



Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

34 | 2013

Les nouvelles frontières de l'humanitaire : l'impasse syrienne

« L'action et l'image de l'Union européenne seront d'autant plus fortes et efficaces si nous avons un bras humanitaire indépendant et crédible »

Entretien avec Claus Sorensen, directeur général d'ECHO



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/humanitaire/1818>

ISSN : 2105-2522

Éditeur

Médecins du Monde

Édition imprimée

Date de publication : 22 avril 2013

ISSN : 1624-4184

Référence électronique

« « L'action et l'image de l'Union européenne seront d'autant plus fortes et efficaces si nous avons un bras humanitaire indépendant et crédible » », *Humanitaire* [En ligne], 34 | 2013, mis en ligne le 06 août 2013, consulté le 24 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/1818>

Ce document a été généré automatiquement le 24 octobre 2022.

Tous droits réservés

« L'action et l'image de l'Union européenne seront d'autant plus fortes et efficaces si nous avons un bras humanitaire indépendant et crédible »

Entretien avec Claus Sorensen, directeur général d'ECHO

- 1 En octobre dernier, ECHO, l'Office humanitaire de la Communauté européenne fêtait ses 20 ans. Alain Boinet, fervent défenseur – critique si besoin – de cette institution en grande partie créée à l'initiative des ONG, était allé rencontrer Claus Sorensen, directeur général d'ECHO. Extraits².
- 2 **Alain Boinet** : Vingt ans après la fondation d'ECHO, quel bilan faites-vous et quelles perspectives d'action envisagez-vous pour le moyen et long terme ?
- 3 **Claus Sorensen** : ECHO a été créé en 1992 pour exprimer la solidarité européenne avec les populations en danger partout dans le monde. Au cours de ses vingt années d'existence, il a alloué quatorze milliards d'euros d'aide humanitaire aux victimes de conflits et de catastrophes dans cent quarante pays à travers le monde et aujourd'hui les États membres et les institutions européennes fournissent plus de la moitié de l'aide humanitaire mondiale. [...] Il est vrai qu'il existait une aide humanitaire avant la création d'ECHO et nous saluons le rôle majeur joué par ces acteurs humanitaires dans l'évolution de l'aide dans le monde. Nous sommes aussi très fiers de ce que nous apportons aujourd'hui en plus avec ECHO et en partenariat avec les ONG humanitaires, la famille Croix-Rouge et Croissant Rouge et les agences des Nations unies.
- 4 Je voudrais ici insister sur la question de l'accès de l'aide humanitaire aux populations des crises oubliées. En effet, les médias jouent un rôle important dans l'information et la mobilisation de l'opinion publique et des décideurs dans les situations de crise. Mais, n'oublions pas qu'un certain nombre d'entre elles leur échappent et qu'on les appelle alors les crises oubliées. Je pourrais prendre l'exemple de la Colombie avec la guérilla

des FARC, ses nombreuses populations déplacées dans des zones parfois difficiles d'accès, qu'elles soient montagneuses ou en forêt et pour lesquelles nous fournissons une aide suivie depuis longtemps malgré l'absence de toute médiatisation. Je citerai aussi le cas dramatique des populations Rohingyas qui se trouvent à cheval sur la frontière entre le Bangladesh et le Myanmar. Voilà un peuple harcelé et poursuivi en faveur duquel les Européens – par le biais d'ECHO –, sont l'un des rares donateurs. Nous sommes là pour témoigner du fait qu'ils sont pourchassés et abattus. Nous essayons de subvenir à leurs besoins, tout en menant aussi un dialogue politique très fort avec le gouvernement du Myanmar qui, même s'il tend à devenir plus démocratique, a tendance à oublier qu'il y a d'autres problèmes et qu'il faut encore plus maintenant qu'ils sont plus ouverts, respecter les droits fondamentaux des êtres humains.

