

L'État français face à l'urgence **UNE RATIONALITÉ EN CRISE ?**

*par Jordi Rousselot **

On sait maintenant que l'afflux post-tsunami des dons privés a été d'une ampleur inégalée. C'est aussi vrai à l'échelle mondiale qu'au sein de l'hexagone : la Croix Rouge internationale reçoit en dix semaines plus de dons pour cette catastrophe que dans les 45 dernières années de son histoire, tous pays confondus ; les organisations de solidarité française, dont l'échelle financière annuelle globale est de 500 millions d'€, récoltent immédiatement 250 millions d'€ pour cette seule catastrophe. On sait encore que ces organisations ont démenti l'alerte précoce d'une de leurs dénonçant les risques et le caractère démesuré de cette manne financière réservée aux seules victimes de ce tsunami en Asie du sud-est.

En être, coûte que coûte !

Ce que l'on sait sans doute moins, c'est la façon dont l'État français et ses relais ont réagi : on aurait pu croire que le politique allait d'abord prendre l'attache des services publics de terrain que sont les ambassades, consulats, postes d'expansion et autres relais français dans les pays touchés. C'est exactement l'inverse qui s'est produit, alors que ces relais faisaient remonter des informations convergentes : la « surenchère de l'offre d'aide » vis-à-vis de la demande réelle, la précipitation des bonnes volontés naïves et décalées, amenant tout et n'importe quoi sur le terrain, l'« avance » relative des Japonais, des agences régionales des Nations Unies et des pays riches traditionnellement plus présents que la France dans cette région, et, pour finir, la compétition de multiples donateurs sur les mêmes opérations...

Certains de ces relais publics se sont interrogés :

- Rien ne devait contredire les messages de positionnement précoce de « la France », résultant plus d'une évaluation d'opportunité de communication que des réels besoins de solidarité.
- Ces messages officiels de la France étaient ambigus : les chiffres des futurs engagements annoncés relevaient-ils d'aide d'urgence, d'aide publique au développement, ou de crédits à l'exportation ? Ils révélaient surtout le souci de montrer que la France ne serait pas le parent pauvre de cet élan sans précédent de solidarité internationale.
- Alors que la coordination administrative officielle de ce positionnement fut très tôt organisée (1), elle se bornait à multiplier les appels à proposition (2) à l'attention des collectivités, entreprises et autres représentants de la société civile française,

** Expert en relations internationales*

(1) Délégation interministérielle affectée au tsunami.

(2) De financement, mais aussi d'équipements, dons en nature, technologies innovantes, etc.

contribuant ainsi à cette surenchère d'offres incongrues. Le message central était : « Donnez le plus possible, mais déclarez-nous ce que vous donnerez, nous abonderons avec la manne publique et rendrons efficaces vos dons. » L'important semblait de montrer aux Français combien l'État était vertueux, plutôt que de leur dresser un inventaire des besoins guidant la coordination visée ! (3)

• Il n'y avait pas un gouvernement donneur d'ordre, mais au moins cinq ministres distincts enchaînant, durant plus de deux semaines, annonces et missions disjointes pilotées par leurs directeurs de communication et non par leurs ministères. Il fallait, pour chaque ministre, pouvoir dire : « J'y étais, dans les premiers, et n'ai pas attendu les autres ! »

Ce malaise remonta jusqu'au Premier ministre, qui suspendit alors toutes les missions sur zone des agents de l'État, ministres compris : ceci eut pour effet de différer de précieuses évaluations de terrain, au moment même où elles devenaient réalisables. Ce qui est intéressant et nouveau, c'est qu'on avait réuni pêle-mêle dans le processus gouvernemental de coordination, sous les projecteurs des médias et dans la précipitation, des institutions et organisations de tous les genres. Ce qui frappait, c'est qu'on n'avait ni programme ni message à leur soumettre.

Les professionnels de l'aide humanitaire d'urgence comme ceux de la coopération classique, tels le Trésor et l'Agence Française de Développement, étaient impliqués au même titre que les associations et collectivités ayant un pied dans la solidarité. Ils y découvrirent une espèce de foire d'idées et d'innovations saugrenues proposées par des professeurs Nimbus de tout crin, dont certains, qui n'avaient manifestement aucune expérience de solidarité internationale, semblaient convaincus qu'ils allaient faire fortune en révolutionnant le marché de la catastrophe et de la pauvreté réunis !

