

En quête d'une aide de qualité



Le consensus européen sur l'aide humanitaire est le dernier effort en date de l'UE pour améliorer la qualité de l'aide. **François Grünewald** tente de comprendre ce que recherche de qualité veut dire pour les ONG, à l'heure où elles font face à des critiques croissantes et des crises toujours plus complexes

Comment définir des normes de "qualité" dans un domaine aussi complexe que l'action humanitaire? Ce n'est pas une simple question bureaucratique, car pour les acteurs de l'humanitaire et ceux à qu'ils apportent de l'aide, il peut s'agir d'une question de vie ou de mort. L'action humanitaire est un subtil mélange d'interventions diverses. De même qu'un être humain est plus qu'une bouche à nourrir, une tête à loger ou un corps à soigner, l'action humanitaire ne se résume pas à sauver des vies: il faut également préserver la dignité humaine, offrir une protection et d'essayer de rendre l'espoir à des personnes qui souvent ont tout perdu.

Une aide de qualité doit dès lors tenir compte de cette complexité. Elle requiert que

nous répondions de manière holistique à toutes sortes de détresses. Cela implique de satisfaire certains critères, non seulement pour aider les populations, mais aussi pour réduire les effets négatifs de nos actions.

Une autre tendance post-guerre froide, l'intégration croissante de l'action humanitaire au sein des initiatives politiques sous la bannière de l'ONU, inquiète les ONG

capacités disponibles pour y répondre, ainsi que les contraintes et les risques. La qualité, au final, repose sur la capacité des organisations à incorporer les résultats de leurs analyses dans leurs programmes d'aide. Viser la qualité veut

La DG ECHO, le bras humanitaire de la Commission européenne, a 15 ans. Son action a pu démontrer combien la qualité d'une intervention était avant tout déterminée par la qualité du diagnostic initial. Ce diagnostic est bien entendu spécifique au lieu et à la situation à gérer. Il s'agit d'évaluer les besoins et les

surtout dire maîtriser les disciplines requises, développer un haut niveau d'adaptabilité et pouvoir inventer de nouvelles solutions.

Les situations humanitaires sont toujours des défis à relever et elles soulèvent souvent de profondes et difficiles questions. ECHO et les nombreuses ONG qu'elle soutient ont eu à prendre des décisions face à des populations criant leur famine, mais refusant une aide alimentaire directe pouvant les mettre en danger. Comment gérer des situations où l'aide humanitaire devient la cible principale des acteurs d'un conflit? Comment aider et protéger des centaines de milliers de personnes sur la route de l'exil et comment agir quand l'on ne peut accéder directement aux victimes? Enfin, comme c'est bien trop souvent le cas, comment faire pour que la protection de votre propre personnel ne mette pas en péril l'efficacité de l'action en elle-même?

Avec le temps, les ONG ont développé leurs propres codes de conduite, une sorte de recherche éthique collective. Si de tels codes peuvent aider à affirmer un esprit et un comportement humanitaire, ils ne mènent toutefois pas nécessairement à plus d'efficacité sur le terrain. Quand des ONG décident par exemple de ne pas utiliser d'images dégradantes des victimes pour une campagne de collecte de fonds, le caractère positif d'une telle démarche aura peu d'effet sur l'action humanitaire en tant que telle. Un code de conduite peut par contre être utile s'il permet, pour donner un autre exemple, de décider de soutenir les populations de manière continue, du premier diagnostic jusqu'à l'évaluation finale de l'opération. Le code de conduite des ONG et de la Croix-Rouge, élaboré en 1994, s'est révélé judicieux à cet égard.

COMMENTAIRE

Par Justin Kilcullen

La qualité de l'aide est une chose, la confusion entre objectifs civils et militaires en est une autre

François Grünewald a raison d'applaudir le consensus européen sur l'aide humanitaire. Mais à l'heure où l'on voit le principe d'indépendance et d'impartialité de l'action humanitaire mis sérieusement en péril, il est essentiel de saisir la véritable nature de cet accord et de reconnaître qu'il doit encore se traduire en action sur le terrain. La conclusion du consensus constitue un pas en avant dans la bonne direction. Et il revient désormais aux ONG de participer à sa mise en application en faisant tout pour s'assurer que les États membres, tout comme la DG ECHO, seront fidèles à leurs engagements.

Précisons tout d'abord en quoi le consensus devrait servir à améliorer la qualité des programmes et à protéger les principes humanitaires. L'article de M. Grünewald demeure vague sur la portée du consensus. Fruit des travaux de la seule DG ECHO, l'accord final engage néanmoins la Commission dans son ensemble, de même que chaque gouvernement. Chacun sait que les budgets cumulés de l'UE pour l'aide humanitaire constituent un budget

Les ONG critiquent souvent les réglementations de l'UE pour la charge bureaucratique qu'elles impliquent. Suite à la crise qui a secoué la Commission Santer en 1999, les règles financières et les procédures d'introduction de projet sont devenues de réels cauchemars. Néanmoins, au cours des 10 dernières années, une véritable culture de l'évaluation et de la responsabilité a émergé, et le consensus européen sur l'aide humanitaire représente une avancée supplémentaire en ce sens. Celui-ci repose sur des principes et des approches communs, et vise à encourager une action concertée et coordonnée au sein de l'Union européenne et avec les autres acteurs, pour améliorer la réponse collective aux crises humanitaires.

