC et ECHO d'autre part, également en ce qui concerne la coordination de certaines décisions opérationnelles. Une solution déjà évoquée par des acteurs-clefs au sein de la communauté française des ONG et qui pourrait contribuer à résoudre un problème lié à la perception de l'« absence de coordination opérationnelle », serait que Coordination SUD et VOICE jouent un rôle à la fois de *lobbying* et de défense d'intérêts plutôt qu'un rôle opérationnel.

Un dernier point, mais non des moindres, est lié au fait que les acteurs de l'humanitaire français pourraient bénéficier d'une « transnationalisation » de leurs analyses et de leur *lobbying*. Alors que certains *think tanks* humanitaires tels que Groupe UDR sont à féliciter pour avoir construit des relations productives avec certains de leurs homologues européens tels que GPPI en Allemagne, aucune coopération dans la durée ou institutionnalisée n'existe entre les *think tanks* humanitaires français et leurs homologues européens. Malheureusement, telle est la situation en dépit du fait que les conditions existent pour une plus grande « européanisation » du débat intellectuel sur les problématiques humanitaires. En effet, le cadre fourni pour le Réseau pour l'aide humanitaire (NOHA) paneuropéen pourrait être amélioré afin d'ajouter une plus grande dimension de recherche à ses activités existantes d'enseignement. La présence de l'Institut d'études humanitaires internationales à la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université Aix-Marseille (AMU) au sein de NOHA, ainsi que le soutien dans la durée du DG ECHO et du DG Education et Culture pour ce réseau pourraient ensemble contribuer à amorcer une évolution en ce sens. De manière cruciale, les praticiens de la communauté des ONG tout autant que les fonctionnaires de la Commission européenne seraient en principe en faveur d'une telle proposition (33).

* *
*

L'objectif de cet article aura été d'explorer les différents moyens par lesquels le système humanitaire français pourrait faire face à ses défis les plus importants et améliorer son efficacité. Cette réflexion est basée sur l'étude de sources primaires et secondaires, notamment des dizaines d'entretiens semi-directifs avec des acteurs-clefs de l'humanitaire à la fois en France et à l'étranger. D'une part, la première partie de cet article a exploré les principales faiblesses caractéristiques actuellement du système humanitaire français. D'autre part, la seconde partie de cet article a exploré les avenues par lesquelles le système d'aide humanitaire français pourrait être renforcé. En conclusion des éléments rassemblés, cet article a souligné la manière dont une européanisation progressive du système humanitaire français pourrait être la clef permettant de mieux servir la communauté française des ONG, ainsi que l'agenda humanitaire de l'Etat français.

(33) *Id.*