Trois éléments de contexte marquaient pourtant ce début d'année 2005 : la récession budgétaire durable de l'État (continue depuis avril 2003), le souci pour le Ministère des Finances d'honorer les engagements officiels d'augmentation de l'aide publique française au développement, et l'aboutissement imminent d'une douloureuse réforme de la coopération française affaiblissant la Direction de la coopération du ministère des Affaires Étrangères. Cette Direction fut de ce fait très absente dans la coordination post-tsunami, dont un enjeu non déclaré était de faire payer par les collectivités locales la plus large part possible des engagements de l'État. Partant de là, chaque ministère ou institution tenta de faire valoir ses priorités et opportunités propres, visant notamment : la reconnaissance de sa capacité d'influence sur l'action internationale de la France, le contrôle ou la mobilisation des ressources de la coopération gouvernementale, décentralisée ou non.

(3) Les chiffres sur les financements publics destinés aux victimes du tsunami ont été décrétés *manu militari*, sans consultation faisant remonter les informations sur les besoins précis.



Les victimes des déséquilibres de l'aide

Sans préjuger des résultats des évaluations en cours ou à venir, dont certains ne seront pas mesurables avant plusieurs années, on peut s'interroger sur les mobiles, l'efficacité, et les leçons à tirer de cette mobilisation inédite de l'État : car il semble bien qu'on ait privilégié la matérialisation d'annonces précipitées sur le raisonnement, l'évaluation rationnelle ou le traitement des informations dont on disposait.

Au final, c'est sans doute plus de 70 % de l'aide d'urgence annuelle (4) de la France et plus de 15 % de l'aide « projet » de sa coopération bilatérale qui auront été ainsi engagés sur des pays émergents (5), de toute évidence au détriment des besoins des pays les moins avancés du classement OCDE, dont la grande majorité « crève » silencieusement de l'autre côté de la Méditerranée. La ressource budgétaire, en effet, est rare et non extensible, surtout lorsqu'il s'agit de subvention. Il est évident, dans les services de l'État, que ce que la France a affecté en janvier 2005 à l'Asie du sud, elle n'en a pas mis le dixième sur la crise nigérienne (6) déclarée pourtant avant le 26 décembre 2004, pas plus que sur le Pakistan (7) en octobre 2005 !

Doit-on accepter que ce positionnement inique ne résulte d'aucune réflexion politique au sens noble du mot, d'aucune analyse transparente ? Plus grave : peut-on laisser se renouveler la confusion entre solidarité et opportunité d'image, entre positionnement de la France et pression médiatique ?

Sans doute l'urgence appelle-t-elle une réactivité qui implique une prise de risque. Mais l'électeur ne peut-il comprendre, si on le lui explique, que la gestion de l'aide française ne peut se raisonner seulement par rapport à la subjectivité de l'émotion suscitée par une première catastrophe survenue en début d'année, lorsque les caisses publiques sont juste remplies pour pouvoir couvrir tous les besoins et tous les imprévus des douze mois à venir ? Ne doit-on pas attendre de l'État la prudence pragmatique d'une gestion de ses ressources rares en bon père de famille ? Cette question ne vaut-elle pas également pour certaines ONG, qui ont voulu croire qu'elles n'avaient ni à gérer leurs moyens d'intervention, ni à alerter leurs donateurs sur les risques de déséquilibre entre régions méritant leur aide ?

Ou bien faut-il reconnaître avec les plus pessimistes que la gestion officielle du tsunami révèle l'inéluctable effacement de l'État, du politique et de la société civile devant la loi des médias et du pathos ?

Jordi Rousselot

(4) Hors aide militaire et multilatérale.

(5) Environ 1100 US\$ de PIB par habitant, en Indonésie et au Sri Lanka.

(6) Environ 180 US\$ par habitant, au Niger.

(7) Environ 500 US\$ par habitant, au Pakistan.