- 5 **A. B : Comment expliquez-vous que l'articulation entre l'urgence, la reconstruction et le développement fonctionne aussi peu et si mal ?**
- 6 **C. S :** J'ai été très fâché quand je suis revenu à ECHO, parce que j'avais travaillé auparavant dans d'autres fonctions, très près des humanitaires, il y a une dizaine d'années. On avait déjà, comme vous le dites, identifié ce problème. Je pensais qu'il y avait eu des progrès. Je suis revenu et j'ai constaté que c'était la même « panade ». La différence cette fois-ci, c'est que ça a été identifié par tous les acteurs, pas seulement en Europe, mais aussi par la Banque mondiale qui, à l'époque était plutôt axée sur des mégaprojets : des barrages, des aéroports, des routes, enfin le développement de la monoculture, le macro et qui avait très peu de sensibilité pour le micro et le lien entre les diverses situations. Maintenant, qu'ont-ils compris ? Ils ont compris que tous ces gros projets souffraient d'une fragilité énorme si dans leur exécution, leur conception il n'y avait pas un élément de résilience. Parce qu'avec le changement climatique, avec les inondations, avec une guerre civile, avec le changement démographique, tout ce qu'il y a autour, tous ces gros projets risquent d'être complètement balayés par ces crises politiques ou ces catastrophes. Les développementalistes, que je respecte beaucoup, ont intérêt à intégrer tout cela dans leurs programmes sectoriels et je pense vraiment qu'il y a une volonté de le faire.
- 7 **A. B : Paradoxalement, ce sont généralement les humanitaires qui sont le plus demandeurs de partenariats avec le développement afin de pouvoir passer de l'urgence à la reconstruction puis au développement et pour ainsi renforcer la résilience...**
- 8 **C. S :** Oui, [...] mais je pense qu'il y a un effet psychologique. C'est que nous, les humanitaires, sommes plus près de la vraie souffrance. Cela veut dire que l'on réagit. Et c'est pour cela que nous poussons plus parce que « les développeurs » eux, sont dans des projets à plus long terme. Il ne faut pas non plus mal comprendre ce que je dis. Je suis pour le développement avec des plans, avec des projets de longue durée. Je suis pour le vrai développement économique. Mais je pense que chaque grand projet de ce genre doit avoir un élément de prévention. Chaque secteur (l'agriculture, l'électricité, les écoles...) devrait intégrer à l'avance la question de savoir comment se comporter en cas de crise.
- 9 **A. B : Il y a une importante mobilisation de la Commission européenne avec ECHO sur l'aide humanitaire en Syrie et, dans les pays limitrophes, pour les réfugiés syriens. Mais que faire pour les populations déplacées à l'intérieur du territoire syrien dans des zones qui ne sont pas sous le contrôle des autorités de Damas ?**

