



LES BAILLEURS EMERGENTS DE L'AIDE HUMANITAIRE

Le cas des pays du Golfe



Alain Robyns
Véronique de Geoffroy

Novembre 2009



Cette étude est financée par le Centre de Crise du Ministère français des affaires étrangères et réalisée par le Groupe URD.

Les vues exprimées dans ce document sont celles des auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Centre de Crise.

Liste des acronymes

AGFUND	Arab Gulf Fund for United Nations Development Organisations
CAD	Comité d'Aide au développement
CERF	Central Emergency Response Fund
DAC	Development Aid Committee
DIHAD	Dubai International Humanitarian Aid and Development
FTS	Financial Tracking Services
GHDI	Good Humanitarian Donorship Initiative
IZO	International Zakat Organisation
KAFED	Koweit Fund for Development
MENACA	Middle East, North Africa, Central Asia
MSF	Médecins Sans Frontières
NRC	Norwegian Refugee Council
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA	Office for Coordination of Humanitarian Aid
OFID	OPEC Fund for International Development
OIIS	Organisation Internationale Islamique de Secours
PAM	Programme Alimentaire Mondial
QACA	Qatar Authority for Charitable Activities
QC	Qatar Charity
SI	Secours islamique
UE	Union Européenne
UN	United Nations
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency

Sommaire :

Résumé exécutif.....	4
1. Introduction	6
2. Méthodologie de l'étude.....	8
3. Une participation à l'aide humanitaire internationale en forte augmentation	10
4. La religion, source de financement considérable pour l'aide islamique.....	12
5. Une forte concentration des financements sur certaines crises	14
6. L'aide bilatérale plutôt que le financement des agences des Nations unies.....	16
7. Des agences gouvernementales pour l'aide humanitaire et la reconstruction en cours de structuration.....	18
8. Les rôles prépondérants des Sociétés du Croissant-Rouge et des fondations du Golfe.....	20
9. Le rôle des instances multilatérales du Golfe dans l'aide humanitaire en augmentation	20
10. Un contenu de l'aide humanitaire islamique riche et diversifié... ..	21
11. De la charité à l'humanitaire islamique	23
12. Une structuration institutionnelle contemporaine marquée par le 11 septembre 2001	27
13. Des difficultés persistantes de coordination	28
14. De nouveaux partenariats entre organisations du Golfe et ONG occidentales...	29
15. Conclusion	32
Annexe 1- Bibliographie et sitographie.....	33
Annexe 2- Liste des personnes rencontrées	36
Annexe 3- Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire	37

Résumé exécutif

En matière d'aide humanitaire, les efforts financiers et la participation aux débats internationaux des pays du Golfe semblent démontrer un vif intérêt pour cette question, notamment de la part de l'Arabie Saoudite, du Qatar et des Emirats Arabes Unis. Ces pays sont en effet devenus très actifs dans le domaine en créant des structures gouvernementales pour l'aide d'urgence, en favorisant la mise en œuvre de l'aide avec, par exemple, l'instauration de la cité humanitaire à Dubaï (Humanitarian City), mais aussi en suscitant des débats sur l'aide humanitaire, en augmentant leurs financements aux agences des Nations unies ou encore en accueillant des conférences internationales comme le DIHAD¹. En 2008, l'Arabie Saoudite est ainsi classée 3^e donateur pour l'aide humanitaire après les Etats-Unis et la Commission Européenne².

Pourtant, les crises récentes, comme la crise de 2006 au Liban, ont mis en évidence le manque d'intégration des représentants des donateurs arabes dans les mécanismes de coordination internationaux. Plus globalement, le système international de l'aide est largement dominé par la pensée et les acteurs occidentaux alors que ses valeurs se veulent universelles. Il est par conséquent crucial de mieux comprendre et connaître le rôle, les valeurs et les spécificités de ces acteurs pour les intégrer plus avant dans les mécanismes de coordination.

Au delà des difficultés rencontrées pour trouver des chiffres précis et des informations détaillées sur les montants alloués et les types d'aide, la question de l'aide humanitaire dans les pays du Golfe, et plus généralement dans le monde musulman, rassemble un certain nombre de caractéristiques importantes à connaître et à prendre en compte d'abord dans le cadre général du suivi de l'architecture internationale de l'aide et ensuite dans le but de faciliter le dialogue inter-acteurs.

La religion, source et justification des dons considérés comme obligatoires par l'Islam, permet de lever des fonds très importants auprès des entreprises et des particuliers pour les affecter aux œuvres de charité et au secours islamique. L'affectation prioritaire de ces financements aux conflits et catastrophes naturelles du Moyen-Orient, comme pour les Territoires palestiniens mais aussi le Liban, l'Irak et le Yémen, relève de la solidarité islamique qui s'opère en premier lieu dans un cadre de proximité géographique et religieuse. Il s'agit en effet d'une fraternité envers ceux en terre d'Islam et envers les populations musulmanes.

Pour certains acteurs, l'aide humanitaire s'accompagne de programmes religieux en faveur des communautés musulmanes. Dès lors, il n'est pas toujours aisé de faire la différence entre secours, action humanitaire et activités religieuses et c'est en cela qu'il est nécessaire, selon certains, de clarifier l'origine des fonds puisqu'elle influence le contenu de l'aide. Cette question constitue aujourd'hui l'un des débats centraux entre acteurs du monde musulman. En effet, une partie des acteurs évolue et prend ses distances par rapport aux activités caritatives traditionnelles. Elle se veut dorénavant universelle, guidée par les principes internationaux de l'aide humanitaire et séparée des activités religieuses, sans pour autant renier son attachement à l'Islam.

Le 11 septembre 2001 a eu un impact important sur l'ensemble des organisations islamiques. Suite aux attentats de New York et de Washington, de nombreuses organisations ont été accusées de soutenir le terrorisme et inscrites sur les listes de l'*United State Treasury*, du Conseil de Sécurité des Nations unies ou du Conseil de l'UE³. Une

1 « Dubaï International Humanitarian aid and development » forum qui se tient chaque année début avril à Dubaï.

2 Rapport du Global Humanitarian Assistance, 2009. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.globalhumanitarianassistance.org/analyses-and-reports/gha-reports/gha-report-2009>

3 Décision du Conseil 2008/583/CE du 15 juillet 2008. Journal officiel de l'Union Européenne. Disponible sur le World Wide Web : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:188:0021:0025:FR:PDF>

réglementation stricte a été mise en place par les autorités dans tous les pays du Golfe qui exigent désormais un contrôle et une approbation de tout financement vers l'étranger. Une plus grande transparence, en particulier concernant les montants considérables récoltés par le public sous forme des dons religieux ou d'évènements publics ainsi que pour l'utilisation de ces fonds, est devenue une nécessité et constitue à la fois un enjeu et un changement de mode de fonctionnement. Enfin, les attentats terroristes du 11 septembre ont imposé de restaurer le dialogue et la compréhension face à la stigmatisation que subissaient les organisations islamiques.

Les fondations, les ONG et les sociétés du Croissant-Rouge sont des acteurs incontournables - à la fois financeurs et opérateurs - dont les budgets annuels peuvent être considérables. Les échanges d'expériences et le renforcement des capacités constituent des axes de coopération à privilégier qui sont en outre attendus par de nombreux acteurs des pays du Golfe.

La structuration publique de l'aide humanitaire et de reconstruction en cours dans les pays du Golfe constitue une véritable opportunité. En effet, elle devrait permettre une clarification et une meilleure lisibilité de ce qui se fait dans ces pays, une meilleure coordination en interne des diverses initiatives publiques et privées ainsi que, par conséquent, une meilleure coordination avec le système international.

Déjà, de nouvelles expériences de partenariat sont en cours entre organisations du Golfe et agences humanitaires internationales. Les agences des Nations unies développent ainsi de nouveaux partenariats et de grandes ONG internationales sont aujourd'hui partenaires de fondations du Golfe. De plus, la nomination en janvier 2009 d'un représentant saoudien, Abdul Aziz Muhammad Arrukban, en tant qu'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les aspects humanitaires au Moyen-Orient, est une avancée positive qui devrait favoriser le dialogue entre gouvernements et agences des Nations unies.

Ces diverses évolutions portent en elles de nouveaux défis : au-delà des opportunités de financement qu'elles représentent, c'est le rapprochement entre deux cultures de l'aide qui est en jeu. Ces développements et la demande de participation aux débats sur l'action humanitaire et aux fora de coordination en cours sont en effet manifestes et représentent une opportunité à ne pas manquer pour garantir l'universalité des principes de l'action humanitaire.

1. Introduction

Le système humanitaire international est en cours d'évolution et de structuration depuis le début des années 1990 et, plus spécifiquement, depuis que les acteurs humanitaires ont pris conscience qu'« *il ne suffit pas de faire le bien, il faut bien le faire* »⁴. La professionnalisation et la qualité de l'aide sont devenues depuis lors deux thèmes centraux qui ont conduit au développement de nombreux outils, standards et références⁵. L'une des toutes premières initiatives dans ce domaine a été le *Code de conduite de 1994 sur les principes de comportement pour le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe*. Ce document clarifie un certain nombre de principes éthiques et opérationnels pour les opérateurs humanitaires, notamment le fait que l'aide doit être apportée sans considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, c'est-à-dire basée sur les seuls besoins indépendamment des convictions politiques ou religieuses. D'autres éléments comme le respect des cultures et les coutumes, les approches participatives et la redevabilité à l'égard des bénéficiaires et des donateurs sont également traités.

A côté de cette responsabilité des acteurs, les pratiques des bailleurs de fonds se sont elles aussi structurées. En effet, qu'ils soient privés ou publics, ces donateurs ont un impact direct sur la qualité de l'aide⁶. Cette problématique est à l'origine de l'initiative GHD (« Good Humanitarian Donorship Initiative ») mise en place à Stockholm en 2003. 23 Etats ont alors exprimé une définition commune de l'aide humanitaire et énoncé une série de principes décrivant les bonnes pratiques du bailleur humanitaire, notamment ne pas instrumentaliser l'aide au profit d'objectifs géostratégiques ou économiques, dispenser les budgets en fonction des besoins réels, ne pas sous-financer certaines crises mais aussi respecter et promouvoir l'application du droit international humanitaire et du droit des réfugiés⁷.

Le système humanitaire des Nations unies est entré lui aussi dans une période d'évolution. Outre les changements dans la coordination de l'aide via l'introduction des « Clusters », la réforme en cours propose une évolution des pratiques de financement de l'aide humanitaire avec la mise en place de nouveaux mécanismes comme le Fonds d'intervention d'urgence (CERF) qui permet de pré-positionner des ressources pour améliorer la capacité de réponse rapide et impartiale des organisations humanitaires.

Parallèlement à ces évolutions, cette dernière décennie a vu l'émergence de nouveaux contributeurs à l'aide humanitaire et à la reconstruction post-conflit. Il s'agit de pays non membres de l'OCDE appelés bailleurs émergents, nouveaux bailleurs ou encore donateurs non-CAD⁸. Ces pays étaient déjà impliqués dans l'aide au développement avec des montants non négligeables de plus d'un milliard de dollars par an pour l'Arabie saoudite, la Chine, l'Inde ou le Venezuela ; des aides de plus de 500 millions de dollars par an pour la Corée du Sud⁹ ou la Turquie et d'autres pays non moins importants tels que le Koweït, les Emirats arabes unis, le Qatar et l'Iran.

L'intervention de certains de ces pays dans l'aide pour les pays tiers n'est pas un phénomène nouveau. La Chine apportait déjà une aide extérieure dans les années 1960-1970 mais celle-ci était fortement politisée, c'est-à-dire liée au contexte d'affrontement Est-

⁴ Prise de conscience suite à l'évaluation multi-bailleurs de la réponse au génocide du Rwanda en 1994. A lire sur le sujet : Borton J. The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda HPG report de mars 2004, Disponible sur le World Wide Web: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2607>

⁵ Pour en savoir plus, voir Q&A initiatives disponible sur le world Wide Web http://www.alnap.org/qa_initiative.html.

⁶ Voir sur ce sujet l'ouvrage de Shawcross W, *The Quality of Mercy*, et l'essai *The Quality of Money*, de Minear L..

⁷ Pour plus d'information, voir le site sur le World Wide Web <http://www.goodhumanitarianandonorship.org>.

⁸ Comité d'aide au développement forum de coordination des donateurs au sein de l'OCDE. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.oecd.org/cad>

⁹ La Corée du Sud n'est pas membre du CAD mais elle est membre de l'OCDE depuis le 12 décembre 1996 et membre du GHD depuis 2009.

Ouest de l'époque, ou à la lutte contre les efforts diplomatiques de Taiwan. Dans les pays du Golfe arabo-persique, la notion d'aide est très ancienne et ancrée dans les principes de l'Islam. La première agence pour l'aide au développement a été créée en 1961 au Koweït (KAFED) mais c'est véritablement dans les années 1980 que l'assistance islamique s'est développée en faveur des pays de la communauté musulmane avec les conflits au Soudan ou en Afghanistan. Pour des donateurs comme la Chine, l'Inde et la Corée du Sud, les financements sont surtout concentrés en Asie, dans l'océan Indien et dans la zone Pacifique. Entre 2000 et 2008, plus de 75% des financements chinois se sont concentrés sur la région Asie et Océan Indien, y compris le Pakistan. L'aide de l'Inde se limite aux pays frontaliers et, enfin, celle du Venezuela se concentre sur les pays d'Amérique centrale et du Sud ainsi que les Caraïbes en faveur d'une Amérique latine « autonome et sociale ».

C'est l'émergence économique pour les uns – Chine, Corée du Sud, Inde et Turquie, passés de pays receveur d'aide au statut de pays donateur d'aide – ou l'envolée des cours pétroliers et des revenus des matières premières pour les autres – pays du Golfe, Venezuela – qui leur ont permis de dégager des ressources pour l'aide extérieure. En la matière, les motivations de ces pays sont très diverses : de la nécessité d'assistance dans le monde musulman à la volonté politique d'une plus grande présence et reconnaissance sur la scène internationale.

Aujourd'hui, ces nouveaux donateurs investissent le champ humanitaire par le financement de l'aide d'urgence en réponse aux conflits et aux catastrophes naturelles ou de la reconstruction. Au cours des dix dernières années, certains de ces nouveaux donateurs ont fortement augmenté leurs financements en volume. Si l'information sur les financements demeure parcellaire, certains chiffres disponibles sont très explicites pour illustrer l'importance et la place de ces nouveaux bailleurs de l'aide humanitaire internationale :

- L'Arabie saoudite est classée 3^e donateur mondial en 2008. Elle a donné en 2008 une contribution de 500 millions de dollars au Programme alimentaire mondial des Nations unies (PAM) pour ses besoins globaux ;
- La Chine a donné 39 millions de dollars en réponse au Tsunami en 2004 et plus de 20 millions en réponse au tremblement de terre au Pakistan en 2005 ;
- La Turquie a alloué plus de 69 millions de dollars au Pakistan en 2005 ;
- L'Inde a alloué de 2002 à 2009 plus de 750 millions de dollars à la reconstruction et à l'aide humanitaire en Afghanistan, devenant ainsi le 5^e plus important donateur d'aide à l'Afghanistan après les Etats-Unis, l'Angleterre, le Japon et l'Allemagne.

