Humanitaire
Enjeux, pratiques, débats

25 | juin 2010
L'humanitaire à venir

Les enjeux pour demain au cœur de notre rapport à Bernard Kouchner

Alain Boinet

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/humanitaire/772
ISBN : 978-2-918362-43-2
ISSN : 2105-2522

Éditeur
Médecins du Monde

Édition imprimée
Date de publication : 1 juin 2010
ISSN : 1624-4184

Référence électronique
Alain Boinet, « Les enjeux pour demain au cœur de notre rapport à Bernard Kouchner », *Humanitaire* [En ligne], 25 | juin 2010, mis en ligne le 16 septembre 2010, consulté le 24 octobre 2022. URL : http://journals.openedition.org/humanitaire/772

Ce document a été généré automatiquement le 24 octobre 2022.

Tous droits réservés

Les enjeux pour demain au cœur de notre rapport à Bernard Kouchner

Alain Boinet

1 **Bernard Kouchner a confié une « mission d'analyse et de propositions sur l'évolution de l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise » à Alain Boinet[3] et Benoit Miribel[4] qui lui ont présenté leur rapport le 18 mars dernier. A l'occasion de ce numéro, la revue a demandé à Alain Boinet de lever un coin du voile sur ce rapport. Celui-ci étant encore sous embargo au moment où nous publions, le directeur général de Solidarités International a accepté de présenter une synthèse de sa partie « prospective », en accord avec Benoit Miribel, préférant encore rester discret sur les 42 propositions, regroupées en 5 axes, qu'ils ont faites au ministre. Ce rapport doit en effet être présenté le 22 juin prochain devant le « Conseil Stratégique de la coopération non gouvernementale », présidé par le ministre des Affaires étrangères et européennes et réunissant une vingtaine de responsables de la société civile (humanitaire, développement, droits de l'Homme et environnement). Une conférence de présentation et de débat sur ce rapport est également prévue à l'initiative du ministre.**

L'histoire d'un rapport

2 Puisqu'il s'agit de prospective, il est intéressant de citer la lettre par laquelle Bernard Kouchner nous a confié cette mission. Dans celle-ci, l'ancien « French doctor » écrit : « Les crises auxquelles le monde est désormais confronté se caractérisent par leur complexité, leur durée et leurs conséquences pour les populations qui en sont victimes ». Et il ajoute plus loin : « Sans doute faut-il adapter notre approche humanitaire aux réalités nouvelles ».

3 Il est aussi intéressant de noter que le rapport auquel nous sommes parvenu intervient au moment même ou le ministère des Affaires étrangères et européennes connait des réformes significatives : création d'un Centre de Crise opérationnel 24h sur 24, création

d'une Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) avec, en son sein, une Mission pour les relations avec la société civile. Ceci est loin d'être indifférent.

4 Cette mission et ce rapport ont une histoire qui leur donne un sens particulier. Cette initiative trouve en effet son origine dans une « Lettre ouverte à Bernard Kouchner » signée par Alain Boinet et publiée dans la revue *Humanitaire* au printemps 2008[5]. Cette lettre soulignait en substance que l'état du partenariat entre les pouvoirs publics et les ONG humanitaires en France n'était pas à la hauteur de la tâche, ni au niveau du partenariat dans le monde humanitaire international. Enfin, cet article stipulait que le temps d'une relation effective et mature était peut être venu, sans confusion des genres et en toute liberté.

5 Avant de nous lancer dans ce projet, nous avons bien sûr sérieusement réfléchi à son utilité, à la plus-value qu'il pourrait apporter et aux décisions qu'il pourrait générer. Nous avons pensé que cela en valait vraiment la peine. Nous l'avons fait à la fois comme citoyens et comme responsable - et ancien responsable - d'organisations humanitaires. Nous l'avons fait en toute conscience des risques, sur la base des principes humanitaires qui sont les nôtres et en pensant que ce rapport, qui concerne l'ensemble des acteurs, pourrait faire progresser l'humanitaire au service des populations en danger qui sont au cœur de nos préoccupations. Ce rapport qui concerne principalement l'aide humanitaire en France s'est aussi attaché à évaluer la place de notre pays dans le domaine humanitaire au sein de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations unies.

L'environnement humanitaire international : conflits et catastrophes

6 L'aide humanitaire s'exerce, pour l'essentiel, au profit de populations en danger du fait d'un conflit ou d'une catastrophe, dans des pays le plus souvent extrêmement démunis.