- 10 **C. S :** Oui, il y a un vrai problème de couverture des besoins humanitaires. [...] Quarante-sept à 50% de ce que nous faisons est en fait dirigé vers les zones qui sont hors contrôle du gouvernement. Je ne dis pas que ces zones sont sous contrôle des rebelles, parce que ça peut varier, et que les autorités de Damas peuvent en reprendre le contrôle. Mais, je constate qu'environ la moitié de notre aide va dans ces zones-là. Nous avons fait le choix délibéré, de dire tout ce que nous faisons au gouvernement et une des raisons pour lesquelles nous le faisons, c'est que si nous ne le faisons pas, ce gouvernement pourrait nous rendre la vie difficile et peut-être même interdire et même nous chasser des endroits qui sont sous leur contrôle et là, je le répète, il y a la grande majorité des déplacés internes qui sont toujours sous le contrôle du régime de Bachar el-Assad et de l'armée. Est-ce qu'on peut les lâcher, je ne le pense pas, alors c'est un choix. Mais, ce que j'ai vu sur les cartes, ce qui me revient du terrain, c'est qu'effectivement il y a certaines poches, peu nombreuses encore, où l'accès des populations est extrêmement difficile, même pour nous et pour nos partenaires. Alors, je souhaite que tout le monde se mobilise avec les moyens nécessaires et que l'on essaye d'avoir une certaine complémentarité.
- 11 **A. B :** **Comme vous le savez, il y a certaines ONG qui agissent déjà ou qui cherchent à agir dans ces zones, sans autorisation, puisque personne ne la leur accordera...**
- 12 **C. S :** Oui, encore une fois, j'ai beaucoup de sympathie pour elles d'autant que les personnes qui prennent ces initiatives courent un risque personnel. Mais il faut comprendre qu'il y a un rôle pour chacun et que nous sommes un donateur important, avec une transparence *urbi et orbi* sur tout ce que nous faisons. Nous pourrions assurer certaines grosses opérations qui couvrent une grande partie des besoins mais pas d'autres qui peuvent être pris en charge par d'autres institutions.
- 13 **A. B :** **Le Consensus européen sur l'aide humanitaire est un texte très important pour nous puisqu'il affirme notamment les principes et pratiques humanitaires d'humanité, d'impartialité des secours et d'indépendance des acteurs afin que l'aide humanitaire ne soit pas un outil politique de gestion de crise. Ne croyez-vous pas plutôt que le Consensus soit un danger du fait de la tentation d'asservir l'humanitaire à des objectifs politiques, aussi bien intentionnés soient-ils ?**
- 14 **C. S :** Je pense que nous avons de la chance. [...] Louis Michel est à l'initiative du *Consensus pour l'aide humanitaire européenne* et c'est un document résolument moderne. Je ne suis pas sûr qu'aujourd'hui, avec le climat qui règne, on ait été capable de négocier un tel texte. Tous les principes sont là : l'impartialité, la neutralité, l'accès, le « reporting », le fait qu'il faille se baser sur les besoins... C'est un très bon cadre philosophique et politique pour tout ce que nous faisons. Nous nous sommes posé la question d'améliorer ou de changer le texte. Et puis en le relisant, on s'est dit que tout y était.
- 15 Alors, est-ce que c'est gravé dans le marbre ? Non. Je pense que comme dans nombre de situations politiques, il faut se battre tous les jours et il faut se faire l'avocat de tous ces principes. Et là, nous avons du travail. Je crois qu'il faut promouvoir le consensus au niveau du politique. Il faut avoir des cercles de travail, des ateliers...Il faut discuter... Mais pour mettre tout ça en œuvre, il faut un deuxième plan d'action. Nous avons déjà eu un plan d'action sur lequel nous avons fait un rapport et disons-le, le résultat est plutôt probant. Il y a pas mal de choses qui ont été faites, il y en a aussi beaucoup qui restent à faire. Nous sommes en marche pour relancer le débat, vérifier que nous sommes sur la bonne piste avec les États membres et les ONG et remettre cette question

de l'aide humanitaire internationale de la solidarité sur la table, y compris le respect sur le terrain, des principes humanitaires.