Malgré ces contributions importantes, ces nouveaux bailleurs restent bien souvent à la marge du système international de l'aide, faisant dire à Louis Michel alors Commissaire européen en charge du développement et de l'aide humanitaire : *«La communauté internationale des donateurs comme celle des organisations humanitaires est un club restreint; peu ou pas de pays arabes présents [...] Au Liban, la solidarité et la charité musulmane (la zaqat) passent essentiellement par des organisations et des circuits hors des mécanismes multilatéraux des Nations-Unies. Ce cloisonnement n'est pas bon car il se fait au détriment d'une aide humanitaire cohérente et efficace»*¹⁰.

En effet, la structuration du système international de l'aide s'est faite et se fait encore dans des fora principalement occidentaux où ces bailleurs émergents, malgré des contributions financières et une participation importantes, restent souvent en dehors des mécanismes de coordination. Cela risque de renforcer le sentiment que l'aide humanitaire est basée sur des valeurs occidentales alors qu'elle se veut universelle. Bien plus, l'énoncé des « bonnes pratiques » comme dans le cadre de l'initiative GHD, tout en renforçant la cohésion d'un certain nombre de bailleurs, risquerait d'édifier un mur entre ceux qui font partie du « club » et ceux qui sont n'en font pas partie. La coordination en vue d'une cohérence et d'une efficacité globale de l'aide s'en trouverait fortement affectée.

¹⁰ Michel L. Défis et perspectives de l'action humanitaire européenne. Décembre 2006 Disponible sur World Wide Web : ec.europa.eu/echo/files/about/actors/.../2006/speech_louis_michel.pdf

2. Méthodologie de l'étude

Cette étude fait partie des sujets traités par le Groupe URD dans le cadre de sa mission générale d'appui au secteur humanitaire et plus spécifiquement dans le suivi de l'évolution de l'architecture du système de l'aide.

L'objectif de cette étude est de documenter les expériences des bailleurs émergents afin d'apporter un certain nombre de réponses aux questions suivantes :

- Quelle est la réalité de la participation de ces bailleurs à l'effort international ?
- Y a-t-il des spécificités en termes d'approches, de contenu de l'aide, de pratiques humanitaires ?
- Quelles sont leur participation et leur contribution aux débats en cours dans le cadre de l'amélioration des pratiques humanitaires?
- Dans quelles mesures les principes et bonnes pratiques développés au niveau international sont-ils connus et reconnus par les bailleurs émergents?
- Quelles sont les expériences d'intégration de ces « nouveaux bailleurs » dans les mécanismes de coordination ? Quelles leçons tirer de ces expériences ?

Le choix a été fait de se concentrer sur les pays du Golfe afin d'approfondir l'analyse d'une zone géographique et culturelle cohérente. Par ailleurs, le contexte général de la lutte contre le terrorisme, depuis septembre 2001, avec ses impacts sur les conflits contemporains ainsi que sur le secteur de l'aide, en faisait un exemple particulièrement intéressant.

Le présent rapport est le résultat d'un travail conduit sur plusieurs mois par une équipe de chercheurs comprenant un consultant basé à Beyrouth. La collecte d'informations repose sur un travail bibliographique et des recherches internet¹¹, complétés par une série d'entretiens d'acteurs humanitaires et de bailleurs¹² Ainsi, des interviews ont été conduites au Liban, des entretiens téléphoniques organisés avec des interlocuteurs en Jordanie, au Yémen et au Qatar. Enfin, de nombreuses personnes ont été rencontrées lors du DIHAD à Dubaï, en avril 2009.

Un certain nombre de limites et de difficultés ont dû être gérées pour conduire la recherche et sont à prendre en compte à la lecture de ce rapport. En premier lieu, l'accès à l'information chiffrée est très difficile et les chiffres de financements des donateurs non-CAD ne sont pas toujours très fiables. Ceci est dû à la multiplicité des sources de financement (pour les pays du Golfe en particulier), au défaut d'information comptable consolidée et à l'absence de bases de données complètes, en particulier le FTS (Financing Tracking Service) d'OCHA pour le suivi des financements humanitaires¹³.

¹¹ Voir la bibliographie et sitographie en annexe 1.

¹² Voir la liste des personnes rencontrées en annexe 2.

¹³ OCHA reconnaît que ses données pour les pays du Golfe sont incomplètes, mais espère qu'une présentation minimaliste des financements alloués incitera les autorités à récolter et à communiquer les montants réels de l'aide donnée.

Difficultés concernant les données chiffrées

- L'aide officielle n'est pas définie de façon cohérente, n'est pas centralisée et ne fait pas l'objet de rapports consolidés. Les budgets et les responsabilités recouvrent plusieurs ministères ou entités gouvernementales, et sont parfois même transférés à des fondations ou aux sociétés du Croissant-Rouge.
- Une partie non négligeable de l'aide n'est pas comptabilisée, en particulier les aides bilatérales, les collectes privées (à la manière du « Téléthon » en France) et la part de l'aide donnée en nature (très importante dans les pays du Golfe).
- L'information sur les donations financières du grand public et des entreprises du Golfe, pourtant très présentes dans l'aide humanitaire, n'est pas disponible.
- La définition de l'aide humanitaire et ses frontières avec la réhabilitation, la reconstruction, le développement ou encore avec les activités religieuses ne sont pas claires.
- L'approche volontariste des bases de données des agences de coordination, le manque de mises à jour, de vérifications croisées et de pro-activité du système FTS rendent les données peu fiables.
- De nombreux donateurs, et ceux du Golfe en particulier, ne transmettent pas l'information, soit par manque de connaissance des systèmes de coordination ou par manque d'intérêt, soit par manque de moyens administratifs ou encore par discrétion (certains financements sont hautement politiques ou de nature religieuse).

La contribution à l'aide humanitaire, pour les pays non-CAD en général, et pour les pays du Golfe en particulier, semble donc sous-estimée.

Par ailleurs, la sensibilité de certains sujets, en pleine évolution et pour certains au cœur des débats, a rendu difficile la collecte de certaines informations. Ces débats sont restitués dans le rapport mais certaines sources d'information ont préféré rester anonymes.

Le propos du présent travail n'est pas un exposé approfondi de l'Islam et de l'aide humanitaire, ni de l'aide humanitaire en Islam. Pourtant : « l'humanitaire est un des principes fondamentaux de la religion musulmane [...] Cette dimension religieuse motive, canalise et intensifie les autres dimensions que sont l'affectif et le sens du devoir. Les textes coraniques ou prophétiques qui incitent à l'action humanitaire, qui la définissent ou qui la réglementent sont très nombreux [...] »¹⁴. Il est donc impossible d'exclure les liens entre religion et aide humanitaire, même si ce sujet dépasse largement l'objectif de cette étude et a été traité par d'autres auteurs¹⁵.

Enfin, le temps relativement limité dédié à cette étude sur un sujet tout aussi passionnant que complexe doit conduire à considérer ce rapport comme une contribution à une réflexion beaucoup plus large plutôt que comme un aboutissement.

¹⁴ J. Krafess Directeur général d'Islamic Relief Suisse - L'influence de la religion musulmane dans l'aide humanitaire. Revue internationale de la Croix-Rouge. Volume 87. 2005. Disponible sur le World Wide Web : www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/.../irrc_858_Krafess.pdf

¹⁵ Troudi A.M. Les ONG arabo musulmanes – La nature de leur fonctionnement et les dessous de leurs logiques. Publication en ligne Géostratégique n°16 de mai 2007 . Disponible sur le World Wide Web : <http://www.strategicsinternational.com>

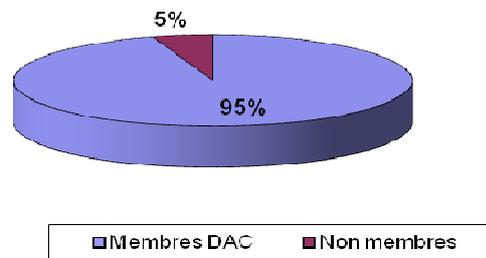
3. Une participation à l'aide humanitaire internationale en forte augmentation

En 2008, l'Arabie saoudite était classée 3^e donateur pour l'aide humanitaire après les Etats-Unis et la Commission Européenne¹⁶. Selon OCHA, elle est même le premier financeur en réponse aux catastrophes naturelles avec plus de 192 millions de dollars soit 15% de l'aide globale¹⁷. En comparaison, la France contribue pour environ 100 millions d'euros par an à l'aide humanitaire globale. L'augmentation de ces contributions est reconnue ou tout au moins espérée et fait dire au représentant du PAM basé à Dubaï : « Si la tendance se poursuit, l'Arabie saoudite et les autres pays du Golfe pourraient figurer parmi nos dix premiers donateurs dans les prochaines années »¹⁸.

Selon OCHA, en 2008, sur plus de 11 milliards de contribution globale à l'aide humanitaire, plus d'un milliard de dollars étaient collectés dans la région MENACA (Moyen-Orient, Afrique du Nord et Asie Centrale), montrant une augmentation sensible de la participation générale à l'aide, avec une part prépondérante de l'Arabie saoudite correspondant à plus de 727 millions de dollars d'aide.

Cependant, la participation des pays non-CAD reste très relative en termes de chiffres globaux : 5% du financement global de l'aide humanitaire proviendrait des pays non-CAD en 2006, soit 435 millions de dollars sur un montant total de plus de 8,531 milliards de dollars pour les pays membres du CAD¹⁹. (Source *Global Humanitarian Assistance-Development Initiative*).

Financement de l'aide humanitaire en 2006



Pourtant, les pays du Golfe annoncent régulièrement que leurs contributions à l'aide humanitaire est significative et bien supérieure aux chiffres publiés. L'Arabie saoudite annonce ainsi plus d'un milliard de dollars annuels à l'aide mais, à défaut de publications détaillées des financements et du contenu de l'aide donnée, il est difficile de confirmer ces chiffres. C'est en réponse au dispersement des financements et au manque d'information centralisée que ces pays se structurent en créant des instances gouvernementales de coordination comme le « Aid Coordination Office » en 2009 aux Emirats arabes unis ou le « Qatar Authority for Charitable Activities » (QACA) en 2008 dans l'Emirat du Qatar.

Pour sa part, l'agence des Nations unies pour les réfugiés palestiniens au Moyen-Orient - connue sous le nom de l'UNRWA²⁰ - confirme bien qu'il y a eu une augmentation de la contribution des pays du Golfe ces dernières années. Pourtant, la moyenne de leurs financements plafonne entre 5 et 6% du budget global car, dans le même temps, les besoins de l'agence ont augmenté : le financement global est passé de 400 millions de dollars en 2001 à 700 millions de dollars en 2008. Pour l'année 2009, avec la crise de Gaza, les financements des pays du Golfe sont en nette augmentation, atteignant 13% du montant total tout en restant un phénomène lié à l'actualité.

¹⁶ Global Humanitarian Assistance, rapport 2009, disponible sur le World Wide Web :

<http://www.globalhumanitarianassistance.org/analyses-and-reports/gha-reports/gha-report-2009>

¹⁹ Voir le rapport d'OCHA disponible sur le World Wide Web :

http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha_R9_Y2008__0903051156.xls

¹⁸ Associated press Dubai 2006.

¹⁹ Rapport du Global Humanitarian Assistance. Disponible sur le World Wide Web :

http://www.globalhumanitarianassistance.org/Excel%20downloads/gha2007_dac%20humanitarian%20assistance%20by%20donor.xls

²⁰ United Nations Relief and Work Agency for Palestine refugees in the Near East

Au-delà des chiffres, l'intérêt des pays du Golfe pour l'action humanitaire et leur volonté d'être reconnus comme des contributeurs importants de l'aide sont bien réels. On constate même une émulation entre pays du Golfe : lors des annonces publiques ou durant les campagnes de type « Téléthon », il est nécessaire de dépasser le don des autres et les annonces de financements s'enchaînent dès le début de l'opération²¹.

Cette émulation est non seulement financière mais aussi concrète et opérationnelle en ce qu'elle reflète une volonté d'implication et de participation nouvelle. Le Qatar ou les Emirats arabes unis sont ainsi devenus très actifs dans le domaine de l'aide humanitaire en créant des structures gouvernementales pour l'aide d'urgence, en favorisant la mise en œuvre des opérateurs avec, par exemple, l'instauration d'un « hub » humanitaire à Dubaï (le « Humanitarian City »), en incitant des débats sur l'aide humanitaire, en augmentant leurs financements aux agences des Nations unies, ou encore en accueillant des conférences internationales.

Jusqu'à présent, les donateurs du Golfe démontraient peu d'intérêt pour la coordination et leur participation aux forums internationaux de l'aide humanitaire était réduite. La situation semble évoluer avec le Qatar, par exemple, qui a financé pour la première fois en 2009 la coordination d'OCHA à Gaza pour 2,5 millions de dollars ou les Emirats arabes unis qui ont rejoint le « donor support group » d'OCHA et paient ainsi leur contribution de 300.000 dollars à l'agence.

Une effervescence aux Emirats

Les Emirats arabes unis et l'Emirat du Qatar multiplient les initiatives dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'aide humanitaire.

En 2003, les autorités de Dubaï créent le DAHC « Dubaï Aid and Humanitarian City »²² : un véritable quartier humanitaire avec ses infrastructures, ses espaces de bureau, salles de conférence, aires de stockage bénéficiant d'avantages administratifs dans l'intention de faire de Dubaï un centre de l'aide humanitaire grâce à son positionnement géographique au Moyen-Orient, entre l'Asie et l'Europe et à des facilités administratives et logistiques inégalées. Le DAHC rassemble des agences des Nations unies (OCHA, IRIN, UNDSS, UNHCR, UNICEF, UNOPS, WFP), des ONG (ACTED, World Vision, IRC, Planetfinance) et des entreprises privées fournisseur de l'activité humanitaire.

En 2004, les autorités lancent le DIHAD, à la fois forum de conférences sur l'aide humanitaire et le développement et salon pour professionnels qui a lieu tous les ans au mois d'avril.

En 2007, un appel aux dons à Dubaï récolte 926 millions et l'ONG Dubaï Cares est créée.

Le Qatar n'est pas en reste, plusieurs organisations Qatari s'investissant dans le « Humanitarian Forum » (initié par Islamic Relief UK) qui se concrétise par des partenariats entre ONG Qatari et ONG occidentales.

En novembre 2008, le Qatar accueille la conférence internationale sur le financement de l'aide au développement et, en 2009, augmente ses financements aux Nations unies et devient le plus important contributeur arabe au CERF.

En mars 2009, le Qatar Authority for Charitable Activities (QACA) organise une conférence sur l'aide humanitaire pour les organisations en pays arabe en préparation de la Conférence de la ligue arabe²³.

²¹ Que certains comparent au phénomène de « pot latch²¹ », processus d'échanges et de dons de tribus indiennes placé sous le signe de la rivalité du don. C'est ce même phénomène qui existe dans toutes les grandes crises médiatiques entre donateurs internationaux.