Articles sur le même thème sur www.europesworld.org

- *Les ONG doivent tirer les leçons de leurs échecs par Robert Glasser*
- *Il faut limiter les fluctuations de l'aide au développement par Mick Foster*

La quête d'une plus grande responsabilité amène bien sûr aussi son lot de questions. Qui doit être pénalisé pour l'échec d'une opération, et sur quelle base? Les agences humanitaires doivent-elles rendre des comptes aux donateurs ou aux bénéficiaires? Qui doit représenter les bénéficiaires, des individus ou des pouvoirs locaux? Enfin, les donateurs n'ont-ils à se justifier qu'auprès de leurs contribuables?

Sur le terrain, la "qualité" pose d'autres questions. En Albanie, au Kosovo, en Amérique

latine ou encore en Afrique centrale et occidentale, nous avons pu observer comment certains "bénéficiaires" ont su habilement manipuler les intervenants humanitaires. Certes, une meilleure participation des bénéficiaires peut être un outil méthodologique utile et constituer un but humanitaire, mais la recherche de leurs "voix" est loin de constituer le saint-Graal de la qualité.

La participation des bénéficiaires peut aussi poser problème face aux stratégies de certains donateurs. Nombre d'entre eux, les donateurs institutionnels, représentent des structures disposant de leur propre agenda politique. C'est le cas d'acteurs bilatéraux tels que USAID, DFID (Département britannique pour le développement international) ou l'AFD (Agence française de développement), etc. Des agences multilatérales comme le Programme alimentaire mondial, et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, poursuivent également leurs propres agendas. Ces organismes ont tendance à favoriser des ONG récipiendaires pouvant servir leurs desseins, au détriment parfois de ceux qui sont plus rebelles. Pour de tels cas de figure, les principes du consensus européen pour l'aide humanitaire offrent désormais un haut degré de protection tant à la société civile européenne qu'aux personnes affectées par les crises.

Le consensus humanitaire européen offre un cadre protecteur important pour les ONG. Beaucoup d'entre elles subissent des pressions grandissantes et essuient de plus en plus fréquemment des critiques. Certaines ont échoué, il est vrai, lors des crises importantes: au Rwanda, en ex-Yougoslavie ou après le tsunami de 2004. Les donateurs et l'opinion publique sont inquiets. Ils remettent en question les

intentions de certaines organisations et veulent savoir si leur travail est réellement positif. De nombreux donateurs préfèrent toujours davantage opérer au travers de larges canaux multilatéraux, comme l'ONU, afin de minimiser les coûts de transaction. Cette démarche ne garantit pourtant pas la plus effective ou la plus efficace utilisation des ressources financières.

Les ONG ont réagi à toutes ces pressions en insistant à leur tour sur la question de la qualité. Comme le veut l'adage: "la meilleure défense, c'est l'attaque". Mais ce débat sur la qualité de l'action humanitaire reflète aussi l'angoisse liée à un monde visiblement toujours plus complexe. Aujourd'hui, gérer une crise est infiniment plus compliqué que ce que nous l'aurions imaginé à la fin de la guerre froide. Le florissant marché de l'aide humanitaire, qui semble croître à chaque nouvelle crise, pose ainsi aussi des problèmes de professionnalisme: les guides techniques et méthodologiques évoluent au goût du jour. Au mieux, l'industrie humanitaire tente de servir les victimes en établissant de nouvelles règles et des normes plus strictes. Au pire, elle tente d'esquiver les critiques en se contentant de prétendre prendre au sérieux la question de la qualité.

Une autre tendance post-guerre froide, l'intégration croissante de l'action humanitaire au sein des initiatives politiques sous la bannière de l'ONU, inquiète les ONG. Si les ONG sont en demande d'une meilleure coordination, elles refusent de devoir travailler toutes dans un cadre défini par une seule et unique organisation. L'Afghanistan, la Somalie et maintenant le Darfour, sont des exemples clairs d'une approche intégrée non seulement inefficace, mais extrêmement dangereuse. L'Union européenne, en tant que corps politique,

COMMENTAIRE

Justin Kilcullen

global qui est le plus important au monde. Cela dote l'Union d'une opportunité mais aussi d'une responsabilité à offrir une aide de qualité. Avec le consensus, l'Europe dispose désormais, outre d'un ensemble de principes et d'objectifs, d'un plan d'action. Le secteur humanitaire ne peut que s'en réjouir.