- 16 Alors, c'est clair qu'il y a dans les allées du pouvoir, d'autres personnes qui circulent avec des agendas politiques... Prenons l'exemple de la Syrie. Le monde politique est un peu paralysé. Il ne faut quand même pas se cacher derrière notre petit doigt, il y a une crise. Les citoyens dans tous nos pays européens et même bien au-delà s'inquiètent, se demandent ce qu'il faut faire.... Et dans cette situation, c'est très facile de prendre l'aide humanitaire et de la donner avec des conditions politiques ou de la donner à nos petits copains (si nous savons qui sont nos copains, parce que ce n'est pas clair). En Syrie il y a des méchants, des super méchants, et puis il y en a qui sont peut-être corrects, mais disons-le, c'est plutôt gris de part et d'autre.
- 17 Alors l'humanitaire, pour moi il faut que ça reste neutre, parce que si ce n'est pas neutre et si ce n'est pas équilibré, nous aurons des problèmes à maintenir notre accès aux plus démunis, aux plus vulnérables et c'est pour ça que je me bats. Je me bats tous les jours pour que les politiques fassent leur travail de politique. Je les en félicite. Je trouve qu'ils pourraient en faire un peu plus. Avoir plus de discussions avec les Chinois, les Russes... Enfin, c'est ce qui se passe aux Nations unies. Ce n'est pas facile. C'est de la géopolitique mais c'est le travail des politiques et des militaires de s'occuper de ça et qu'ils nous laissent tranquilles ! Qu'ils nous laissent dans notre raison d'être qui est de faire parvenir l'aide aux plus souffrants et aux plus démunis. Et je pense que nous nous débrouillons plutôt bien dans cet équilibre. Je n'ai rien à cacher, mais je suis très ferme sur la neutralité de notre action.
- 18 **A. B : Vous êtes donc optimiste sur le fait que la commissaire, Kristalina Georgiéva, avec la DG ECHO et ses partenaires, soient capables malgré la disproportion des forces parfois, de faire respecter et appliquer le Consensus européen sur l'aide humanitaire ?**
- 19 **C. S :** Ce n'est pas notre taille ou les moyens que nous avons – qui sont certes importants, mais bien inférieurs aux budgets de développement, sans même parler des budgets militaires – qui importent. Ce qu'il faut essayer de faire comprendre à nos collègues politiques et militaires, c'est que l'action et l'image de l'Union européenne seront d'autant plus fortes et efficaces si nous avons un bras humanitaire indépendant et crédible et si nous sommes capables d'aller vers les victimes. Cela fait partie de notre identité culturelle et de la projection de nos valeurs. Pour en revenir aux valeurs, la valeur européenne, est beaucoup plus forte que nombre d'éléments politiques. Ce raisonnement fait son chemin. Nombre de mes collègues qui sont dans la diplomatie ne comprennent l'intérêt de nous laisser tranquilles, de nous laisser faire notre travail. Cela ne veut pas dire qu'on ne discute pas politique avec eux mais si nous sommes dans la boîte à outils européenne, c'est justement parce que l'outil ECHO n'est pas politique. C'est peut-être un peu compliqué mais même les diplomates le comprennent.
- 20 **A. B : Le « contrat-cadre de partenariat » qui régit les relations contractuelles avec vos partenaires. Un nouveau chantier a été entrepris pour redéfinir les termes de ce contrat. Quelle est votre philosophie à propos de ce nouveau contrat, quelles sont les évolutions attendues ?**
- 21 **C. S :** Pour employer une formule très courte, je dirais simplification, rapidité, concentration sur l'essentiel... Confiance, confiance mutuelle, ça veut dire que quand une ONG a fait montre de responsabilité, d'un bon système de gestion, peut-être que ses demandes seront étudiées plus vite et les montants qui lui seront alloués, plus

conséquents. Diversité, je souhaite absolument garder une diversité parmi les partenaires. Je dis diversité par leur spécialisation parce qu'il y en a qui ont de meilleures connaissances sur la protection des prisonniers, sur les camps de réfugiés et d'autres ont des talents différents, mais il y a aussi, et pour moi c'est important, la diversité géographique : ONG Bulgares, Tchèques, tout en gardant la coopération avec mes amis français. Parce qu'ils font partie de l'Europe, il faut qu'ils se manifestent. Ça va venir. Il y a un autre élément important, ce sont les consortiums. Cela veut dire que pour amoindrir un peu les coûts d'administration d'ECHO, nous favorisons la collaboration entre différentes ONG pour qu'elles passent des contrats ensemble, qu'elles se coordonnent. Mais encore une fois, simplicité, efficacité, ciblage, diversité : je crois que ce sont les mots clefs.