²² http://www.ihc.ae/about_us.asp

²³ Voir l'article du quotidien Qatari The Peninsula du 03 avril 2009 disponible sur le World Wide Web : http://www.thepeninsulaqatar.com/Display_news.asp?section=Local_News&subsection=Qatar+News&month=March2009&file=Local_News20090304735.xml

Ces efforts financiers, ces démarches de coordination et cette participation aux débats internationaux démontrent un intérêt croissant pour la question humanitaire de la part des pays du Golfe. Il est important dès lors d'inviter ou de participer à des échanges sur le thème du financement de l'aide avec ces acteurs. Pour les opérateurs humanitaires, ces nouveaux bailleurs sont à considérer aujourd'hui comme partie prenante du système de l'aide, avec leurs caractéristiques et particularités à connaître et prendre en compte.

4. La religion, source de financement considérable pour l'aide islamique

Le financement de l'aide islamique des pays du Golfe relève d'un geste de charité qui trouve sa source dans la religion. La charité est un des piliers de l'Islam qui invite tout croyant à redistribuer aux plus pauvres une partie de ses richesses afin de se purifier. Le Coran définit les modalités de la récolte des dons et précise clairement leurs affectations.

o La Zakat al Maal ou l'impôt légal

La Zakat est inscrite dans le Coran comme l'un des cinq piliers de l'Islam. C'est une aumône qui représente 2,5% de la valeur des biens imposables possédés durant une année lunaire et qui doit être redistribuée aux pauvres dans des conditions bien précisées par les textes²⁴. La jurisprudence islamique précise les personnes interdites par les textes de percevoir la Zakat, entre autres : les personnes robustes qui ont la capacité de travailler ; les renégats, les mécréants et ceux qui combattent l'Islam. La majorité des imams sont d'avis que la zakat ne peut être redistribuée à des non musulmans²⁵. Cependant, certaines organisations humanitaires islamiques tels que Islamic Relief en Angleterre ou le Secours Islamique en France disent « suivre des règles plus libres sur le fait que les premiers bénéficiaires devraient être ceux qui en ont le plus besoin²⁶ ».

Aujourd'hui, l'impôt moderne a remplacé la Zakat mais, dans la majorité des pays arabes, des départements de la Zakat subsistent au sein des administrations fiscales. En revanche, les principes de la Zakat sont la base de la collecte de fonds pour les organisations de secours islamiques, aussi bien dans les pays musulmans que parmi les communautés musulmanes en Occident, offrant même des services de calculateurs de Zakat en ligne²⁷.

o Les « Téléthons » ou forme moderne de Sadaqa

La Sadaqa est une aumône additionnelle volontaire, considérée comme un don de générosité et de partage, fortement recommandée par les textes pour tous riches musulmans, d'où la très forte exhortation aux dons et à l'aide apportée à son prochain qui existe dans les pays musulmans. Cela explique les démonstrations de dons des princes régnants ou le succès des événements comme de type « Téléthon » qui appellent à la générosité du public pour venir en aide aux victimes de conflit ou de catastrophes naturelles. Certains imams sont d'avis que la Sadaqa peut être versée à des non musulmans, le cas échéant.

Chaque année, des « Téléthons » sont organisés dans les pays du Golfe et sont l'occasion de récolter des sommes importantes en réponse aux crises et catastrophes naturelles. Ils représentent des occasions pour stimuler l'aumône volontaire et, pour les dirigeants et membres des familles royales, de montrer leur générosité. Ainsi, en Arabie saoudite, entre

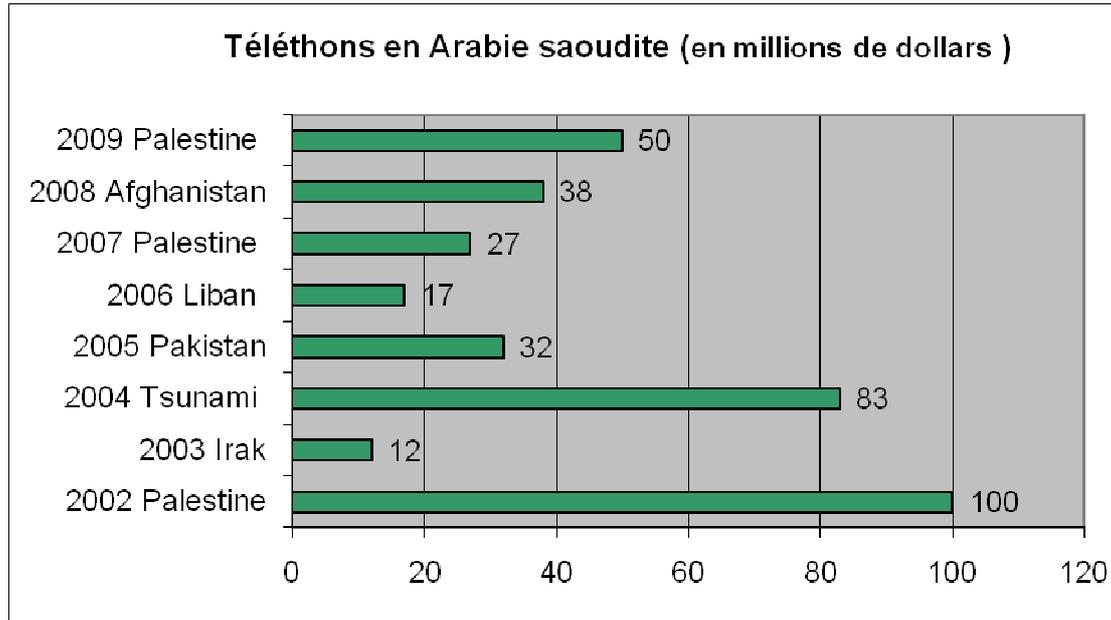
²⁴ Sourate 9, *At-Tawbah*, Le repentir, verset 60 : Les aumônes ne sont destinées qu'aux pauvres et aux indigents, à la rétribution des percepteurs, au ralliement des bonnes volontés, à affranchir des eunuques (esclaves), à libérer des insolubles, à aider dans la voie de Dieu et à secourir le fils du chemin : autant d'obligations de par Dieu.

²⁵ Le site Islamophile – Ressources Islamiques en langue française - sur le World Wide Web : http://www.islamophile.org/spip/spip.php?page=recherche&recherche=zakat#pagination_articles

²⁶ Troudi A.M. Les ONG arabo musulmanes – La nature de leur fonctionnement et les dessous de leurs logiques. Publication en ligne Géostratégique n°16 d e mai 2007. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.strategicsinternational.com>

²⁷ Sur son site internet, l'ONG anglaise Islamic Relief propose un calculateur pour déterminer la Zakat due (<http://www.islamic-relief.com/zakat/>). Même chose pour Muslim aid.

2002 et 2009, les « Téléthons » auraient récolté plus de 359 millions dont 49% pour venir en aide aux Territoires palestiniens.



Sources compilées dans divers articles de la presse arabe et des pays du Golfe.

Les autres monarchies du Golfe ne sont pas en reste et les récoltes de fonds y sont d'autant plus spectaculaires que la population est très faible dans certains émirats²⁸. Ainsi, en 2009, les « Téléthons » pour les Territoires palestiniens auraient récolté 91 millions de dollars aux Emirats arabes unis et 106 millions de dollars au Qatar.

En 2007, à la suite d'un appel aux dons à Dubaï, plus de 926 millions de dollars ont été récoltés et une nouvelle structure est créée : Dubaï Cares. Celle-ci serait, selon les dires de la presse, « la plus importante ONG » consacrée à l'éducation en pays défavorisés.

Dubaï Cares - Un fonds d'aide à l'éducation doté d'un milliard de dollars

En 2007 est lancé à Dubaï un appel aux dons auprès des particuliers et des entreprises privées des Emirats arabes unis pour soutenir l'éducation primaire des enfants dans les pays en crise ou défavorisés dans le cadre des objectifs du millénaire des Nations unies en matière d'éducation. La campagne dépasse toutes les estimations prévues et récolte plus de 460 millions de dollars auxquels l'Emir de Dubaï - le Sheikh Mohammed Bin Rashid Al Maktoum - s'était engagé à contribuer pour le même montant. Un fonds de plus de 926 millions de dollars est ainsi créé et dénommé Dubaï Cares, organisation de charité référencée comme une ONG (<http://www.dubaicarees.ae/index.php>).

Par comparaison avec la France, l'appel aux dons annuel, de Sidaction a récolté en 2009 environ 6,5 millions d'euros de promesses, et celui du Téléthon organisé par l'association française contre les myopathies a récolté plus de 100 millions d'euros en 2008²⁹.

o Le Waqf ou Sadaqa Jariva

Le *Wafq* est une donation volontaire inaliénable faite à perpétuité à une œuvre d'utilité publique, pieuse ou charitable, qui bénéficie également des revenus générés par la donation (immeubles, terres, titres en bourse...). Les principes du *Wafq* sont de source religieuse et découlent de la tradition du prophète : ils constituent un appel aux riches musulmans à redistribuer et consolider le bien public en faveur de la communauté : hôpitaux et écoles

28 La population en Arabie saoudite est de 27 millions d'habitants, 3,5 millions au Koweït, 5,2 aux Emirats Arabes Unis et 1,6 au Qatar.

29 Voir : <http://fr.wikipedia.org/wiki/T%C3%A9l%C3%A9thon> .

dans les premiers temps de l'islam, organismes de charité de nos jours. Les *Wafq* constituent une source de revenus importante et permanente pour les organismes de charité ou organisations humanitaires.

L'ONG britannique Islamic Relief énonce sur son site que la donation sous forme de *Wafq* est un acte noble qui apporte de grandes récompenses spirituelles même après le décès du donateur. L'ONG a modernisé le principe du *Wafq* en proposant aux donateurs des parts d'investissements économiques ou mobiliers à faible risque de 1.300€³⁰. Le rapport annuel 2007 de l'organisation mentionne que les donations immobilisées sous forme de *Wafq* ont généré plus de 281.000£ de bénéfices, soit environ 300.000€³¹, revenus en forte augmentation par rapport à 2006.

- Prohibition de l'usure

La principale différence entre la finance classique et la finance islamique est l'interdiction du « *riba* » (ou taux d'intérêt). En outre, un partage équitable des gains et des risques doit être mis en place entre le créancier et le débiteur. L'incertitude dans les relations contractuelles est interdite et la spéculation, par conséquent, condamnée. L'argent ne doit pas être considéré comme un objet d'échange en soi et toute transaction financière doit être adossée à un actif tangible. Le principe est que l'on ne vend que ce que l'on possède et les ventes à découvert sont interdites. Enfin, l'argent ne peut pas être investi dans certains secteurs prohibés.

L'ensemble de ces principes incite les banques islamiques, les actionnaires ainsi que les particuliers à reverser une partie de leur profit ou, tout au moins, les intérêts financiers obtenus, à des œuvres caritatives qui s'ajoutent ainsi à la Zakat. Le Secours islamique, par exemple, reçoit les intérêts générés par certains comptes épargne en dons.

Dans les pays du Golfe, la religion est la source et la justification des dons, considérés comme obligatoires. Les appels aux dons permettent donc de lever des sommes considérables, tant des particuliers que du secteur privé, qui sont affectées prioritairement aux œuvres de charité et au secours islamique.

5. Une forte concentration des financements sur certaines crises

Pour de nombreux donateurs au niveau international, l'examen des données sur les projets et leur localisation montre une forte concentration géographique de leurs financements d'aide humanitaire dans les sphères régionales d'influence ou d'intérêts particuliers. On note aussi une concentration des financements sur les grosses crises médiatiques.

Pour les pays du Golfe, la concentration est double : à la fois régionale et religieuse. Ils vont affecter prioritairement leurs financements aux conflits et catastrophes naturelles de la région du Moyen-Orient, comme pour les Territoires palestiniens mais aussi le Liban, l'Irak et le Yémen. Les pays du Golfe vont aussi privilégier les pays du monde musulman ou à forte présence musulmane. En effet, la solidarité islamique s'opère en premier lieu dans le cadre de proximité géographique et religieuse d'une fraternité musulmane³² au sein de la péninsule arabe et plus largement envers toute population musulmane dans le monde.

30 J. Krafess Directeur général d'Islamic Relief Suisse - L'influence de la religion musulmane dans l'aide humanitaire. Revue internationale de la Croix-Rouge, volume 87, 2005. Disponible sur le World Wide Web : www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/.../irrc_858_Krafess.pdf

31 Rapport d'Islamic Relief world wide - Rapport annuel 2007 - page 80.

32 Principe de l'Uma communauté.

Une concentration de l'aide sur les pays musulmans

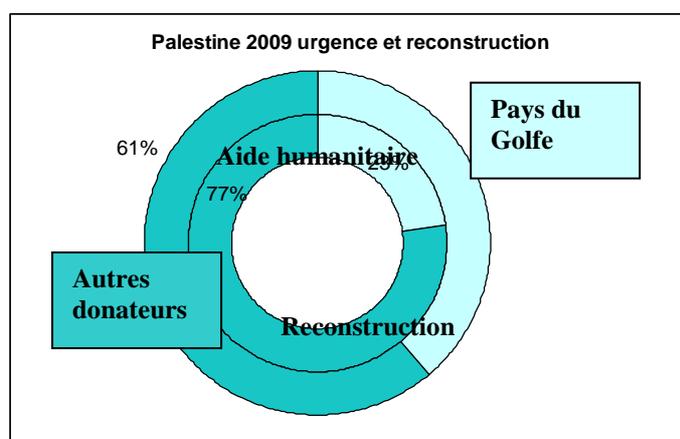
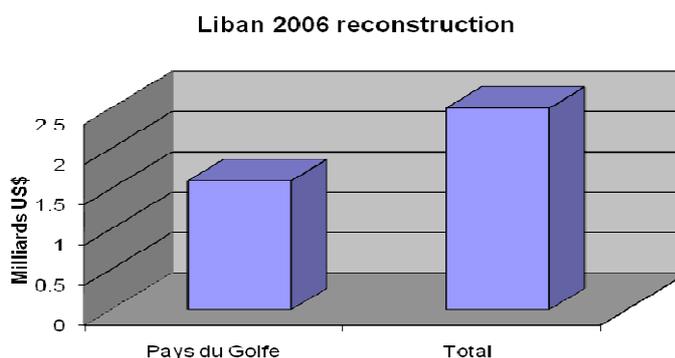
L'initiative de Dubai Cares aux Emirats arabes unis pour financer la scolarité primaire dans les pays en crise ou défavorisés a retenu 12 pays et zones d'intervention, tous à forte concentration musulmane : le Bangladesh, la Bosnie, le Tchad, les Comores, Djibouti, les Maldives, la Mauritanie, le Niger, le Pakistan, les Territoires palestiniens, le Soudan, le Yémen, et les réfugiés palestiniens au Liban et en Jordanie.

