

Mobilisation humanitaire

DES SYNERGIES NOUVELLES

par Alain Boinet *

La mobilisation exceptionnelle provoquée par le tsunami a suscité des collaborations nouvelles entre les acteurs de l'aide humanitaire

« Nous n'oublierons jamais le tsunami ». Les premiers volontaires de Solidarités (1) sur place témoignent tous du fait que la réalité était bien pire que les images des télévisions. Quelles sont les synergies nouvelles qui se sont manifestées entre les divers acteurs de la solidarité internationale ?

Une catastrophe exceptionnelle

Il y a d'abord l'ampleur de la catastrophe elle-même avec ses innombrables victimes, ses destructions sur des milliers de kilomètres de côtes dans un milieu souvent très urbanisé. La grande différence entre une catastrophe naturelle de cette dimension et une guerre, c'est qu'elle provoque des destructions instantanées à grande échelle. Les besoins humanitaires sont immédiatement énormes et la rapidité et l'efficacité du déploiement de l'aide sont essentielles.

Il y a, ensuite, l'exceptionnelle mobilisation des médias et de la générosité qui en France, par exemple, a généré plus de 300 M€. Beaucoup de médias, les télévisions surtout, sont devenus des prescripteurs d'aide humanitaire et parfois même les partenaires de certains opérateurs.

Il y a enfin le nombre exceptionnel d'acteurs et leur grande diversité : les populations et les États affectés d'abord, puis les ONG, les États avec leurs armées et sécurités civiles, l'ONU et ses agences, toutes les grandes organisations internationales, les collectivités locales et les entreprises.

La diversité des collecteurs de fonds privés recouvre des acteurs humanitaires directs, des intermédiaires, des redistributeurs de fonds. Le montant des dons collectés et la capacité opérationnelle de mise en œuvre des secours ne se recoupent pas nécessairement. L'attente des donateurs en termes d'information est forte (2). 78 % des Français se considèrent comme mal informés sur le déroulement des actions de reconstruction. Il appartient donc à chacun de rendre compte de l'action dont il est responsable (3).

Y a-t-il eu assez ou trop d'argent collecté ? Médecins Sans Frontières a pris une position honnête et courageuse, mais qui

** Fondateur et Directeur général de Solidarités, Association d'aide humanitaire internationale*

(1) Solidarités, association d'aide humanitaire internationale, qui fête ses 25 ans, est active dans 11 pays avec 140 volontaires, plus de 1000 nationaux, un budget d'environ 25 millions d'euros en 2005.

(2) Selon un sondage CERPFI - La Croix - Ministère des Affaires Étrangères (La Croix 15.6.05).

(3) Solidarités met à jour son compte d'emploi des ressources et des emplois chaque mois sur son site www.solidarites.org



ne concerne pas tous les acteurs au même titre. Il y avait peu à faire en matière de médecine d'urgence, mais beaucoup plus pour d'autres besoins (4). Si certains n'interviennent que dans l'urgence, d'autres répondent aussi aux besoins de reconstruction ; certaines ONG ont fait ce choix depuis longtemps.

Il est vrai que la surenchère médiatique dans la stimulation des dons a parfois fait perdre de vue que ceux-ci sont d'abord et avant tout au service des besoins des populations et non l'inverse. La surabondance des moyens n'a pas que des avantages sur le terrain et soulève des questions d'éthique et de qualité de l'action humanitaire (5).

Des convergences inédites

Dès le tsunami, Solidarités (6) a décidé d'apporter des secours aux rescapés, au Sri Lanka et en Indonésie, en lien avec son expérience dans l'urgence puis pour la reconstruction. Contrairement à la crise irakienne de 2003 et à celle de l'Afghanistan fin 2001, l'association a été très peu citée dans les médias et a donc reçu peu de dons spontanés ; ils ont fait défaut, au début surtout. Aussi, Solidarités a d'abord engagé des fonds propres pour envoyer un avion de premiers secours, puis a reçu le soutien de divers partenaires. Sur le plan de la synergie entre divers acteurs, son cas illustre bien celui de bien d'autres ONG.

