

Synthèse du rapport d'évaluation de la politique française d'action contre les mines¹

Quelques chiffres permettent de prendre la mesure du fléau : le dernier rapport de l'observatoire des mines avance qu'en 2007, 5426 nouvelles victimes de mines, restes de guerre explosifs et engins assimilés ont été répertoriées, dans 72 pays et régions². Ce résultat traduirait, pour la seconde fois consécutive, une diminution de l'ordre de 9%, après une hausse de 11% de 2004 à 2005. La Convention d'Ottawa, signée le 18 septembre 1997, traduit la volonté de la communauté internationale d'enrayer le phénomène : 156 Etats étaient signataires au 1^{er} mai 2008. Enfin, avant le Traité, 131 Etats possédaient des stocks estimés à plus de 260 millions de mines. L'Observatoire des Mines estime qu'environ 176 millions de mines antipersonnel sont actuellement stockées par 44 pays³.

Le progrès est notable. En signant la Convention, les Etats prennent cinq engagements connus comme les « cinq piliers » de la lutte contre les mines : le déminage proprement dit, sous tous ses aspects, la destruction des stocks, la sensibilisation aux risques, l'assistance aux victimes, le plaidoyer pour l'universalisation et l'application intégrale de la convention.

- Aperçu du paysage institutionnel français de la lutte anti-mines (LAM)

La France a voté à l'unanimité le 1^{er} juillet 1998, la loi de ratification de la Convention. L'un de ses décrets d'application⁴ crée la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (CNEMA) : dépendant du MAEE, elle est chargée du suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa. En même temps, elle créait le poste d'ambassadeur, chargé de mission auprès du Directeur des affaires stratégiques, affecté à la lutte anti-mines, également depuis 2006, secrétaire général de la CNEMA.

Le paysage institutionnel français implique en outre plusieurs ministères, dont, au premier chef, celui de la Défense. Par ailleurs, la société civile est concernée, d'une part, par les ONG historiques, porteuses de la cause de la LAM (ICBL, CICR⁵, Handicap International, HAMAP⁶, AISP⁷, FSD France⁸...) et, d'autre part, par une dizaine d'entreprises.

Mais la ratification d'Ottawa a-t-elle entraîné pour ces acteurs la mise en œuvre d'une politique en tant que telle ? Cette politique se traduit-elle par une stratégie d'actions ? L'ensemble de ses intervenants sont-ils effectivement organisés en vue d'objectifs communs ?

En 2000, le sénateur Pelchat interpellait le ministre de la Défense en ces termes : « *la France n'a pas été en mesure de jouer le rôle qui aurait dû être le sien [...] Il n'y a pratiquement pas de sociétés de déminage sur le terrain. En matière de développement d'équipements, il n'y a pas de stratégie nationale, pas de financement dédié [...] et pas d'instance de coordination des quelques industriels ou laboratoires maîtrisant les technologies utilisables* ». Neuf ans après, cette intervention semble avoir conservé toute son actualité.

¹ Mission d'évaluation conduite de Juillet 2008 à Janvier 2009 pour la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel

² Observatoire des mines, rapport 2008, p.41

³ Ibidem, p.10

⁴ Il existe deux décrets d'application, du 10 mai 1999, qui portent, pour le premier, sur les personnes habilitées à constater les infractions aux prescriptions de ladite loi, pour le second, sur la composition et le fonctionnement de la Commission nationale pour l'élimination de mines antipersonnel (CNEMA)

⁵ CICR, Comité International de Croix Rouge

⁶ HAMAP

⁷ AISP, Association internationale des soldats de la paix

⁸ FSD France, fondation suisse pour le déminage, section française

I- La cohérence de l'action en question

- Des priorités inégales entre les objectifs d'Ottawa

Dès après la ratification d'Ottawa, le respect des engagements de la France, autant que la visibilité de ses contributions, apparaissent comme la condition de la légitimité de sa posture et de la crédibilité de son assistance.

La France met donc en œuvre prioritairement ses objectifs relatifs aux 1^{er} et 2^{ème} « piliers » (démunage de territoires minés sous sa responsabilité, destruction des ses stocks). Dans la continuité d'une politique engagée en 1986, année de la cessation de l'exportation de mines qu'elle aussi fabriquait alors, et avec plus de trois ans d'avance sur l'échéancier prévu par la Convention, soit à la fin de l'année 1999, elle a ainsi détruit son stock. Mais d'une part les 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} « piliers » sont inégalement prioritaires. Et d'autre part, alors que les opérations de démunage humanitaire présentent un coût élevé, le soutien à la formation au démunage est apparu comme un palliatif au financement difficile de ces opérations au profit des pays affectés.

- Des engagements financiers faibles

En apparence au moins, les financements de la France sont insuffisants. Son intervention financière de soutien aux opérations de démunage serait bien inférieure à celles de la Norvège, des Pays Bas, de la Suède, de l'Allemagne, de l'Angleterre ou bien encore de la Suisse : quand la France investissait en 2007 18 centimes d'euros par habitant, les pays précités investissaient, par habitant, entre 1 euro (Allemagne) et 6,4 euros (Suisse).