Les financements des pays du Golfe sont aussi très ciblés sur certaines crises médiatiques. En concentrant leurs financements et privilégiant certains contextes, ils peuvent allouer des montants substantiels. Il arrive ainsi que leurs financements dépassent ceux des autres pays, y compris membres du CAD, comme dans les cas des crises au Liban en 2006, au Yémen en 2008 ou des Territoires palestiniens en 2009.

Quand l'aide humanitaire se déroule dans un pays musulman ou à forte concentration de population musulmane, les stratégies des acteurs des pays du Golfe (bailleurs et opérateurs) doivent à plus forte raison être connues, prises en considération et intégrées dans la réponse humanitaire globale.

Les exemples du Liban (2006) et des Territoires palestiniens (2009)

Suite au conflit au Liban en 2006, les pays du Golfe ont contribué pour plus de 1,6 milliard de dollars d'aide d'urgence et de reconstruction sur un montant total de 2,5 milliards de dollars³³ soit plus de 64% de la réponse totale. Cependant, une part importante des financements a été réallouée à des projets d'infrastructure et sociaux dans l'ensemble du pays hors zones affectées par le conflit de 2006.



En ce qui concerne les Territoires palestiniens, l'aide humanitaire des pays du Golfe représente plus de 100 millions de dollars, soit 23% sur un total de 440 millions. Les financements des autres donateurs non-CAD est marginal.

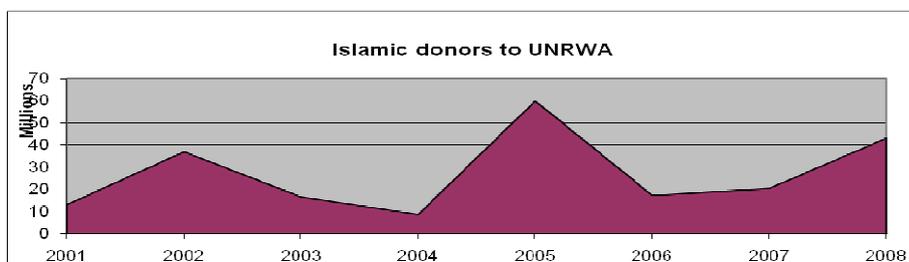
Pour la reconstruction, les pays du Golfe ont promis 1,75 milliard de dollars, soit 39% sur un montant total de 4,48 milliards de la Communauté internationale (source OCHA-FTS).

³³ Base de données du DAD au Liban . Disponible sur le World Wide Web : <http://www.dadlebanon.org/dad/rc?sessionid=12344345069297375>.

Les contributions des pays du Golfe varient considérablement du fait de la nature même de l'aide d'urgence qui est fonction des crises, mais aussi du fait des modalités particulières de prise de décision très centralisée et personnalisée dans les pays du Golfe et de l'absence de structures administratives pour l'aide humanitaire avec un budget annuel prédéfini.

Ces décisions de financement sont parfois inattendues avec des allocations soudaines importantes mais uniques et, dès lors, très irrégulières d'une année sur l'autre. Ainsi, l'Arabie saoudite qui contribue régulièrement au Programme Alimentaire Mondial à hauteur de 3 à 4 millions de dollars par an, a alloué 35 millions en 2006 et plus de 500 millions en 2008.

Ces fluctuations peuvent devenir difficiles à gérer pour certains contextes ou certaines agences, comme l'UNRWA pour qui la régularité des financements pour venir en aide à plus de 4,6 millions de réfugiés³⁴ est essentielle. (Source UNRWA 2009)

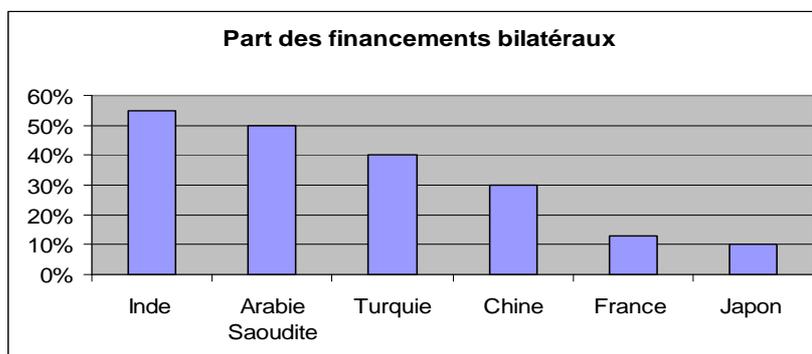


Face aux financements très fluctuants d'une année sur l'autre des pays du Golfe, l'UNRWA a créé une unité spécifique auprès des donateurs arabes au sein de son service des relations extérieures. Son but est de consolider les liens avec les bailleurs traditionnels mais aussi de démarcher de nouveaux donateurs de la région pour diversifier l'origine de ses recettes. Cette approche devrait ainsi donner une plus grande stabilité et régularité aux financements, indispensables pour la planification opérationnelle de l'agence.

La structuration des mécanismes publics d'aide humanitaire et de reconstruction des pays du Golfe devrait permettre une meilleure prévisibilité³⁵ des financements à l'avenir. En effet, même si la nature des crises humanitaires, imprévisibles et fluctuantes, implique une flexibilité des financements, la prévisibilité est néanmoins importante et souhaitable - notamment pour les crises durables - afin de permettre la planification des programmes humanitaires.

6. L'aide bilatérale plutôt que le financement des agences des Nations unies

Au regard des chiffres disponibles, les nouveaux donateurs privilégient souvent l'aide bilatérale au gouvernement des pays affectés plutôt que des financements multilatéraux aux agences des Nations unies ou aux ONG internationales. (Source OCHA – FTS)



Entre 2000 et 2008, l'Arabie saoudite a ainsi versé 50% de son aide humanitaire directement aux pays concernés. Pour comparaison, dans le même temps, la France n'en a versé qu'un peu plus de 10%.

³⁴ Rapport UNRWA 2008. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>

³⁵ Rejoignant en cela les principes de bonne donation (principe 12 de la GHD).

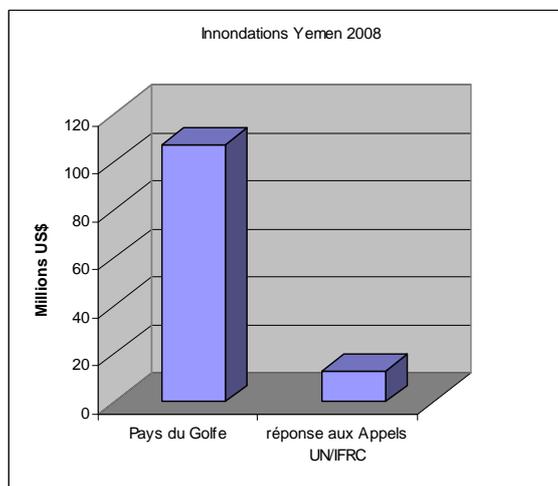
Les donateurs non-CAD et les pays du Golfe en particulier imposent très peu de conditions à leurs financements pour l'attribution de leur aide. Ils insistent sur le fait que leur assistance ne doit pas interférer dans les affaires intérieures et ne conditionnent pas leurs financements, par exemple, à des questions de bonne gouvernance³⁶.

Les donateurs non-CAD contribuent très peu, voire pas du tout, aux appels des Nations unies et/ou de la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le cas des Territoires palestiniens en 2009 constitue une exception qui s'explique par l'absence de gouvernement palestinien à Gaza et la difficulté de mise en œuvre directe qui en résulte.

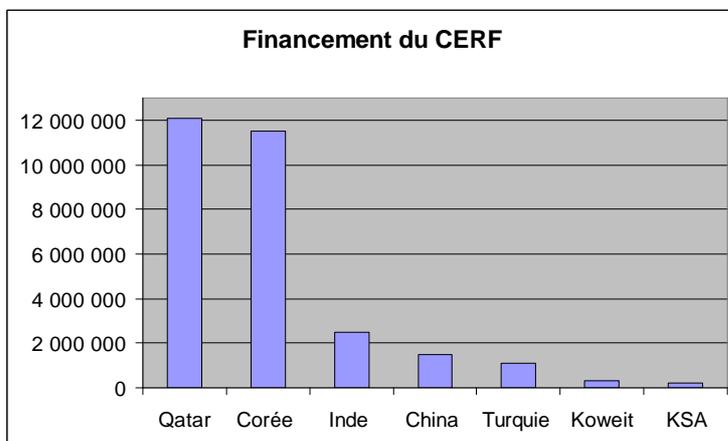
Cas du Yémen 2008

En octobre 2008, suite aux inondations au Yémen causées par un typhon tropical, les Nations unies et la Fédération Internationale de la Croix-Rouge ont lancé un appel à l'aide internationale pour plus de 13 millions de dollars qui ne sera couvert qu'à hauteur de 50%.

Dans le même temps, les pays du Golfe ont financé pour plus de 107 millions de dollars en aides directes ou bilatérales dont 100 millions de dollars alloués par l'Arabie saoudite au gouvernement yéménite. (source OCHA-FTS et IFRC)



Les pays du Golfe interviennent souvent en marge des appels des institutions internationales, et allouent directement leurs contributions en bilatéral ou via leurs agences de mise en œuvre.



Le Fonds d'intervention d'urgence des Nations unies (CERF) reçoit une très faible participation des nouveaux donateurs. En 2009, les financements alloués au CERF totalisaient plus de 1,5 milliard de dollars auquel les nouveaux donateurs ont contribué pour près de 29 millions, soit moins de 2% du montant total. (Données cumulées de 2006 à 2009 - Source OCHA – CERF)³⁷

Ces contributions particulièrement faibles -- l'Arabie saoudite avec une contribution unique de 200.000 dollars et une participation symbolique 50.000 dollars pour les Emirats arabes unis - semblent indiquer un manque d'engagement politique en faveur du mécanisme du CERF. Cependant, en 2009, le Qatar a contribué pour la première fois pour un montant de 10 millions de dollars, ce qui pourrait annoncer l'amorce d'un changement d'attitude.

En ce qui concerne les agences des Nations unies, les pays du Golfe contribuent en général d'une façon ad hoc et leurs financements demeurent souvent concentrés dans les pays

³⁶ Chahoud T. Financing for Development Series: Southern Non-DAC Actors in Development Cooperation – German Development Institute briefing paper n°13 – 2008. Disponible sur le World Wide Web : www.die-gdi.de

³⁷ OCHA financements en ligne. Disponible sur le World Wide Web <http://ochaonline.un.org/cerf/Donors/Donors/tabid/5370/language/en-US/Default.aspx>

situés autour de leur propre région. Au niveau global, la part de leurs financements reste très relative.

De toutes les agences des Nations unies, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) est le premier récipiendaire des financements des pays du Golfe. Leurs contributions pour la période 2002-2008 s'élèvent à 581 millions de dollars sur un budget de 19,8 milliards de dollars³⁸, soit un peu moins de 3% du montant global. Si on tient compte de la contribution exceptionnelle de 537 millions de dollars de l'Arabie saoudite en 2008, la part des autres pays du Golfe est extrêmement faible.

Pour l'UNRWA, la situation est très similaire. Ainsi entre 2000 à 2007, sur les 1,2 milliards de dollars de contribution aux appels d'urgence de l'agence, les pays du Golfe ont contribué pour 63 millions, soit moins de 5% du montant total³⁹.

La faiblesse relative des contributions des pays du Golfe aux agences des Nations unies a de multiples raisons. La plus fréquemment avancée est leur préoccupation majeure pour la visibilité, d'où leur peu d'intérêt pour des financements anonymes comme le budget général d'une agence ou le mécanisme d'urgence du CERF. Ils privilégient donc un soutien financier direct et bilatéral lié en général à un projet concret ou en réponse à une urgence.

Face à cette particularité, certaines agences des Nations unies s'adaptent : ainsi l'UNRWA fait de la « projetisation » de son budget général. Pour répondre à la demande et aux besoins de visibilité des donateurs arabes, elle transforme des lignes budgétaires en projets. L'agence crée aussi de nouveaux « produits » comme « adoptez une école » et propose de financer tous les coûts attendants⁴⁰. L'agence constate qu'en adaptant ses modalités, elle trouve un meilleur écho et que les financements suivent.

Le mode de financement privilégié par les donateurs du Golfe, basé sur une approche projet avec pré-affectation des fonds, se démarque par rapport aux tendances actuelles vers plus de multilatéralisme⁴¹.

Le fait de privilégier l'aide bilatérale aux financements multilatéraux relève d'une certaine méfiance à l'égard du système des Nations unies⁴². La réforme en cours au sein des Nations unies pour plus d'efficacité de l'aide doit encore apporter la démonstration de la valeur ajoutée des systèmes multilatéraux et les éléments nécessaires pour fonder la confiance de ces donateurs.

7. Des agences gouvernementales pour l'aide humanitaire et la reconstruction en cours de structuration

Une caractéristique de la plupart des nouveaux pays donateurs est l'absence de structure spécifique et centralisée pour l'aide humanitaire. Le financement de l'aide d'urgence y est dispersé parmi différents ministères entre les services du Premier ministre, les Affaires étrangères, le ministère des Finances, de l'Intérieur, de la Santé... et pour certains pays, à la discrétion des dirigeants.

Dans les pays du Golfe, la séparation entre aides publique et privée est souvent difficile à faire d'autant plus que l'information financière fait défaut. Les décisions d'octroi de l'aide

³⁸ Base de données des donateurs du PAM. Disponible sur World Wide Web : http://one.wfp.org/appeals/wfp_donors/index.asp?section=3&sub_section=4

³⁹ Base de données des donateurs de l'UNRWA. Disponible sur le World Wide Web : http://www.un.org/unrwa/finances/pledges2ea_mar07.pdf

⁴⁰ L'UNRWA compte plus de 647 écoles primaires et préparatoires pour plus de 450.000 élèves, (source UNRWA <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>)

⁴¹ La GHDI propose 'd'étudier la possibilité de moins recourir à la pré-affectation des fonds' (principe 13) et invite les donateurs à 'répondre de manière responsable (...) aux appels globaux inter institutions des Nations unies et aux appels de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (...) ' (principe 14).

⁴² De nombreux auteurs mentionnent diverses raisons pour cette méfiance : le manque de visibilité des fonds, le coût excessif des agences des NU, le peu d'efficacité, les relations entre Israël et certains membres du Conseil de sécurité, le manque d'arabité des institutions UN perçues comme occidentales....

extérieure publique, y compris de l'aide humanitaire, se font souvent sur la base de décisions politiques de la part des responsables et dirigeants des familles régnantes plutôt que sur la base de décisions administratives. Pour l'aide humanitaire, la mise en œuvre des aides publiques passe en général au travers des organismes de charité privés, c'est-à-dire les sociétés nationales du Croissant-Rouge, les fondations privées et les associations caritatives, elles aussi dirigées par des membres des grandes familles régnantes.

Il y a donc un mélange entre la sphère privée et la sphère publique avec une volonté de privatiser l'aide publique et de la transférer vers des organismes de charité ou de la mettre sous un nom propre d'une grande famille dans un souci de reconnaissance et de publicité mais aussi de contrôle et d'efficacité.