■ Ainsi, dès les premiers jours, la Fondation Yves Rocher a permis de financer les premières opérations, puis la pêche ou l'agriculture plus tard. L'association Aquassistance a efficacement assisté Solidarités en Indonésie, avec des matériels (pompes, réservoirs et rampes de distribution d'eau) et des techniciens. Puis les hydrauliciens de l'association ont rapidement conçu un projet d'accès à l'eau potable et à l'hygiène, destiné aux rescapés de la province d'Ampara sur la côte ouest du Sri Lanka, pour lequel l'Agence de l'Eau Seine Normandie s'est, humainement et financièrement, fortement mobilisée, et s'est rendue sur place durant la mise en œuvre du projet. La Fondation de France soutient dans les deux pays plusieurs programmes, comme elle le fait avec de nombreuses autres ONG. Un financement important a été reçu, c'est une première, de la Croix Rouge Française pour un programme pêche au Sri Lanka, avec une implication concrète de la Société Nationale de Sauvetage en Mer qui apporte son expertise de la mer.

■ Le Groupe Sanofi-Aventis a mobilisé tout son personnel au niveau international pour soutenir dix projets d'ONG, dont celui de Solidarités pour la construction et la réhabilitation d'écoles dans la région de Meulaboh (province d'Aceh). Deux autres entreprises industrielles y participent aussi de manière très significative, Michelin et Schneider Electric.

(4) Eau potable, hygiène, produits de première nécessité, pêche, habitat, infrastructures,...

(5) Dans tous les cas, les ONG ont un devoir individuel et collectif de rendre compte aux donateurs qui leur ont fait confiance.

(6) Solidarités a réalisé au Sri Lanka 3 programmes (eau et hygiène, pêche, déblaiement et recyclage des débris) avec 11 volontaires et 124 Sri lankais, et 3 programmes en Indonésie (agriculture, reconstruction d'écoles, eau et hygiène) avec 10 volontaires et 50 Indonésiens. Son action continue en 2006.

ABANDON DE L'ADOPTION, SOUTIEN AUX ENFANTS ISOLÉS

Parmi les nombreuses initiatives qui ont suivi le tsunami, les demandes d'adoption se sont multipliées. Financer des centres locaux de protection paraît plus approprié.

Au lendemain du tsunami, des chiffres alarmants circulaient au sujet des enfants supposés avoir perdu leurs parents et qui, disait-on, se comptaient par dizaines de milliers. Les demandes d'adoption se multipliaient alors, amplifiées par la position prise sur TF1 par sœur Emmanuelle qui n'avait pourtant évoqué cette solution que comme dernier recours, une fois épuisées toutes les tentatives de maintenir ces enfants dans leur pays, au sein de leur famille élargie ou de leur communauté.

Pour couper court à cet élan, pour le moins inapproprié, le Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille réunissait d'urgence une quinzaine d'associations agissant de longue date, sur place, en faveur d'enfants en difficulté et les incitait à coopérer pour prendre en charge les enfants isolés de ces régions dévastées (1). C'est ainsi que naquit le 6 janvier 2005 le collectif « Asie - Enfants Isolés », dont l'objectif initial était de favoriser la création, en Asie, de centres pour enfants isolés afin, dans un premier temps, de les protéger des trafics, de retrouver leurs familles, de les re-scolariser, en privilégiant le parrainage collectif comme moyen de soutien de la part des donateurs potentiels.

En quelques semaines, le collectif, sous la présidence de Marc Gentilini, ancien président de la Croix-Rouge française, se met en ordre de marche et organise une procédure de sélection des projets, basée sur une grille de critères qui étend la notion d'enfants isolés au-delà de celle d'orphelins

et favorise une approche de développement, même en situation d'urgence.

Très vite, les dossiers arrivent et sont instruits sans délai par le comité directeur qui fait appel, au besoin, à des avis extérieurs, en particulier ceux venant des structures du terrain. Dès le 1er février 2005, grâce aux dons déjà recueillis, un premier projet est accepté en Indonésie, cofinancé par la Fondation de France.