7 Selon les instituts spécialisés, si le nombre des conflits a baissé dans la dernière décennie (vingt-et-un conflits en 1999), il a remonté en 2005 et 2008. Le service humanitaire de la Commission européenne, la DG ECHO, retient ainsi le chiffre de trente-neuf conflits[6] de haute intensité en 2008 (six guerres et trente conflits internes sévères). Les observateurs constatent que les deux caractéristiques centrales de ces conflits sont les déplacements massifs de population et la violence contre les civils. La République démocratique du Congo en est un triste exemple que nous connaissons bien. Dans son rapport 2008, le HCR dénombrait 42 millions de personnes déplacées de force (15,2 millions de réfugiés, 26 millions de déplacés internes). Et les réfugiés afghans et irakiens représentent près de la moitié (45 %) de la population réfugiée au monde ! La guerre tend à se « dés-institutionnaliser », à se privatiser, à devenir un mode de vie. Elle génère une violence criminelle que nous pouvons constater sur le terrain. Sans oublier le terrorisme, et « la guerre contre le terrorisme », qui affectent particulièrement les populations civiles et restreignent l'accès des secours. En résumé, la courbe du nombre de conflits depuis 1945 ne cesse de progresser, essentiellement du fait des conflits intra étatiques, et affectent plus directement des populations toujours plus nombreuses.

8 Nous avons encore à l'esprit le Tsunami de 2004 et le terrible tremblement de terre en Haïti au début de cette année. Or, le nombre de catastrophes dites « naturelles » augmente. Quant, en 1975, on estimait à 100 le nombre de catastrophes naturelles rapportées dans l'année et à 50 millions le nombre de personnes affectées, ces chiffres s'élevaient à respectivement 350 catastrophes et 300 millions de personnes en 2008[7]. Au moins 36 millions de personnes[8] se sont déplacées suite à des catastrophes naturelles survenues en 2008. Parmi celles-ci, 20 millions l'auraient fait suite à des catastrophes liées au climat. Ces chiffres ne comprennent toutefois pas les déplacements de population liés à des phénomènes climatiques de plus long terme (sécheresse notamment), à la dégradation progressive de l'environnement (désertification, hausse du niveau des mers) ou à l'épuisement des ressources naturelles (érosion des sols, tarissement des sources d'eau potable). Les graphiques et statistiques[9] nous indiquent très clairement une augmentation des catastrophes naturelles, du nombre de personnes affectées et des dommages causés. En résumé, l'augmentation des populations affectées par les catastrophe devient une priorité grandissante pour l'humanitaire de demain.

Quels défis devant nous ?

9 En termes de prospective, nous pouvons aussi rapprocher les conséquences humanitaires des conflits et des catastrophes de plusieurs phénomènes majeurs qui vont les affecter et vraisemblablement les amplifier. Il s'agit principalement de la démographie. En 2009, la population mondiale était de 6,8 milliards d'habitants. Elle sera de 9,4 milliards d'habitants en 2050. La population en Afrique, qui vient de dépasser le cap du milliard, aura alors doublé. La croissance démographique mondiale se produit maintenant presque exclusivement dans les pays les plus pauvres du monde. Ceux-ci enregistreront une multiplication par deux de leur population. Environ neuf jeunes sur dix vivront dans des pays en développement. Ainsi, le Rwanda passera en 40 ans de 9,9 millions à 22 millions d'habitants pour un pays d'une surface de 26 000 km^2. L'Afghanistan passera de 28,4 à 53 millions d'habitants, le Pakistan de 180 à 335 millions, le Bangladesh, sur une surface de 144 000 km^2, passera de 162 à 222 millions d'habitants, soit 1541 habitants au km^2 pour 1126 aujourd'hui !

10 Dans le même temps, l'urbanisation bat son plein. La population urbaine, aujourd'hui de 3,3 milliards, quatre fois plus qu'en 1950, représente 53 % de la population mondiale. D'ici 2030, les villes devraient regrouper près de 5 milliards d'habitants, une augmentation qui se fera à 93 % dans les pays du sud. Parmi elles, un milliard de personnes vivent dans des bidonvilles. UN-HABITAT estime que si les tendances actuelles se poursuivent, 1,4 milliard de personnes vivront dans des bidonvilles en 2020 et 2 milliards en 2030. L'humanitaire est déjà confronté à ce phénomène. Ainsi dans le bidonville géant de Kibera (Nairobi, Kenya) qui compte un million d'habitants et où des ONG sont intervenues après les affrontements inter ethniques qui ont suivi les élections de décembre 2007 dans le pays. Nous aurons sans aucun doute de plus en plus à intervenir en zone urbaine en matière de sécurité alimentaire, d'accès à l'eau potable et à l'assainissement et de santé. Saurons-nous le faire efficacement à l'échelle requise et en partenariat, ici et là-bas, sans nous substituer aux acteurs locaux ?