Cependant, cette réalité est en train de changer avec la création des structures étatiques pour l'aide humanitaire comme le « Aid Coordination Office » en 2009 aux Emirats arabes unis ou le « Qatar Authority for Charitable Activities » (QACA) en 2008 dans l'Emirat du Qatar.

En ce qui concerne la réhabilitation et la reconstruction post-conflit, comme les montants en jeu sont beaucoup plus importants que l'aide humanitaire d'urgence, les pays du Golfe vont dès lors privilégier l'aide bilatérale au gouvernement des pays affectés (cas du Yémen avec la donation de 100 millions de dollars en réponse aux inondations de novembre 2008) ou utiliser leurs structures administratives d'aide au développement⁴³ (cas du Liban en 2006).

En 2006, les pays du Golfe ont offert des aides substantielles - supérieures au milliard de dollars - pour la reconstruction du Liban suite au conflit avec Israël et ont mis en place des mécanismes de suivi et de mise en œuvre décentralisés de l'aide.

Exemple du Fonds koweïtien pour la reconstruction du Liban post 2006

A la suite du conflit de 2006 au Liban, le gouvernement koweïtien a alloué 300 millions de dollars de subventions pour la reconstruction du Liban. Afin de mettre en œuvre cette aide, l'agence gouvernementale pour le développement, le Fonds koweïtien, a ouvert une antenne à Beyrouth où travaillent dix personnes en charge des engagements financiers et du suivi de l'aide :

- 115 millions de dollars sont prévus pour la reconstruction d'environ 10.000 habitations dans 24 villages : les autorités ont à charge d'identifier et de présenter des dossiers détaillés de candidature et le Fonds Koweïtien d'émettre des chèques nominatifs par tranches successives d'avancement des travaux, mais après vérifications et obligations d'audits de terrain ;
- 185 millions de dollars sont prévus pour des projets d'infrastructures économiques et sociaux dans l'ensemble du pays : les projets sont identifiés avec les autorités mais définis par le bureau technique du Fonds koweïtien avec des consultants extérieurs, la mise en œuvre étant directement confiée à des entreprises privées libanaises après appels d'offres Sept millions sont aussi alloués à des ONG locales pour des projets sociaux en faveur des orphelins, des personnes handicapées, des femmes et des enfants.

La structuration publique de l'aide humanitaire et de reconstruction en cours dans les pays du Golfe constitue une véritable avancée. En effet, elle devrait permettre une clarification et une meilleure lisibilité de ce qui se fait dans ces pays, une meilleure coordination en interne des diverses initiatives publiques et privées ainsi qu'une meilleure coordination avec le système international. Il serait opportun que les acteurs occidentaux, notamment les bailleurs, entrent en contact avec ces nouvelles structures et les invitent à participer aux espaces d'échanges et de coordination sur les questions humanitaires.

⁴³ Le Saudi Fund for Development (SDF) pour l'Arabie saoudite créé en 1974, le Kuwait Fund for Arab Economic Development (KAFED) créé en 1961 et le Abu Dhabi Fund for Development (ADF) pour les Emirats Arabes unis créé en 1971.

8. Les rôles prépondérants des acteurs non étatiques

Les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont les auxiliaires des gouvernements pour l'aide humanitaire et d'urgence. Elles agissent ainsi en tant qu'agences paraétatiques récipiendaires des fonds publics et opérateurs de l'assistance extérieure des Etats. Selon leurs capacités et modalités, certaines ne font qu'acheminer l'aide matérielle reçue et la transmettent à la société nationale du pays affecté ; d'autres travaillent en substitution et mettent directement en œuvre l'aide. Dès lors, en plus des fonds privés récoltés, les budgets annuels des diverses fondations, ONG et sociétés du Croissant-Rouge peuvent vite devenir considérables :

- 1,5 milliard de dollars pour l'aide extérieure du Croissant-Rouge saoudien ;
- 1 milliard de dollars pour la fondation/ONG Dubai Cares ;
- 150 millions de dollars pour Qatar Charity ;
- 100 millions de dollars pour le Croissant-Rouge des Emirats arabes unis, ou 730 millions entre 2000 et 2006

En comparaison, pour les années 2006 et 2007, les budgets⁴⁴ des organisations françaises sont de l'ordre de 60 millions d'euros pour ACF France, 70 millions d'euros pour Handicap International France et 150 millions d'euros pour MSF France⁴⁵.

Outre les budgets annuels, les organisations du Golfe gèrent aussi les donations publiques en faveur des agences des Nations unies. Ainsi, plus de 28 millions ont été alloués à l'UNRWA en 2008 par les différentes organisations caritatives et sociétés nationales des pays du Golfe. Le Croissant-Rouge des Emirats arabes unis a alloué 22 millions de dollars à l'UNRWA en 2002 puis 13 millions en 2005 ainsi que 35 millions de dollars à l'UNICEF pour l'Irak en 2005.

Dans les pays du Golfe, le système de financement de l'aide passe majoritairement par des mécanismes privés (Fondations et Sociétés du Croissant-Rouge), les Etats se positionnant plutôt en tant que régulateurs et coordinateurs. La création d'agences nationales pour l'aide devrait faciliter la coordination des multiples organisations en charge de la collecte, de la mise en œuvre et de la gestion des fonds de l'aide humanitaire.

9. Le rôle des instances multilatérales du Golfe dans l'aide humanitaire en augmentation

Au-delà des contributions des états ou des divers acteurs (Croissant-Rouge, fondations et ONG nationales), les fonds régionaux arabes sont aussi des acteurs importants à considérer. Ils accordent principalement des aides au développement sous forme de prêts à taux subsidiés mais aussi pour certains des subventions à destination de l'aide d'urgence et de la reconstruction, notamment pour ceux qui se sont ouverts aux ONG (exemple de l'OPEC Fund for International Development - OFID)⁴⁶. Comme les donateurs du Golfe, ces institutions financent surtout des projets en direction de la communauté musulmane et en particulier dans les Territoires palestiniens.

- L'Organisation de la Conférence Islamique (OCI) est un financeur régulier de l'aide humanitaire. Elle cherche à définir les modalités de financement aux ONG des pays membres.
- Arab Gulf Fund for United Nations Development Organisations (AGFUND) gère l'assistance humanitaire et les donations aux agences des Nations unies mais aussi aux

⁴⁴ Selon les rapports annuels publiés par les organisations.

⁴⁵ Groupe MSF France y compris Epicentre, logistique, bureau UAE... sauf MSF US, Japon et Australie.

⁴⁶ Rapport de OFID. Disponible sur le World Wide Web :

http://www.opecfund.org/publications/PDF/AR_2007/AR_2007_engl.pdf

organisations internationales BIT, CICR et ONG arabes. « Early Childhood, Combating Violence Against Women and Development of Agricultural Techniques » sont les thèmes de l'agenda pour le développement en 2009.

- OPEC Fund for International Development (OFID) est une émanation de l'organisation des pays producteurs de pétrole. OFID est l'agence qui possède l'approche la plus diversifiée en termes de projets et de partenariats. Dès les années 2000, elle a investi dans les acteurs sociaux et l'assistance d'urgence et, depuis 2004, s'est ouverte aux ONG internationales et locales mais aussi aux structures publiques. En 2008, 22,5 millions de dollars ont été alloués à l'aide humanitaire dont 84% pour la Palestine.
- The International Zakat Organisation (IZO)⁴⁷, est une nouvelle structure de l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI) créée afin de canaliser l'allocation de la Zakat au travers d'un fonds initial de 3 milliards de dollars (le "Global Zakat & Charity Fund") pour venir en aide aux communautés musulmanes affectées par la pauvreté. Selon la déclaration de presse, le fonds constitue une « nouvelle orientation du financement islamique favorisant la responsabilité sociale et le développement communautaire ».

10. Un contenu de l'aide humanitaire islamique riche et diversifié...

Au niveau international, la question de la définition de l'aide humanitaire n'est pas chose facile. Ses limites avec l'aide au développement sont floues et elle peut couvrir, selon les interprétations, un large éventail d'activités d'assistance, de mobilisation des ressources et même inclure les coûts des forces civiles ou militaires de maintien de la paix ou d'interposition.

Pour les pays du Golfe, l'aide humanitaire recouvre des actions d'assistance mais aussi des actions peu communes de soutien ou compensations financières aux pays et populations affectés.

Les projets d'infrastructure et de santé sont préférés au détriment des projets sociaux. Certains pays comme les Emirats arabes unis se sont même spécialisés dans l'assistance technique de déminage. Il existe une attention particulière pour certains groupes de « bénéficiaires » ou « victimes » comme les orphelins qui constituent une des catégories clairement mentionnées dans le Coran par le Prophète⁴⁸ comme devant bénéficier de l'aide et de l'aumône. Toutes les organisations islamiques proposent ainsi des programmes d'aide en faveur des orphelins et en font référence dans leurs documents et sur leurs sites internet.

Aide en nature - En général, l'aide doit être concrète, immédiate et très visible d'où l'importance des donations en nature surtout lors de catastrophes naturelles ou d'événements médiatiques majeurs.

Aide en nature au Yémen

A la suite des inondations au Yémen en octobre 2008, tous les pays du Golfe ont fait d'importants dons en nature de biens de première nécessité, de nourriture, de tentes, de couvertures, de vêtements, de fournitures médicales... L'Arabie saoudite a donné à elle seule 3,9 millions de dollars et les Emirats arabes unis 900.000 dollars. Pour les autres pays, la valorisation des donations fait défaut mais s'élève certainement à plusieurs millions de dollars. Le rapport de la Fédération Internationale des Croix-Rouges et Croissants-Rouges mentionne que les donations n'ont pas été faites sans poser problème car elles manquaient de coordination et d'analyse réelle des besoins, les ressources étant par ailleurs insuffisantes pour effectuer les distributions. Au final, cela ressemblait à une sorte de « dumping » d'aides en toutes sortes qui a constitué une charge logistique et financière

⁴⁷ Article de CPI Financial du 11 mars 2009. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.cpifinancial.net/v2/news.aspx?v=1&aid=1945&sec=Islamic%20Finance>

⁴⁸ Le prophète Mohamad était lui-même orphelin et nombre de références et commandements sont faits dans le Coran pour l'aide et la protection de l'orphelin.

pour la Fédération et le Croissant-Rouge yéménite⁴⁹ : des milliers de tentes et d'équipements envoyés sont restés en stock car, pour la population affectée, les besoins à privilégier étaient l'aide pour la location ou la reconstruction de l'habitat.

On observe donc les mêmes difficultés que dans toutes les situations où ce genre d'aide est mis en place : ces donations ne sont pas toujours très opportunes ni coordonnées, menant parfois à des surcoûts importants de gestion de l'aide inadaptée (stocks de médicaments périmés à détruire, matériels dont la maintenance n'est pas assurée, etc.).

Des aides financières - Une particularité des pays du Golfe est l'utilisation du numéraire comme intervention d'aide humanitaire sous diverses formes comme :

- Le soutien à la monnaie nationale par des prêts à taux subventionnés comme « stabilisation humanitaire ».

En juillet 2006, dans les premiers jours du conflit, l'Arabie saoudite et le Koweït ont déposé en garantie bancaire 1,5 milliard de dollars (respectivement de 1 milliard et de 500 millions) à la Banque nationale du Liban⁵⁰ afin de préserver la stabilité financière de la livre libanaise, ce qui a permis d'éviter toute dévaluation et perte de parité par rapport au dollar qui aurait entraîné une grave crise économique et financière dans le pays.

- Les compensations financières aux populations affectées qui prennent la forme de paiement en liquide ou par chèques en tant qu'indemnités de survie ou comme support à la reconstruction.

En 2007, l'Arabie saoudite a donné 12 millions de dollars à distribuer à 5.500 familles en réponse aux populations déplacées du camp de Nahr-el-Bared au Liban.

Plus d'un milliard de compensations financières du Golfe pour la reconstruction de l'habitat au Liban

Pour la reconstruction des habitations détruites durant le conflit de 2006, le gouvernement libanais a proposé à chaque donateur de « patronner » un village et a fixé un montant maximum de compensations financières de 40.000 dollars par habitation pour les habitants du sud Liban et 53.000 dollars pour ceux de la banlieue de Beyrouth. Ensuite, chaque agence a mis en œuvre selon ses critères hors coordination globale.

L'Iran a alloué un montant estimé à 150 millions de dollars pour des compensations financières immédiates via le parti chiite du Hezbollah. Dans les premières semaines après le cessez-le-feu, les représentants du Hezbollah avec l'aide des autorités locales ont effectué des évaluations individuelles de chaque habitation et ont payé en liquide directement à chaque bénéficiaire d'habitation toutes confessions confondues :

- 12.000 dollars pour des propriétaires et locataires d'habitations détruites en tant qu'indemnités de relocation et pour l'achat de meubles,
- une indemnisation proportionnelle aux réparations pour les habitations endommagées après estimations individuelles.

Le Qatar a alloué 197 millions de dollars de compensations via les autorités en faveur des cinq villages les plus affectés.

L'Arabie saoudite a alloué 510 millions de dollars de compensations à 25 villages du sud Liban en ne travaillant qu'avec des compagnies privées pour gagner du temps.

Le Koweït a alloué 115 millions de dollars pour l'aide à la reconstruction d'habitations dans 24 villages du sud Liban et dans la banlieue sud de Beyrouth. La mise en œuvre s'est faite au travers des autorités mais le paiement était effectué directement par le Fonds Koweïtien aux bénéficiaires. D'autres pays patronnent aussi des villages : la Syrie, la Turquie, le Yémen.

⁴⁹ Rapport de la Fédération de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Disponible sur le World Wide Web :

<http://www2.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MCOT-7NKE6Z->

[full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](#)

⁵⁰ « Concessional loan » ou prêt subventionné.

Ce type d'aide représente un énorme avantage en termes de rapidité et de flexibilité de mise en œuvre. Il faut évidemment avoir les structures adaptées (autorités locales ou autres) pour assurer la gestion des fonds, les détournements représentant néanmoins un véritable danger.

Les programmes saisonniers. Un certain nombre d'activités sont liées au calendrier religieux telles « les activités saisonnières » avec la redistribution de l'aumône obligatoire et les distributions d'aide alimentaire durant la période du ramadan, ou les distributions de viande pour la fête musulmane du sacrifice de Aïd Al Adha.

Les activités saisonnières du Secours Islamique

Le Ramadan et la fête de l'Aïd Al Adha sont deux événements importants du calendrier musulman qui sont aussi des occasions de fraternité et de partage. Durant ces périodes, le Secours Islamique mène respectivement les campagnes « Nourrir les nécessiteux » et « Offrir un sacrifice », accompagnant l'accomplissement de rites de l'Islam. A travers ces programmes, des colis alimentaires (pour le Ramadan), de la viande (pour l'Aïd Al Adha), des cadeaux ou des vêtements pour les enfants sont collectés et distribués aux nécessiteux de nombreux pays.