Les projets affluent, des demandes d'adhésion au collectif également. Les contacts avec les donateurs potentiels se multiplient. Au bout de neuf mois de fonctionnement, quelques résultats sont déjà perceptibles : la quasi-totalité des fonds reçus (environ 1 million d'euros) a été affectée à dix projets : trois au Sri-Lanka, deux en Indonésie, deux en Thaïlande et trois en Inde ; de nouveaux financements sont attendus, à hauteur de 1 800 000 euros ; grâce à l'appui bénévole des membres du collectif, les frais de fonctionnement sont inférieurs à 5 % du budget. Plus important encore, grâce à une mise en commun exemplaire de leurs savoir-faire, de leur connaissance et de leur expérience du terrain, ainsi que de leurs moyens, les membres du collectif confèrent aux projets sélectionnés un label reconnu, de sérieux, de pertinence et aussi de cohérence.

Preuve s'il en est qu'une telle coopération entre ONG est, non seulement possible, mais aussi hautement souhaitable (2). À méditer pour l'avenir !

Collectif « Asie - Enfants Isolés » (3)

(1) L'intervention du Ministère a accéléré la coopération et l'action sur le terrain. Elle a également offert aux associations des moyens logistiques pour travailler.

(2) Il semble qu'un tel collectif mobilisé sur une même action ne se soit jamais constitué auparavant.

(3) 96, Rue Didot, 75014 PARIS, www.asie-enfants-isoles.org



■ Les pouvoirs publics sont également très présents dans le financement des actions de Solidarités (Délégation à l'Action Humanitaire du Ministère des Affaires Étrangères et surtout la Délégation Interministérielle post tsunami, la DIPT). Plusieurs collectivités locales sont venues renforcer ces projets : la Région Midi-Pyrénées, le Conseil Général de la Corrèze et la Ville de Saint-Paul-de-la-Réunion. Enfin, ECHO (Union Européenne), qui est un partenaire habituel important pour toutes les missions d'urgence de Solidarités, participe à plusieurs programmes, au Sri Lanka et en Indonésie, et devrait prendre le relais des partenaires privés en 2006.

Au total, pour Solidarités, sur un budget d'environ 6,2 millions d'euros pour l'action post-tsunami, 8 % proviennent de dons de particuliers, 30 % de l'État français, 17 % de l'Union Européenne et 45 % des autres partenaires cités. Cela est très exceptionnel par rapport aux autres crises et pas du tout représentatif du budget annuel habituel, où les entreprises et collectivités sont peu présentes, où l'État français représente environ 5 % du total et les autres partenaires institutionnels 80 %, avec une grande part à l'Union Européenne (ECHO, EuropeAid), qui est le premier financeur de l'aide humanitaire au monde.

La synergie entre ces divers acteurs a fonctionné de manière remarquable en France. On peut estimer que, depuis 25 ans, seule la mobilisation pour la Roumanie, en 1989, avait été aussi exceptionnelle.

Si la dynamique des médias et la mobilisation de l'opinion publique expliquent en partie cette synergie, elle tient également à l'évolution de ces divers acteurs vers plus de partenariat. Il est à noter que la tenue régulière de réunions au Ministère des Affaires Étrangères, avec la participation du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD), avec les Agences de l'eau, a joué un rôle très positif qui a été repris et approfondi très efficacement ensuite par la DIPT : évaluation, financement, coordination informelle, retour d'informations.

Jamais les organisations humanitaires n'ont eu autant de couverture médiatique, ni autant de moyens financiers que lors du tsunami. Ce qui est frappant, pour ne pas dire choquant, après la crise alimentaire au Niger et le terrible tremblement de terre au Pakistan, c'est le contraste saisissant entre le surplus ici et la pénurie là. L'exception n'est pas la règle. Est-ce un retour à la normale ? Mais pourquoi n'avons-nous pas plus d'images de télévision des victimes au Pakistan ? Où est la générosité du public ? Pourquoi tant d'États sont-ils si chiches ? Que fait l'État français ? Qu'allons-nous dire aux rescapés au Pakistan, sur l'aide dont la sélectivité de la générosité les prive ? Oui, malgré l'exceptionnelle générosité pour les secours lors du tsunami, l'humanitaire reste un combat difficile, plus que jamais essentiel.