22 **A. B. Vous avez aussi parlé d'approche orientée plutôt sur les résultats. Pouvez-vous nous en dire plus ?**

23 **C. S :** Oui, c'est indispensable de se concentrer sur l'essentiel. J'ai vu pas mal de contrats où les relations entre nous et nos partenaires étaient circonscrites à des questions très importantes certes, mais vraiment limitées : avons-nous bien reçu tel ou tel dossier ? La documentation pour le paiement est-elle bien là ? Sur le fond, ce qui m'intéresse c'est que l'argent ait été dépensé de façon correcte, mais je ne souhaite pas de chasse aux sorcières. Ce qui m'intéresse encore plus, c'est qu'il y ait tel nombre de tentes installées, tel nombre de vaccinations, telle quantité de nourriture, de produits de nutrition qui aient été fournis aux maternités. Alors, je pense qu'on peut, en lâchant un peu de lest, faire monter la montgolfière un peu plus haut pour voir plus large et là, je me fie aussi aux cadres standards sur la santé, sur la façon de gérer les camps de réfugiés, tous les fameux standards Sphère qui constituent une base reconnue par tout le monde, quelle est la bonne assistance humanitaire ? Si on utilise ça comme base de référence, pas nécessairement sous forme contractuelle, mais sous forme d'aspiration qui me permet, après, d'envoyer des évaluateurs sur le terrain en disant : « Voilà on a passé un contrat, les choses se sont plutôt bien passées, mais quel est le résultat ? » Et puis avec ça, nous pouvons avoir un dialogue plus approfondi sur la raison de notre présence. Je ne m'attache pas nécessairement aux détails financiers. Ça ne veut pas dire qu'il ne faut pas être précis sur le financier. Il faut être méticuleux, mais là, cela peut se résumer en deux mots : contrôle par échantillon. On prend un échantillon et puis dans certains cas, on fait un contrôle à fond, mais concernant la plupart des situations, je préfère une évaluation plus intelligente, mais peut-être que je rêve.

24 **A. B :** Vous avez évoqué le projet Sphère que nous utilisons comme une boîte à outils. Mais pour nous, tous ces outils doivent être utilisés en fonction d'un contexte, des cultures, des circonstances, des modes de vie, des capacités locales... et non plaqués indistinctement de manière uniforme sur des circonstances différentes, diverses.

25 **C. S :** Vous avez tout à fait raison. Il ne faut pas en, se référant aux normes standardisées, croire que le contexte ne veut rien dire, c'est évident, mais justement une évaluation ex-post peut prendre en compte ce contexte. D'ailleurs dans les documents auxquels vous avez fait allusion avant, les fameux « *humanitarian implementation plans* » (HIPS) qui sont produits par ECHO, il y a des éléments contextuels et les rapports de nos experts font remonter du contextuel. Après il faut marier les indicateurs Sphère et autres, voir les résultats qui ont été atteints et puis, si ça ne va

pas, se demander si cela est lié à une particularité de la situation qu'il faut prendre en compte.

26 Propos recueillis par Alain Boinet

27 **Pour aller plus loin :**

28 *Humanitaire*, n° 14, printemps 2006, « Logique d'urgence et pérennité » : lire l'entretien qu'Alain Boinet avait eu, à l'époque, avec Antonio Cavacco, alors directeur général d'ECHO, pp. 62-70, en accès libre sur www.medecinsdumonde.org/Publications/La-revue-Humanitaire/Revue-Humanitaire-n-14-Logique-d-urgence-et-perennite

29 *Humanitaire*, n° 19, été 2008, numéro spécial « L'Europe humanitaire en question(s) », piloté par Pierre Salignon : en accès libre sur <http://humanitaire.revues.org>

NOTES

2. Les extraits reproduits ici sont tirés de l'entretien paru dans son intégralité sur le site de Grotius International : www.grotius.fr

La rédaction de la revue *Humanitaire* remercie Alain Boinet et Grotius International pour avoir accepté la reprise de ces extraits.

1. Les extraits reproduits ici sont tirés de l'entretien paru dans son intégralité sur le site de Grotius International : www.grotius.fr

La rédaction de la revue *Humanitaire* remercie Alain Boinet et Grotius International pour avoir accepté la reprise de ces extraits.

RÉSUMÉS

En octobre dernier, ECHO, l'Office humanitaire de la Communauté européenne fêtait ses 20 ans. Alain Boinet, fervent défenseur – critique si besoin – de cette institution en grande partie créée à l'initiative des ONG, était allé rencontrer Claus Sorensen, directeur général d'ECHO. Extraits¹.