Ce type de programme pose de véritables défis opérationnels aux organisations humanitaires professionnelles qui cherchent à en optimiser l'impact et à passer d'une approche purement caritative et religieuse à une approche de sécurité alimentaire. Le Secours Islamique cherche ainsi des modalités innovantes (transformation, stockage de la viande issue des sacrifices, échange contre du cheptel) afin de pouvoir monter des programmes de moyen ou long terme pour les plus nécessiteux.

11. De la charité à l'humanitaire islamique

Le secteur de la solidarité islamique a connu une évolution importante dans les trente dernières années : caritatives au départ, les organisations humanitaires se sont professionnalisées tout en conservant les valeurs religieuses qui les sous-tendent.

Le terme de « secours islamique » est la traduction de l'expression arabe « ighatha islamiya » reprise par nombre d'organisations caritatives nées à la fin des années 1970 et dans le courant des années 1980. Basé sur les valeurs islamiques, le champ religieux des organisations d'aide islamiques est varié, allant des plus modérées aux plus engagées.

Dans les années 1980, les organisations de secours islamique se développent à l'international d'abord en faveur des pays de la communauté musulmane – l'oumma – en péril, au Soudan ou en Afghanistan en particulier suite à l'invasion soviétique. Les organisations islamiques vont venir en aide « aux frères musulmans » afin de ne pas laisser la primauté de l'assistance aux mains des organisations occidentales accusées de prosélytisme ou de propager des valeurs non-conformes à l'Islam⁵¹.

A l'époque, certaines activités de secours s'inscrivent dans un engagement militant plus vaste qu'humanitaire au nom de « la solidarité islamique ». Selon Jérôme Bellion-Jourdan⁵², cette aide est alors faiblement différenciée de l'activité religieuse militante et engagée (da'wa) et de la lutte contre l'occupant (jihad y compris dans son sens de lutte armée)⁵³.

⁵¹ Murden S. De l'Oumma à la mondialisation – L'Islam dans les relations internationales. Islam, islam. Questions Internationales. La documentation française n°21. Octobre 2006

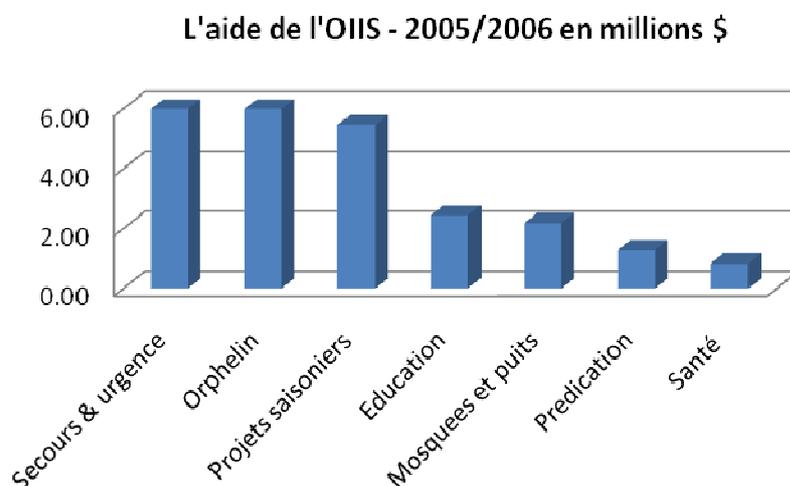
⁵² Bellion-Jourdan J. Le médecin, le militant et le combattant - Figures contemporaines de l'engagement dans la solidarité islamique (al-ta'awun-al-islami). CAIRN Info n°48. 2002/2003. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.cairn.info/revue-geneses-2002-3-page-52.htm>

⁵³ Il est intéressant de souligner qu'à la même époque les Etats-Unis instrumentalisent l'aide humanitaire à des fins politiques pour soutenir les Contras au Salvador. La position de la Cour Internationale de Justice dans l'affaire opposant les Etats-Unis au Nicaragua (1986) sera une avancée pour distinguer l'aide humanitaire d'autres formes d'assistance militaro-politiques et clarifier l'importance de l'impartialité de l'aide.

C'est le cas de l'organisation IIRA (International Islamic Relief Agency), créée en 1979 en Arabie saoudite. L'auteur Abdel-Rahman Gandour écrit dans son enquête « Jihad humanitaire⁵⁴ » que l'IIRA semble accorder davantage d'importance à la diffusion du wahhabisme qu'à l'apport effectif de secours. Elle intervient régulièrement sur les terrains de crises humanitaires (par exemple dans la zone touchée par le tsunami en 2004 et au Pakistan en 2005) et est accusée par les Nations unies, les États-Unis et d'autres pays comme les Philippines, l'Indonésie et la Croatie, de faire davantage de politique que d'humanitaire, voire de soutenir le terrorisme islamiste.

Cependant, avec les changements géopolitiques des années 1990, « nombre d'organisations prennent leur distance avec les activités militantes et militaires »⁵⁵ tout en restant « concernées par la promotion de l'Islam et venir en aide à des musulmans déjà engagés⁵⁶ ». Un certain nombre d'activités sont destinées à raffermir la foi ou tout au moins à maintenir les rites et traditions religieuses telles « les activités saisonnières », d'autres activités vont soutenir les pèlerinages, les cérémonies de circoncisions ou encore favoriser l'éducation au travers du financement d'écoles coraniques. Ces organisations vont ainsi mener à la fois des activités de secours (assistance d'urgence), de charité (aide à l'orphelin et aux démunis), de support à la pratique religieuse (programmes saisonniers) et de propagation de la foi (construction de mosquée envoi de prédicateurs ou missionnaires).

Nombre d'organisations d'aide islamiques des pays du Golfe véhiculent plutôt les valeurs d'un Islam sunnite souvent conservateur. Certaines, surtout si elles sont financées par l'Arabie saoudite, pourront devenir les propagateurs des valeurs wahhabites⁵⁷ comme l'Organisation Internationale de Secours Islamique (OIS ou IIRA) qui « n'utilisera que le système bancaire islamique, fait une distinction dans l'aide apportée privilégiant les musulmans et se référant à la mission de da'wa⁵⁸ » - de prosélytisme religieux et d'encouragement de la foi – mettant en œuvre des activités religieuses comme la construction de mosquées, d'écoles religieuses, le soutien aux missionnaires et à la prédication.



Faisant référence aux activités de Da'wa. L'OIS consacre une part conséquente de son budget aux activités religieuses⁵⁹.

⁵⁴ Ghandour A.R. Jihad humanitaire - Enquête sur les ONG islamiques, Flammarion, 2002

⁵⁵ Bellion-Jourdan J. Les ONG islamiques sont-elles purement humanitaires ? Réflexions sur une vraie fausse question. *Vacarme n°34 hiver 2006*. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.vacarme.org/article558.html>

⁵⁶ Benthall J., Bellion-Jourdan J. The charitable Crescent – Politics of Aid in the Muslim World. Edition Tauris 2003, J.Benthall. NGOs in the contemporary Muslim World p.85-110

⁵⁷ Le wahhabisme est un mouvement religieux sunnite de l'école Hanbalite, quatrième école sunnite considérée comme la plus rigoriste et conservatrice de l'islam, au prosélytisme exacerbé, prédominant dans la péninsule arabique et notamment en Arabie saoudite.

⁵⁸ Benedetti C. Islamic and Christian inspired relief NGOs: between tactical collaboration and strategic diffidence? - Journal of international development, 2006.

⁵⁹ Rapport annuel de OIS pour l'année 2005/2006.

De même, le Croissant-Rouge émirati mentionne dans son rapport de 2007 qu'en marge de son assistance humanitaire et de ses programmes saisonniers, la construction de mosquées et d'écoles religieuses tient une place importante dans tous ses pays d'intervention puisqu'il y consacre la majeure partie des 20 millions de dollars annuels alloués aux projets de construction.

Cependant, s'il existe donc une volonté de propagation de l'Islam pour un certain nombre d'organisations pour lesquelles les activités d'assistance se confondent avec les activités religieuses, cela n'est pas vrai et loin s'en faut, pour toutes les organisations islamiques.

A partir des années 1990, certaines organisations de secours islamique telles qu'Islamic Relief-UK ou Muslim Aid se distancient clairement des activités militantes et se professionnalisent. Le développement de nouvelles organisations islamiques d'aide a peu à peu fait émerger un débat sur le contenu et la définition de l'aide humanitaire islamique. Dans les années 2000, de nouvelles organisations telles que Rota, Dubai Cares et Qatar Charity apparaissent cette fois-ci dans les pays du Golfe. A l'instar d'autres organisations internationales, elles revendiquent une dimension universelle de l'aide qu'elles mettent en œuvre tout en s'appuyant sur les textes religieux pour fonder leurs interventions dans les différents domaines de l'action humanitaire (aide alimentaire, aide en faveur des pauvres, des réfugiés, intervention de déminage, prévention, résolution de conflits...) ⁶⁰.

Faisant référence aux sources coraniques et à la tradition du Prophète, ces organisations ouvrent le champ de l'assistance islamique traditionnellement réservée aux seuls musulmans pour apporter une aide humanitaire à toutes les communautés confondues, musulmanes ou non musulmanes, sans discrimination « de race, de religion ou de genre ». Pour l'utilisation de la Zakat, elles suivent « *des règles plus libres sur le fait que les premiers bénéficiaires devraient être ceux qui en ont le plus besoin* ⁶¹ », comme il en est fait mention sur les sites internet d'Islamic Relief britannique ou du Secours Islamique français.

Nombre de ces organisations islamiques humanitaires ont signé le *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONGs lors des opérations de secours en cas de catastrophes* et reconnaissent ainsi ses principes. Certaines voudraient cependant inclure des valeurs spécifiques concernant « *les personnes vulnérables, les femmes, la religion et les coutumes locales...* » ⁶².

En tant qu'organisations religieuses, elles revendiquent leurs spécificités de valeurs et un attachement particulier aux activités de charité « saisonnière » des fêtes religieuses. En revanche, certains acteurs (en particulier le Dr El Bana fondateur d'Islamic Relief UK) considère comme un problème majeur les activités missionnaires et de prosélytisme et ce, quelle que soit la religion ⁶³.

La question du contenu de l'aide est débattue au sein des organisations islamiques dans leur diversité. En effet, la séparation entre l'aide humanitaire et les activités religieuses de prosélytisme et de construction de lieux religieux est en discussion au sein de différents forums, un compromis n'étant toujours pas trouvé.

⁶⁰ J. Krafess Directeur général d'Islamic Relief Suisse - L'influence de la religion musulmane dans l'aide humanitaire. Revue internationale de la Croix-Rouge. Volume 87. 2005. Disponible sur le World Wide Web : www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/.../irrc_858_Krafess.pdf

⁶¹ Troudi F.L. Les ONG arabo musulmanes – La nature de leur fonctionnement et les dessous de leurs logiques – Géostratégie n°16. Mai 2007. Disponible sur le World Wide Web : www.strategicsinternationale.com/16_12.pdf

⁶² Entretien avec El Banna H. fondateur d'Islamic Relief UK et représentant du « Humanitarian forum ». Dihad Dubaï. Avril 2009.

⁶³ El Banna H. E.T. Jurassic Park and the Jungle book - Présentation lors de la Conférence DIHAD à Dubaï en avril 2009.

Définir l'aide humanitaire islamique

Lors de débats sur l'aide humanitaire lors des travaux préparatoires de l'Organisation de la Conférence Islamique pour la structuration des ONG membres qui se tenaient à Dakar au Sénégal, en 2007, certains représentants ont essayé de promouvoir une définition de l'aide humanitaire islamique. Ils ont argué de la nécessité de faire une distinction claire entre activités humanitaires et religieuses et de proscrire ces dernières de l'action humanitaire (prosélytisme, financement de mosquées et de madrasas, distribution de Corans...).

S'il y a eu débat, les positions et recommandations de ces acteurs n'ont pas été entérinées dans les comptes-rendus finaux. L'objection principale n'était pas tant sur des questions de principes ou de divergences religieuses mais plus par réaction et opposition aux pratiques d'évangélisation de certaines organisations chrétiennes ne respectant pas les principes du *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONGs lors des opérations de secours en cas de catastrophes*. Ce débat devrait certainement se poursuivre lors des travaux à venir.

Toujours est-il que la plupart des organisations humanitaires islamiques conservent une forte influence religieuse⁶⁴ qui peut jouer sur les orientations de leur aide et privilégier les communautés musulmanes. On constate ainsi une forte concentration de l'aide de ces organisations vers des pays de communautés musulmanes. Les pays cibles de Dubaï Cares en sont un bon exemple puisque, des 12 pays initialement retenus, tous sont musulmans ou habités par des communautés musulmanes⁶⁵. La nature des fonds religieux récoltés – la Zakat – et la perception très largement répandue parmi les croyants que la Zakat serait destinée aux seuls musulmans, ainsi que certaines activités menées comme les activités saisonnières, vont aussi très souvent privilégier naturellement des musulmans et déterminer les pays d'intervention au sein de la communauté musulmane.

La question du recours ou non à la Zakat pour l'aide humanitaire est remise en question par le Croissant-Rouge iranien du fait de sa conditionnalité et pour être en accord avec les principes du mouvement comme l'énonce son président : « *contrairement aux organisations religieuses non gouvernementales, nous ne comptons pas sur des contributions comme la zakat et n'en recevons pas* »⁶⁶.

La question de la conditionnalité et de l'affectation des fonds religieux (implicite ou non) est rapportée comme un débat de fond par les organisations et potentiellement comme un problème pour le donateur privé qui apprendrait que ses dons ne sont pas dirigés vers des bénéficiaires exclusivement musulmans. Ce sujet est d'autant plus important au vu des sommes concernées et de son impact sur le type d'organisations financées (organisations musulmanes exclusivement ou non, autres ONG, agences des Nations unies, etc.).

⁶⁴ Bellion-Jourdan J. Le médecin, le militant et le combattant - Figures contemporaines de l'engagement dans la solidarité islamique (al-ta'awun-al-islami). CAIRN Info n°48. 2002/2003. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.cairn.info/revue-geneses-2002-3-page-52.htm>

⁶⁵ Le Bangladesh, Bosnie, Tchad, Iles des Comores, Djibouti, Maldives, Mauritanie, Niger, Pakistan, territoires occupés en Palestine, Soudan, Yémen, et les réfugiés palestiniens au Liban et en Jordanie.

⁶⁶ Noorbala A.A. Président du Croissant-Rouge iranien. Revue de la Croix-Rouge, volume 87. 2005.

12. Une structuration institutionnelle contemporaine marquée par le 11 septembre 2001

Traditionnellement, une partie importante des fonds récoltés et alloués pour l'aide d'urgence transitaient par une multitude d'organisations religieuses de charité financées par les autorités, la Zakat ou d'autres formes de financements islamiques.

Le 11 septembre 2001 a eu un impact important sur les organisations de secours islamique. En effet, suite aux attentats, nombre d'organisations caritatives islamiques ont été accusées de soutenir le terrorisme islamique et inscrites sur les listes de l'United State Treasury, du Conseil de Sécurité des Nations unies ou du Conseil de l'UE⁶⁷. C'est le cas par exemple de l'IIRA qui est aujourd'hui sur la liste officielle des organisations de financement du terrorisme du département du Trésor américain. Certaines ont été fermées par les autorités américaines ou d'Arabie saoudite, pays qui a également pris des mesures très fermes comme l'interdiction de toute activité ou financement d'activité hors du pays. De nombreuses ONG du Sud et projets d'aide en ont été ainsi affectés. Une régulation stricte a été mise en place par les autorités dans tous les pays du Golfe qui exigent dorénavant un contrôle et une approbation de tout financement vers l'étranger.