Alain Boinet

LA FLUIDITÉ D'UN PARTENARIAT

Témoignage

« Qu'a apporté à l'Agence de l'Eau Seine-Normandie sa collaboration avec l'association Solidarités sur le projet de réhabilitation de l'accès à l'eau potable dans le district d'Ampara au Sri Lanka ?

Le 3 janvier, nous étions inquiets : nous n'avions pas d'expérience d'aide d'urgence, ne connaissions ni Solidarités, ni le Sri Lanka, et n'avions jamais accordé d'aide internationale à l'échelle de ce qui nous était demandé. La loi Santini-Oudin (1) n'était pas encore adoptée et la situation d'urgence ne nous permettait pas d'attendre les réunions de nos instances de Bassin pour recourir à nos procédures normales d'engagement financier. Il n'a pas fallu dix jours pour que nous disposions d'un dossier de projet réunissant l'assentiment de notre tutelle, du comité de Bassin et du contrôle financier de l'Agence. Une convention de financement, concise mais efficace, fut signée le 24 janvier, et permit la bonne exécution de ce projet durant les huit mois suivants !

Dès lors, une relation de travail transparente s'est établie avec Solidarités, qui nous a très vite alertés sur les inévitables modifications requises pour ajuster le financement aux réalités du terrain. Une évaluation à mi-parcours, en avril, valida le sérieux des démarches et réalisations en cours, et permit d'ajuster la convention du projet. Pour finir, nous soutenons, avant même la conclusion de l'audit de ce projet commandé par le Ministère des Affaires Étrangères, une seconde intervention de Solidarités sur ce terrain (2).

Qu'a changé cette expérience pour l'AESN ?

■ D'abord, elle a confirmé la solidité des solidarités de toute la chaîne des acteurs de l'eau du Bassin Seine-Normandie, y compris les personnels de l'Agence, dont l'efficacité et la réactivité furent exem-

plaires : moins de trois semaines pour engager et décaisser une somme importante sur un dossier et un terrain inconnus auparavant, c'est, en soi, un exploit ; ne jamais l'avoir regretté et n'en avoir reçu aucun reproche des contributeurs et opérateurs un an après, c'est encore plus impressionnant !

■ Ensuite, nous avons appris à connaître un partenaire aussi passionné que nous par les questions de l'eau : en quête du chaînon manquant entre l'urgence et le développement, qu'ils baptisent « reconstruction », toujours avides de s'améliorer, les personnels de Solidarités nous font partager à chaque rencontre leurs nombreux terrains d'engagement : aujourd'hui le Cachemire et le Niger, hier le Congo et Haïti...

■ Enfin, nous sommes des financiers de l'assainissement et de la protection des milieux aquatiques. Dans les pays pauvres, comme chez nous, on ne pourra longtemps garantir la potabilité de la ressource sans investir sur l'assainissement. Or les opérateurs classiques de la coopération décentralisée ne nous sollicitaient pas pour de tels projets, alors que les deux interventions de Solidarités au Sri Lanka se centrent sur l'assainissement.

À notre tour, nous souhaitons partager cette expérience avec celles des collectivités locales du bassin Seine-Normandie qui cherchent des partenaires professionnels pour mettre en œuvre la solidarité eau que permet la Loi Santini-Oudin. »

Olivier Bommelaer

Agence de l'eau Seine-Normandie

(1) Loi sur l'action internationale des collectivités territoriales et des Agences de l'eau . Voir **Economie & Humanisme**, n° 372, mars 2005, p. 81.

(2) Ceci, pour ne pas lâcher trop tôt des populations dont la plupart n'ont pas encore retrouvé un habitat pérenne, du fait de la salinisation persistante des ressources en eau et faute d'une loi littoral sri lankaise repositionnant les anciens villages de cette zone côtière fragile.