11 Il faudrait aussi aborder plus longuement la question décisive de la pauvreté dans ce contexte démographique d'exode rural et d'urbanisation. Nul doute que des progrès

ont été accomplis dans la lutte contre la faim depuis le début des années 1990. Il n'y a pas que des mauvaises nouvelles. Mais il y a beaucoup d'interrogations. Où en sommes-nous des Objectifs du millénaire pour le développement après les crises économiques et alimentaires de 2008 et alors qu'une nouvelle crise secoue dangereusement l'Europe et la solvabilité des États les plus exposés face à la dette publique ?

12 Prenons le cas de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement qui constitue la première cause de mortalité au monde du fait des maladies hydriques (choléra, typhoïde, hépatites, ...), dont 1,5 million d'enfants du seul fait des diarrhées. Le chiffre communément cité est celui de 900 millions de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable. Mais on ne dit pas assez que plusieurs milliards de personnes utilisent de l'eau dont la qualité est inconnue. De plus, 2,5 milliards de personnes n'ont pas accès à l'assainissement. Si l'aide publique internationale est de l'ordre de 6,4 milliards de dollars, moitié en dons et moitié en prêts, il faudrait 4 milliards de dollars de plus chaque année pour atteindre des objectifs du millénaire 2015 pour lesquels la communauté internationale s'est engagée. Comment allons-nous relever ce défi ?

Et les acteurs humanitaires français dans tout cela ?

13 La partie prospective de ce rapport concerne également les acteurs humanitaires face à ces défis et particulièrement les ONG en France, tant il est vrai que celles-ci ont une histoire singulière. En effet, c'est ici qu'est né et que s'est développé le mouvement humanitaire sans frontières qui a véritablement « révolutionné » la conception de l'aide humanitaire internationale. Il y a presque quarante ans, ce mouvement décidait que l'accès aux populations en danger était une priorité absolue, avec ou sans autorisation des autorités concernées. C'est ce que l'on a qualifié, à tort ou à raison, de « devoir d'ingérence » puis de « devoir d'assistance ». Ce modèle a largement fait école au point de devenir la norme.

14 Nous avons retenu comme critères de sélection des acteurs le fait d'intervenir dans les situations de conflit et de catastrophe de manière significative et reconnue. Les ONG[10] concernées sont au nombre d'une douzaine, de tailles extrêmement différentes, ainsi que plusieurs grandes institutions caritatives[11].

15 En 2008, cette douzaine d'ONG représentait environ 880 salariés en France, 1500 expatriés en mission et 15 000 employés nationaux mettant en œuvre une aide humanitaire équivalente à 550 millions d'euros dont 180 millions d'euros pour MSF-France.

16 Ce qui caractérise leur situation, c'est leur grand dynamisme au plan de l'action, un soutien financier du grand public principalement concentré sur quelques-unes d'entre elles (règle des 80/20) avec une moyenne en matière de don individuel inférieure à celle des autres pays de l'OCDE. Mais elles se distinguent aussi par un partenariat avec les pouvoirs publics des plus réduits. L'évolution du contexte humanitaire international (réactivité/efficience dans l'action, gestion/audit, technicité et qualité des programmes, coordination des acteurs, plaidoyer et influence, disponibilité de ressources humaines expérimentées...) semble leur être moins favorable que par le passé, au moins pour la majorité d'entre elles. Nous nous concentrerons ici sur les caractéristiques du partenariat avec les pouvoirs publics.

17 Quelles sont les données disponibles nécessaires à toute prospective ? Allons à l'essentiel. Le budget du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) mis en œuvre par le Centre de Crise du MAEE s'est finalement chiffré à 12,2 millions d'euros en 2009, contre 8,6 prévu à l'origine, mais le partenariat avec les ONG s'est élevé à 4 millions d'euros ! Pour mémoire, rappelons que ce budget humanitaire était comparativement de 23 millions d'euros en 1993 ! Signalons également qu'il n'y a pas de financement spécifiquement dédié aux programmes de reconstruction qui sont pourtant essentiels pour les populations au sortir de l'urgence, même s'il faut ajouter quelques financements bienvenus (CIAA et AFD). Au total, l'ensemble de ces partenariats reste très limité, malgré l'intérêt de ces programmes et l'implication des partenaires.

18 Bien sûr, on pourra arguer que les contributions françaises à l'Union européenne et aux Nations unies financent également les ONG françaises. Mais la comparaison n'est pas à la hauteur si on la rapporte à DFID (le ministère anglais du développement) qui a consacré 381 millions de livres à l'aide humanitaire durant l'exercice annuel 2007-2008 (dont 80 millions de livres en partenariat avec les ONG et 65,9 millions de livres avec le mouvement Croix-Rouge).