Après les années 1980 et 1990 marquées par la méfiance et l'hostilité réciproque entre les organisations islamiques et les ONG occidentales, le 11 septembre 2001 marque un tournant. Les attentats ont en effet imposé la nécessité de restaurer le dialogue et la compréhension face à la stigmatisation que subissaient les organisations islamiques. Il est devenu impératif d'œuvrer pour une plus grande transparence dans l'allocation et la mise en œuvre de l'aide humanitaire et d'urgence. Un certain nombre d'organisations occidentales et du Sud veulent aussi exprimer leur opposition au monde bi-polaire présenté par le gouvernement américain du président George W. Bush.

En 2004, création du Forum Humanitaire⁶⁸

Initié en Angleterre sous l'égide d'Islamic Relief UK, le Forum Humanitaire est constitué en 2004 pour rassembler les principales organisations humanitaires occidentales et islamiques⁶⁹ bien qu'aucune organisation française n'y est représentée. Il inclut des donateurs, des ONG occidentales et islamiques ainsi que des ONG du Sud. Son souhait est de promouvoir les relations entre organisations et de favoriser la mise en œuvre d'une action humanitaire basée sur des principes et des expertises techniques dans le but de :

- Offrir une plateforme pour le dialogue,
- Œuvrer pour une compréhension mutuelle,
- Encourager le renforcement des capacités et le développement des ONG,
- Appuyer la création de cadres légaux pour plus de transparence et de responsabilité (« accountability »),
- Promouvoir les principes humanitaires et les standards,
- Améliorer la communication et la coopération.

Des forums locaux sont créés et développés dans divers pays du Sud.

⁶⁷ Décision du Conseil 2008/583/CE du 15 juillet 2008. Journal officiel de l'Union Européenne. Disponible sur le World Wide Web : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:188:0021:0025:FR:PDF>

⁶⁸ Présentation du Forum disponible sur le World Wide Web : <http://www.humanitarianforum.org/>

⁶⁹ Les membres actuels comprennent: la Croix-Rouge britannique; UK Charity Commission; le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID); International Islamic Charitable Organization (Koweït); IHH (Turquie); Islamic relief worldwide; Imam Khomeini Relief Foundation; EMDAD; Mercy Corps; Muhamadiyyah Foundation (Indonésie); National Rural Support Programme (Pakistan); Near East Foundation; Oxfam GB; Qatar Charity; la Société nationale du Croissant-Rouge du Qatar; la Direction du développement et de la coopération de Suisse ; et l'Assemblée mondiale de la jeunesse musulmane. Membres observateurs ICRC, IFRC, OCHA.

Après 2001, la primauté de l'aide d'urgence et humanitaire déjà confiée aux sociétés du Croissant-Rouge est renforcée. Ainsi en 2008, aux Emirats arabes unis, le Croissant-Rouge national a été désigné comme le seul coordinateur de l'aide d'urgence en cas de catastrophes naturelles. et bénéficie de l'argent des « Téléthons » et reçoit les financements publics.

Le contrôle strict des financements et le développement d'événements publics comme les « Téléthons » ou de campagnes de récolte de fonds comme pour Dubaï Cares ou encore la constitution de l'organisation internationale de la Zakat semblent démontrer une volonté de mieux canaliser l'argent des dons et de la Zakat ou, tout au moins, de mieux contrôler son utilisation via des structures existantes.

Ces dernières années, on assiste dans les pays du Golfe, au Qatar et aux Emirats en particulier, à l'apparition de nouvelles organisations spécialisées dans l'aide humanitaire, mieux structurées et faisant référence à l'universalité des principes humanitaires, voir même guidées, selon Dubaï Cares, par des principes « d'entreprenariat cherchant un impact maximum pour les activités d'investissement philanthropiques ». Toutes ces nouvelles organisations sont contrôlées par des membres des familles dirigeantes comme « Dubaï Cares » aux Emirats, « Rota » ou encore « Qatar Charity » au Qatar.

Elles ont toutes d'importantes capacités financières mais elles ne souhaitent pas se cantonner au seul rôle de banquier, voulant être soit un donateur actif et stratégique comme « Dubai Cares », soit un opérateur humanitaire de mise en œuvre sur le terrain. Ces structures vont aussi chercher à s'ouvrir et à se professionnaliser en s'associant avec des organisations internationales non islamiques (y compris nord-américaines) et en embauchant du personnel international expérimenté.

Il y a aujourd'hui de réelles opportunités de partenariats et d'échanges entre les agences humanitaires occidentales et les agences et fondations des pays du Golfe. L'expérience du Forum Humanitaire et les débats qui s'y sont tenus mériteraient d'être partagés. D'autres espaces comme le Global Humanitarian Forum de Kofi Annan pourraient permettre de créer des ponts et d'échanger sur les pratiques humanitaires.

13. Des difficultés persistantes de coordination

Malgré ces évolutions, les donateurs du Golfe sont globalement absents des mécanismes de coordinations des Nations unies et notamment des coordinations thématiques (« clusters »). Ce manque de participation est peut-être la traduction d'un manque d'intérêt pour certains, mais aussi d'un manque de ressources humaines ou encore d'une méconnaissance du fonctionnement des Nations unies et notamment d'OCHA. On entend aussi parfois s'exprimer une certaine analyse critique du système humanitaire international, accusé d'inefficacité, de trop grande complexité, d'incohérence... et peut-être un désir d'inventer « quelque chose de différent », autant de raisons possibles à ce manque d'intérêt à participer au « système ».

Enfin, ces mécanismes de coordination sont souvent vus comme des émanations de structures occidentales dans lesquelles il manque des référents arabes et arabophones mais aussi où les codes occidentaux et l'utilisation de l'anglais comme langue de travail représentent une barrière⁷⁰.

⁷⁰ Conclusions issues de l'expérience du conflit 2006 au Liban.

Les difficultés de coordination au Liban en 2006

Le manque d'information et de planification concernant l'aide allouée au Liban en 2006 a clairement entraîné une forte concurrence entre agences de mise en œuvre, et certaines duplications de réalisations. Au mieux, certains sites identifiés pour des interventions dans le domaine de l'eau (réseaux, châteaux d'eau, réservoirs) en accord avec les communautés locales s'avéraient être en cours de travaux ou déjà réhabilités lorsque l'agence venait mettre en œuvre; ou, au pire, certains ouvrages réhabilités par les uns étaient ensuite rasés par d'autres pour être remplacés par du neuf.

L'approche caritative et concurrentielle a obligé les agences à être extrêmement réactives, à initier la mise en œuvre immédiatement après l'identification des besoins et à réaliser des ouvrages dans un temps très court au détriment d'évaluation des besoins en rapport avec les capacités locales, sans volets sociaux ni participation ou contribution des communautés.

Ces dernières ont aussi fait jouer la concurrence entre agences et donateurs pour obtenir des réalisations parfois démesurées par rapport à leurs besoins ou des équipements rapidement obsolètes ou superflus comme des générateurs quand le réseau électrique a été réhabilité⁷¹.

Pour remédier à ce manque de coordination et à ses conséquences sur les opérations, il est essentiel d'inviter tous les donateurs dans les espaces de coordination, y compris les donateurs non CAD, et de prévoir le plus souvent possible des solutions de traduction. De plus, afin de faciliter la coordination « à chaud » lors d'une crise, les espaces de discussion et d'échanges sur les pratiques sont aussi nécessaires « à froid », en amont des crises.

14. De nouveaux partenariats entre organisations du Golfe et ONG occidentales

Le Forum Humanitaire en favorisant le dialogue et les relations entre organisations occidentales et islamiques est certainement une des sources du rapprochement que l'on constate ces dernières années entre organisations humanitaires occidentales et organismes de charité originaires du Golfe.

Les nouvelles relations prennent la forme de financements directs ou de mise en œuvre de projets conjoints. Certains partenariats plus complexes voient le jour, alliant un apport financier et un partenariat opérationnel sur plusieurs années avec, pour certains, un support institutionnel ou la mise à disposition de personnel occidental au sein des structures du Golfe. En effet, si celles-ci possèdent souvent des ressources financières considérables, elles manquent parfois d'expertise et de capacités techniques.

Au vu des montants disponibles et récoltés dans les pays du Golfe, l'opportunité financière pour les agences et ONG humanitaires occidentales est considérable. Les sommes allouées aux ONG dépassent les montants généralement alloués par les bailleurs traditionnels avec des montants de plusieurs millions ou dizaines de millions de dollars. Ainsi, grâce à son partenariat avec Qatar Charity, l'ONG Norwegian Refugee Council (NRC) a conclu un accord pour l'obtention d'une contribution de 10 millions de dollars constituant la plus importante donation effectuée à NRC en une seule fois. Il est intéressant à ce stade de noter que ces types de partenariats n'ont pas d'équivalent saoudien ni koweïtien, ces derniers n'ayant pas développé, à ce jour de partenariat financier avec des organisations occidentales.

Des partenariats pragmatiques et stratégiques se développent aussi comme au Soudan, avec la reprise concertée de certaines activités suite à l'expulsion d'organisations occidentales début 2009. Le Croissant-Rouge qatari confirme ainsi les négociations avec les organisations CARE et Oxfam, ou vice et versa dans les Territoires palestiniens où se sont

⁷¹ Interview représentant d'ECHO – Bureau de Beyrouth 2009.

les organisations humanitaires islamiques et les Sociétés du Croissant-Rouge qui ont des difficultés pour accéder et vont développer des partenariats avec des organisations occidentales.

Exemples de partenariats entre organisations du Golfe et agences humanitaires internationales

Dubai Cares (DC) financeur d'ONG et d'agences internationales

DC a constitué un fonds d'un milliard de dollars pour le soutien à l'éducation primaire et développé des partenariats avec différentes organisations comme l'UNICEF, Save the Children, OXFAM, CARE international et MSF qui se sont concrétisés par le financement de :

- 19 millions de dollars pour cinq ans à Care international ;
- 4,8 millions de dollars à Save the Children pour soutenir l'éducation primaire au Yémen ;
- 16,6 millions de dollars pour cinq ans à Save the Children pour soutenir l'éducation primaire au Soudan;
- 6,7 millions de dollars pour un programme de deux ans à l'UNICEF pour la construction d'école et le soutien à la formation des instituteurs au Soudan;
- 3,2 millions de dollars⁷² pour un programme de deux ans d'assistance au Niger au travers de MSF France (1 million de dollars)⁷³ ; UNICEF (2,2 millions de dollars) et Oxfam – Le programme conjoint avec MSF qui devait consister en la distribution d'aliments thérapeutiques (RUTF) dans la région de Maradi en faveur de 100.000 enfants n'aura pas abouti du fait de l'expulsion de MSF du Niger.

Mercy Corps en partenariat avec ROTA Qatar

En novembre 2008, l'ONG qatari Rota et Mercy Corps ont signé un accord de partenariat de cinq ans⁷⁴. Selon la représentante de MC au Qatar, « du personnel de Mercy Corps est détaché en support technique et opérationnel aux bureaux de ROTA au Qatar. Les deux organisations travailleront sur le développement institutionnel interne, la planification stratégique, la définition de projet en particulier dans les secteurs de l'éducation et des enfants dans les situations de conflit ».

ROTA finance Mercy Corps pour des projets conjoints à hauteur d'1 million de dollars pour l'Irak et de 100.000 dollars pour l'assistance d'urgence à Gaza.

Norwegian Refugee Council en partenariat avec Qatar Charity

Suite à un processus initié en 2008, Norwegian Refugee Council (NRC) et Qatar Charity (QC) ont signé en mars 2009 un protocole de collaboration entre les deux organisations.

Le partenariat couvre la mise en œuvre de programmes d'intervention, d'évaluation et de formation communs, y compris de recherche de fonds, dans les domaines de l'abri, de l'éducation, de la sécurité alimentaire et de la distribution de nourriture avec comme couverture géographique : les territoires palestiniens, la Somalie, le Soudan, le Liban et le Pakistan.

NRC considère que, travaillant de plus en plus dans les pays arabes et faisant face à des difficultés pour opérer en tant qu'ONG internationale, le "partenariat et la contribution de donateurs augmentera la crédibilité de NRC et favorisera un meilleur accueil et une meilleure perception des communautés locales⁷⁵".

⁷² Article du GulfNews.com du 17 juillet 2008 disponible sur le World Wide Web : <http://www.gulfnews.com/nation/Society/10229448.html>

⁷³ Article du UAE Interact du 17 août 2008 disponible sur le World Wide Web : http://www.uaeinteract.com/docs/Dubai_Cares-MSF_Nutritional_Programmes_to_Benefit_100,000_Children_in_Niger/31150.htm

⁷⁴ Présentation des partenaires stratégiques de Mercy Corp disponible sur le World Wide Web : <http://www.mercycorps.org/aboutus/pressroom/2396/>

⁷⁵ Présentation des partenaires stratégiques de Qatar Charity disponible sur World Wide Web : <http://www.qcharity.org/english/news/index.html>.

Si les sommes sont importantes, les donateurs du Golfe - que ce soit les instances publiques, les organisations caritatives privées ou les sociétés nationales du Croissant-Rouge - ne sont pas des donateurs au « carnet de chèque » facile comme on pourrait le croire. Ils ne fonctionnent pas comme des « guichets » et n'accordent leur confiance qu'aux organisations internationales reconnues, suite en général à une longue période de prise de connaissance et de discussion. MSF France, présent aux Emirats arabes unis depuis 1991, a ainsi commencé par développer des activités de communication et de diffusion sur les enjeux humanitaires avant de rechercher des financements. L'aspect récolte de fonds a été décevant, la recherche n'ayant abouti qu'en 2006 à un accord de financement pour ses activités au Niger (mais n'a pas pu se concrétiser du fait du départ de MSF de ce pays).

Ces donateurs sont donc considérés comme exigeants voire très pointilleux et scrupuleux. Du fait qu'ils doivent eux-mêmes rendre compte à leurs autorités ou lever des fonds, ils ont besoin de visibilité et financent donc sur la base de propositions de projet et de budgets détaillés. Ils demandent des rapports d'activités et financiers réguliers, y compris pour les donations en nature. En outre, ils effectuent souvent un suivi technique continu et pointu, désirant dans certains cas être informés des résultats des appels d'offre, voulant être consultés pour changements ou modifications d'activités et de résultats. Enfin, ils vérifient souvent la bonne mise en œuvre en envoyant du personnel technique sur le terrain⁷⁶.