Hélas, il ne faut pas sous-estimer les menaces qui pèsent actuellement sur l'impartialité et l'indépendance de l'action humanitaire. Les opérations militaires en Afghanistan et en Irak incluent toujours davantage d'actions "pour les âmes et les coeurs" qui se parent des habits de l'humanitaire. L'intégration croissante des missions onusiennes a fait naître, lors des réunions de coordination de l'ONU, des attentes de collaboration entre militaires et ONG. La frontière entre action militaire et aide civile impartiale s'estompe – souvenons-nous comment l'emblème du CICR fut abusivement utilisée par l'armée colombienne lors de la libération d'Ingrid Betancourt. Les conséquences pour le travail des ONG sont désastreuses: réduction de l'accès aux zones d'action humanitaire, scepticisme croissant de certains gouvernements et augmentation des attaques violentes à l'encontre des travailleurs humanitaires.

Tout ceci rappelle l'importance d'un strict respect des principes humanitaires par les ONG. Car ils fondent notre action. Peut-être, ainsi que l'indique M.Grünwald, ne permettent-ils pas toujours la meilleure des programmations mais ils sont la condition sine qua non de nos interventions. Mon organisation, Trócaire, est convaincue que leur respect est à la base d'une action de qualité. Ces principes nous guident à tous niveaux:

Un groupe de services acteur du développement responsable en Europe

Groupes La Poste - ANCI Nord-Pas-de-Calais - Picardie - MI - 04/08



L'Enseigne La Poste

Le Courrier



La Banque Postale



Le Colis - Express



**La performance de chacun
nourrit la confiance de tous.**

Représentation permanente à Bruxelles :
38, rue de la Loi, 1040 Bruxelles

Contacts :

Francis Mary - f.mary@laposte.skynet.be

Christelle Geneste - c.geneste@laposte.skynet.be

Tel. : +32 2 231 56 26 - Fax : +32 2 231 56 87

GRUPE LA POSTE



et la Commission, en tant que donateur, semblent être tentées par cette démarche intégrationniste. Le récent rapport Barnier sur les capacités de réponse de l'UE en cas de crise n'était qu'un pas parmi d'autres dans cette direction. Pour les ONG européennes, cette tendance est une menace réelle, non pas idéologiquement mais pour des raisons pratiques. Ce sont les membres des ONG qui sont en première ligne sur le terrain. C'est eux qui comptent les dépouilles mortelles de leur personne résultant de décisions « qui suivent la mode » mais sont opérationnellement néfastes, prises dans un bureau confortable.

Au centre de tous ces défis, ECHO est perçu comme l'un des derniers bastions de la Commission européenne où ces principes humanitaires d'indépendance et d'impartialité sont défendus, et où tant la société civile que les ONG sont considérées comme d'importantes ressources. Avoir vu ces principes clairement pris en compte lors du débat sur le consensus européen sur l'aide humanitaire, ainsi que le rôle essentiel des ONG européennes souligné tout le long, peut être considéré comme une victoire de l'expérience et du bon sens sur le "politiquement correct". Espérons que l'Europe sera fidèle à son engagement pour une action humanitaire civile et nourrie de principes. Tel est le souhait de tous ceux qui sont engagés dans la société civile humanitaire, non pas pour eux-mêmes mais pour d'innombrables personnes qui sont en souffrance. □

François Grünewald est le président du Groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement).

fgrunewald@urd.org

COMMENTAIRE

Justin Kilcullen

les donateurs veillent à octroyer des fonds sur base des besoins et des besoins seuls, les intervenants sont également assurés que les programmes sont conçus et réalisés dans leur respect. Ils nous permettent enfin une pleine transparence auprès des communautés que nous cherchons à soutenir. Le consensus européen reconnaît clairement ce caractère fondamental des principes humanitaires et du droit international humanitaire. Pour autant que l'Europe satisfasse aux engagements contenus dans le consensus et les applique sur le terrain, l'accord pourra aider à combattre les pressions exercées sur l'impartialité et l'indépendance des acteurs humanitaires.

Le consensus européen nous permet-il d'espérer une amélioration des programmes humanitaire à l'avenir? En lui-même, non. Mais il s'intègre à notre large boîte à outils. Il représente surtout un engagement au haut niveau pour le respect des principes humanitaires à travers l'Europe. La balle est maintenant aux ONG pour transformer cette "source d'espoir" en résultats positifs sur le terrain. Dans les deux années à venir, individuellement ou en réseau, à Bruxelles ou dans les États membres, les ONG devront surveiller l'implémentation du Consensus. Notre tâche sera d'obliger la Commission européenne et les gouvernements à tenir leurs engagements. □

Justin Kilcullen dirige Trócaire, l'agence de développement de l'église catholique d'Irlande et préside CONCORD, la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. jkilcullen@trocaire.ie