19 Et pourtant, selon le CAD de l'OCDE, la France serait le 9e plus gros bailleur d'aide humanitaire en volume en 2007. Cela s'explique par le fait que cette aide très ciblée est principalement multilatérale et parce le reste de l'aide est dispersée et souffre d'un vrai manque de visibilité. Y a-t-il des perspectives d'optimisation des ressources et de synergie entre les acteurs partenaires ?

Conclusion forcément provisoire

20 Dans ce rapport, nous avons également traité dix problématiques d'intervention humanitaire : l'espace humanitaire, l'insécurité, la professionnalisation, la diversité des acteurs, la distinction entre acteurs militaires et humanitaires, les missions intégrées, la réforme des Nations unies, la médiatisation, la gestion civile des crises et la responsabilité des autorités nationales et locales.

21 En effet, une des grandes questions qui se pose est bien celle des principes humanitaires, particulièrement ceux de l'indépendance au service de l'impartialité des secours, en regard du besoin de coordination de l'aide pour son optimisation au service des populations en danger.

22 Pour réaliser ce rapport, nous avons bénéficié de l'apport d'un « Comité de réflexion » composé de : François Grünewald, directeur général et scientifique du Groupe URD, Anne Héry, directrice des relations extérieures du Secours Islamique France, de Philippe Ryfman, professeur et chercheur associé à l'université Paris 1 et de Kathrin Schick, directrice de VOICE à Bruxelles. Ils ont beaucoup apporté à ce rapport, mais celui-ci engage la seule responsabilité de ses deux auteurs qui ont, par ailleurs, réalisé cent-vingt entretiens avec des experts ainsi qu'une mission en Haïti et une autre en RDC.

23 Notre rapport est donc sur le bureau du ministre. Nous le présenterons, à sa demande, le 22 juin au « Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale » qu'il préside. La lettre de mission prévoit aussi une conférence de présentation et de débat sur ce rapport dont nous ne pouvons que souhaiter qu'il fasse progresser l'action humanitaire dans notre pays.

24 **2.** Directeur général de la Fondation Mérieux et ancien directeur général d'Action Contre la Faim.

25 **4.** Directeur général de la Fondation Mérieux et ancien directeur général d'Action Contre la Faim.

26 **6.** Conflict Barometer 2008 de l'Institut de Recherche d'Heidelberg (HIIK).

27 **7.** EM-DAT Emergency Events Database.

28 **10.** ACTED, ACF, AMI, CARE France, Comité d'Aide Médicale, EMDH, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, Première Urgence, Secours Islamique, Solidarités International, Triangle, Handicap International…

NOTES

1. Voir la présentation de l'auteur à la fin de cet article.
3. Voir la présentation de l'auteur à la fin de cet article.
5. *Humanitaire*, n° 18, printemps 2008, pp. 104-112.
8. Idem.
9. Ibid.
11. Croix Rouge Française, Secours Catholique/Caritas, Secours Populaire, Ordre de Malte…

RÉSUMÉS

Bernard Kouchner a confié une « mission d'analyse et de propositions sur l'évolution de l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise » à Alain Boinet[1] et Benoit Miribel[2] qui lui ont présenté leur rapport le 18 mars dernier. A l'occasion de ce numéro, la revue a demandé à Alain Boinet de lever un coin du voile sur ce rapport. Celui-ci étant encore sous embargo au moment où nous publions, le directeur général de Solidarités International a accepté de présenter une synthèse de sa partie « prospective », en accord avec Benoit Miribel, préférant encore rester discret sur les 42 propositions, regroupées en 5 axes, qu'ils ont faites au ministre. Ce rapport doit en effet être présenté le 22 juin prochain devant le « Conseil Stratégique de la coopération non gouvernementale », présidé par le ministre des Affaires étrangères et européennes et réunissant une vingtaine de responsables de la société civile (humanitaire, développement, droits de l'Homme et environnement). Une conférence de présentation et de débat sur ce rapport est également prévue à l'initiative du ministre.

INDEX

Mots-clés : Aide humanitaire, Enjeux humanitaires, Organisation Non Gouvernementale (ONG)

AUTEUR

ALAIN BOINET

Alain Boinet est directeur général et fondateur de Solidarités International qui fête ses trente ans cette année. Il est également membre du Comité de prospective scientifique de la Fondation Maison des Sciences de l'Homme, du Bureau du Partenariat Français sur l'Eau et du Think Tank (re)sources.