Les diverses fondations, ONG et sociétés du Croissant-Rouge dont les budgets annuels peuvent être considérables sont devenues des acteurs incontournables à la fois financeurs et opérateurs. De nouvelles collaborations voient le jour entre ces acteurs et les ONG occidentales. Pour cela, il faut que ces dernières prennent le temps de connaître et de comprendre le mode de fonctionnement de ces instances ainsi que les caractéristiques des actions soutenues. Au-delà des opportunités de financement, c'est le rapprochement entre deux cultures de l'aide qui se joue.

⁷⁶ Entretien avec des représentants des agences des Nations unies Beyrouth 2009.

15. Conclusion

Ces questions de solidarité internationale représentent une véritable opportunité pour rapprocher des cultures et des modes de fonctionnement différents autour d'objectifs et de valeurs communes. La structuration du système international de l'aide, que ce soit au niveau des bailleurs comme des opérateurs, ne peut se faire aujourd'hui sans prendre en compte le système existant dans le monde musulman, avec ses caractéristiques, ses contraintes et ses valeurs ajoutées.

Les nouvelles expériences de partenariat en cours entre organisations du Golfe et agences humanitaires internationales ainsi que la nomination en 2008 d'un représentant saoudien, Abdul Aziz Muhammad Arrukban, en tant qu'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les aspects humanitaires au Moyen-Orient, représentent des avancées positives qui devraient permettre de favoriser le dialogue entre gouvernements et acteurs humanitaires, y compris les agences des Nations unies.

Ces diverses initiatives sont à la fois cruciales et synonymes de nombreux défis car, au-delà des opportunités de financement qu'elles représentent, c'est le rapprochement entre deux cultures de l'aide qui se joue. L'ouverture et la demande de participation aux débats sur l'aide humanitaire et aux fora de coordination en cours sont manifestes et représentent une opportunité à ne pas rater pour garantir l'universalité des principes de l'action humanitaire.

Encore reste-t-il à savoir si la crise qui frappe de plein fouet des Etats comme les Emirats arabes unis n'aura pas raison de ces développements récents. En effet, pour les pays producteurs de pétrole ou de gaz naturel, il existe une corrélation très forte entre le prix de l'énergie et les montants alloués à l'aide extérieure. Ces pays ont fortement augmenté leurs financements durant les dernières décennies et certains pays comme le Qatar ont augmenté significativement leurs contributions aux agences des Nations unies et au CERF ces deux dernières années. Face à la baisse des cours du pétrole et à la crise économique actuelle, la réalité de ce nouvel intérêt se confirmera ou non...

Annexe 1- Bibliographie et sitographie

- Amghar S..La constitution d'une hyper puissance religieuse. Cairn 2005. Disponible sur le World Wide Web : http://www.cairn.info/article_p.php?ID_ARTICLE=PE_051_0021
- El Banna H. E.T. Jurassic Park and the Jungle book. Présentation lors de la Conférence DIHAD à Dubaï en avril 2009.
- Bellion-Jourdan J. Le médecin, le militant et le combattant - Figures contemporaines de l'engagement dans la solidarité islamique (al-ta'awunal-'islami). CAIRN Info n°48. 2002/2003. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.cairn.info/revue-geneses-2002-3-page-52.htm>
- Bellion-Jourdan J. Les ONG islamiques sont-elles purement humanitaires ? Réflexions sur une vraie fausse question. Vacarme n°34 hiver 2006 disponible sur le World Wide Web : <http://www.vacarme.org/article558.html>
- Benthall J., Bellion-Jourdan J. The charitable Crescent – Politics of Aid in the Muslim World. Edition Tauris 2003,
- Benedetti C.. Islamic and Christian inspired relief NGOs: between tactical collaboration and strategic diffidence?. Journal of international development. 2006.
- Borton J. The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda HPG report de mars, 2004, Disponible sur le World Wide Web: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2607>
- Chahoud T. Financing for Development Series: Southern Non-DAC Actors in Development Cooperation – German Development Institute briefing paper n°13 – 2008. Disponible sur le World Wide Web : www.die-gdi.de
- Comerro V. http://eduscol.education.fr/D0126/religions_modernite_comerro.htm
- Cotterrell L., Harmer D, Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid. Aid donorship in the Gulf States. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2005
- Ghandour A.R. Jihad humanitaire - Enquête sur les ONG islamiques, Flammarion, 2002
- Haver K. Diversity in donorship: field lessons. –HPG working paper, dec 2007. Disponible sur le World Wide Web: www.odi.org.uk/hpg/papers/wpnon-dac.pdf
- Krafess J. Directeur général d'Islamic Relief Suisse - L'influence de la religion musulmane dans l'aide humanitaire. Revue internationale de la Croix-Rouge, volume 87, 2005. Disponible sur le World Wide Web : www.icrc.org/Web/fre/sitrefre0.nsf/htmlall/.../irrc_858_Krafess.pdf
- Menoret P. Le wahhabisme arme fatale du néo-orientalistes. Disponible sur le World Wide Web : <http://pascal-menoret.over-blog.com/article-5145220.html>
- Michel L. Défis et perspectives de l'action humanitaire européenne. Décembre 2006 Disponible sur World Wide Web : ec.europa.eu/echo/files/about/actors/.../2006/speech_louis_michel.pdf
- Minear L., Smillie I. *The Quality of Money*, Donor behaviour in humanitarian financing. Article publié par TUFTS UNIVERSITY. Avril 2003. Disponible sur le World Wide Web: ocha.unog.ch/.../The_Quality_of_Money-Donor_Behavior_in_Humanitarian_Financing.pdf
- Murden S. De l'Oumma à la mondialisation – L'Islam dans les relations internationales. Islam, islam. Questions Internationales. La documentation française n°21. Octobre 2006

Neumayer E. What factors determine the allocation of aid by Arab countries and multilateral agencies. *Journal of development studies*, Volume 39, n°4, avr il 2003.

Noorbala A.A. Président du Croissant-Rouge iranien. *Revue de la Croix-Rouge*, volume 87. 2005.

Redisi H.. *Le pacte de Nadjd ou comment l'Islam sectaire est devenu l'Islam*. Seuil 2004

Shawcross W. *The Quality of Mercy*, Cambodia, Holocaust and Modern Conscience 31 mai 1984 Paperback.

Troudi F.M. Les ONG arabo musulmanes – La nature de leur fonctionnement et les dessous de leurs logiques – *Géostratégie* n°16, mai 2007. Disponible sur le World Wide Web : www.strategicsinternational.com/16_12.pdf

Articles de presse

Article de IRIN. [MIDDLE EAST: Interview with top Saudi UN official on humanitarian aid](http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=76061). 02 janvier 2008. Disponible sur le World Wide Web : Rapport <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=76061>

Article du GulfNews.com du 17 juillet 2008. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.gulfnews.com/nation/Society/10229448.html>

Article du UAE Interact du 17 août 2008. Disponible sur le World Wide Web : http://www.uaeinteract.com/docs/Dubai_Cares-MSF_Nutritional_Programmes_to_Benefit_100,000_Children_in_Niger/31150.htm

Article de CPIFinacial du 11 mars 2009. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.cpifinancial.net/v2/news.aspx?v=1&aid=1945&sec=Islamic%20Finance>

Autres sources

Base de données du DAD au Liban . Disponible sur le World Wide Web : - <http://www.dadlebanon.org/dad/rc?sessionid=12344345069297375>

Base de données des donateurs du PAM. Disponible sur World Wide Web : http://one.wfp.org/appeals/wfp_donors/index.asp?section=3&sub_section=4

¹ Base de données des donateurs de l'UNRWA. Disponible sur le World Wide Web : http://www.un.org/unrwa/finances/pledges2ea_mar07.pdf

Comité d'aide au développement forum de coordination des donateurs au sein de l'OCDE. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.oecd.org/cad>

Décision du Conseil 2008/583/CE du 15 juillet 2008. Journal officiel de l'Union Européenne. Disponible sur le World Wide Web : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:188:0021:0025:FR:PDF>

OCHA. Rapport sur les Financements suite aux inondations au Yémen : <http://ocha.unog.ch/fts2/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=852>

ODI publication. Aid donorship in Gulf states 2005. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.odi.org.uk/resources/hpg-publications/background-papers/2005/aid-donorship-gulf-states.pdf>

Présentation des partenaires stratégiques de Mercy Corp disponible sur le World Wide Web : <http://www.mercycorps.org/aboutus/pressroom/2396/>

Présentation des partenaires stratégiques de Qatar Charity disponible sur World Wide Web : <http://www.qcharity.org/english/news/index.html>.

Rapport de la Fédération de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Disponible sur le World Wide Web : [http://www2.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MCOT-7NKE6Z-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www2.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MCOT-7NKE6Z-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

Rapport du Global Humanitarian Assistance, 2009. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.globalhumanitarianassistance.org/analyses-and-reports/gha-reports/gha-report-2009>

Rapport d'Islamic Relief world wide - Rapport annuel 2007 - page 80.

Rapport de OFID. Disponible sur le World Wide Web : http://www.opecfund.org/publications/PDF/AR_2007/AR_2007_engl.pdf

Rapport annuel de OIIS pour l'année 2005/2006.

Rapport UNRWA 2008. Disponible sur le World Wide Web : <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>

Site Islamophile – Ressources Islamiques en langue française - sur le World Wide Web : http://www.islamophile.org/spip/spip.php?page=recherche&recherche=zakat#pagination_articles

Annexe 2- Liste des personnes rencontrées

Laurie Kitch – Director of programs - Qatar Charity
 Omar Shehadeh – Head program development – Dubai Cares
 Olga Ghazaryan – Regional director ME – Oxfam UK
 Dr Hany el Banna – Humanitarian Forum – Islamic Relief
 Rachid Lahlou – President – Secours Islamique France
 Khaled Gouider – Program manager – Secours Islamique France
 Frederic Vigneau – Program manager – United Arab Emirates Aid Coordination Office –
 Former MSF representative in the Emirates
 Dr Khaled Diab – Head of international programs dpt - Qatar Red Crescent
 Peter Ford - Representative of the Commissioner General – UNRWA
 Marc Lassouaoui – External relations and projects officer – UNRWA
 Dr Abdel Bensiali – Advisor International relations – UAE Red Crescent
 Syed Farhan - International humanitarian city – Logistic manager
 Représentante de UN Ocha Dubai
 Mohamad Sadeqi - Resident representative Kuwait Fund for Arab Economic Development
 Liban
 Sarah Waren - Senior program manager - Mercy corps seconded to Reach Out Asia Qatar
 Georges Kettaneh – National director EMS – Croix-Rouge libanaise
 Ulla Backlund – Country representative - Norwegian refugee council Lebanon
 Anne Sophie Trujillo – Délégué Croix-Rouge française Moyen-Orient - Amman
 Alexander Kulikov Programme coordinator of IFRC in Yemen – Sana’a – Yemen
 Gerard Jonkman - Delegate - Nederland Red Cross - Lebanon
 Fernando Hiraldo – Advisor to the UN Resident Coordinator – UNDP/PNUD - Liban
 Yassine Gaba – Assistant technique au bureau d’ECHO au Pakistan actuellement en poste
 en Inde
 Pauline Virginia Hill, Acted Dubai

PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE

Approuvés à Stockholm, le 17 juin 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Objectifs et définition de l'action humanitaire

1. Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue
2. L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'*humanité*, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'*impartialité*, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la *neutralité*, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'*indépendance*, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre.
3. L'action humanitaire englobe la protection des civils et des personnes qui ne prennent plus part aux hostilités ainsi que la fourniture de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et autres secours, motivées par le souci d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux.

Principes généraux

4. Respecter et promouvoir l'application du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et des droits de l'homme.
5. Tout en reconnaissant la responsabilité première des États à l'égard des victimes de crises humanitaires à l'intérieur de leurs frontières, s'appliquer à mobiliser rapidement des financements souples, en vertu de l'obligation qui incombe à la collectivité de faire de son mieux pour répondre aux besoins humanitaires.
6. Répartir les financements humanitaires à proportion des besoins, et sur la base d'une évaluation de ces besoins.
7. Inviter les organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire à assurer, dans toute la mesure du possible, une participation adéquate des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire.
8. Renforcer la capacité des pays et communautés locales affectés de prévenir les crises humanitaires, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et d'y faire face, afin de faire en sorte que les gouvernements et les administrations locales soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et de coordonner efficacement leur action avec celle des partenaires œuvrant dans le domaine humanitaire.
9. Dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement.
10. Reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale, le rôle spécifique du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que le rôle primordial des Nations unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.

Bonnes pratiques de financement, de gestion et de reddition de comptes en matière d'aide humanitaire

(a) Financement

11. Veiller à ce que le financement d'une action humanitaire destinée à répondre à une nouvelle crise n'ait pas d'effet néfaste sur la satisfaction des besoins liés à des crises en cours.

12. Reconnaître la nécessité de faire preuve d'inventivité et de souplesse face à l'évolution des besoins induits par les crises humanitaires, et s'efforcer d'assurer la prévisibilité et la flexibilité des financements destinés aux organismes, fonds et programmes des Nations unies et aux autres grandes organisations humanitaires
13. Tout en insistant sur l'importance, pour les organismes exécutants, d'adopter des modes transparents et stratégiques de hiérarchisation des priorités et de planification financière, étudier la possibilité de moins recourir à la préaffectation des fonds, ou à tout le moins d'assouplir les exigences quant à leur utilisation, ainsi que de mettre en place des dispositifs garantissant la durabilité des apports financiers.
14. Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux interinstitutions des Nations unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et soutenir activement la formulation de Plans d'action humanitaire communs destinés à servir de principal instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes.

(b) Promouvoir et améliorer l'application des normes existantes

15. Exiger des organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire qu'ils souscrivent pleinement aux bonnes pratiques en la matière et s'engagent à promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficacité dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.
16. Promouvoir l'application des lignes directrices et principes du Comité permanent interinstitutions pour les activités humanitaires, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, et des Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe parus en 1994.
17. Se tenir prêt à offrir un soutien pour la mise en œuvre de l'action humanitaire, notamment pour assurer la sécurité d'accès aux secours humanitaires.
18. Appuyer les mécanismes d'intervention d'urgence mis en place par les organisations humanitaires, y compris, le cas échéant, en leur allouant des fonds afin de renforcer leur capacité de réaction.
19. Affirmer le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les zones affectées par des conflits armés. Lorsqu'il est fait appel à la puissance et à des moyens militaires pour soutenir la mise en œuvre d'une action humanitaire, veiller à ce que ce soit selon des modalités conformes au droit international humanitaire et aux principes humanitaires et à ce que les organisations humanitaires conservent le contrôle des opérations.
20. Encourager l'application des Directives de 1994 et de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.

(c) Apprentissage et reddition de comptes

21. Soutenir les initiatives propres à favoriser l'apprentissage et la reddition de comptes de nature à contribuer à l'efficacité et à l'efficacité de la mise en œuvre des actions humanitaires.
22. Encourager la conduite régulière d'évaluations des réponses internationales aux crises humanitaires, y compris des examens de la performance des donateurs.
23. Veiller à l'exactitude, à l'actualité et à la transparence des données notifiées par les donateurs sur leurs dépenses publiques d'aide humanitaire, et encourager la mise au point de formats normalisés pour ce type de notification.