Toutefois, à ces financements directs, s'ajoutent des contributions plus difficilement quantifiables, qui transitent par les organisations internationales et auxquels la France apporte parfois un concours substantiel : par exemple, elle contribuait jusque 2007 à près de 25% au financement du Fonds européen de développement (FED) qui finance, entre autres objets, des opérations de démunage.

Pendant se pourrait-il que la contribution nationale globale soit comparable à celles d'autres pays ? Bien que les données chiffrées consolidées ne soient pas disponibles, le doute prévaut sur ce sujet parmi les acteurs. Mais il conviendrait de prendre en compte également l'action diplomatique : à cet égard, la présence de la France et son rôle dans les Conférences internationales sont reconnus.

- Des acteurs en ordre dispersé

La politique nationale a reposé jusqu'ici sur la mise en œuvre des objectifs d'Ottawa par les différents ministères concernés, sous le regard de la CNEMA. Cette dernière a été créée pour être l'instance légitime d'observation et de dialogue avec les administrations, au premier rang desquelles celle du MAEE ou du ministère de la Défense, sur le respect de leurs engagements.

Des actions significatives ont été menées, qu'il s'agisse entre autres, du démunage de la Douddah à Djibouti par l'armée, des FSP Cambodge et Mozambique par la DGCID, de la création du CPADD à Ouidah au Bénin soutenue par la DCMD. Du côté des ONG, on pourra souligner l'action de Handicap International, qui a alloué, en 2006, 16 millions d'euros de son budget à l'action contre les mines (démunage, éducation, assistance aux

victimes, lobbying et sensibilisation)⁹. Le CICR, de son côté, intervient notamment dans le domaine des soins et de la réadaptation physique et a soutenu la même année des hôpitaux de 18 pays et 77 projets de réadaptation physique dans 24 pays¹⁰.

Mais l'absentéisme endémique de certains membres de la CNEMA, comme la faible écoute des relais parlementaires ont été les révélateurs de sa difficulté à influencer et à mobiliser les acteurs. L'opinion publique, sous l'effet des actions de communication des ONG, n'a-t-elle pas été un meilleur levier de l'implication des ministères dans la LAM ?

Des hésitations sont régulièrement apparues sur le rôle de la CNEMA. Instance au débat interne vif et fertile, elle a rencontré des difficultés à exprimer des positions résultant d'un consensus et aptes à conduire à des décisions. En conséquence, à défaut d'être une haute autorité administrative, ou bien encore une instance de représentation, elle aspirerait à devenir un « think tank ». Or, l'information lui a régulièrement manqué pour remplir ce rôle, trahissant ainsi un décalage entre la volonté de faire « rendre des comptes » aux opérateurs, affichée au démarrage des programmes, et le manque de moyens pour obtenir l'information pertinente apte à décider de la poursuite de ces programmes.

Aujourd'hui, alors que les ministères se replient sur leurs seules strictes compétences, et que se fait jour la nécessité d'une stratégie et d'une coordination des acteurs, la CNEMA doit voir son rôle re-précisé : au cœur des acteurs de la lutte anti-mines, a-t-elle la capacité de dire les objectifs de la stratégie et de mobiliser les organismes et les moyens ? Interministérielle par nature, la lutte anti-mines s'est depuis l'origine heurtée à l'impossible transversalité de sa mise en œuvre.

II- Une stratégie en émergence

- Une stratégie commune apparaît quand les moyens se font rares

En 2006, l'ONU met en place une stratégie inter-institutionnelle visant à coordonner l'ensemble des acteurs onusiens. Quoique appelée et annoncée depuis 2000, il faut attendre 2007 pour voir apparaître formellement une « *Stratégie française d'action durable contre les mines* », qui tente enfin d'organiser les acteurs autour d'objectifs stratégiques partagés.

Cette stratégie présente deux avancées notables : l'accent est mis, d'une part, sur le long terme et sur l'ancrage de la lutte anti-mines dans les politiques de développement, donc dans l'Aide au Développement et, d'autre part, sur les partenariats et la coordination des acteurs.

Elle permet de prévoir les critères d'adaptation aux enjeux autant que de rationaliser les choix d'intervention. Le principe de l'intervention peut s'appréhender au regard des types de conflit, de territoire et de problématique.

Si une adhésion d'ensemble à cette stratégie peut être constatée parmi les principales administrations concernées de l'Etat, l'incertitude demeure sur son appropriation. Alors que l'enjeu est de mettre en cohérence la lutte anti-mines et l'aide au développement, et d'inscrire les opérations de déminage humanitaire dans les stratégies de développement durable des territoires

⁹ CNEMA, rapport d'activité 2006/2007, p.60

¹⁰ Ibidem, p.68

pollués, l'approche humanitaire de la lutte anti-mine peine à s'intégrer dans une approche plus globale du post-conflit.

- Une capacité théorique de mobilisation transversale

Dans le système formé par les acteurs impliqués ou concernés, on observe que les organismes incontournables comme l'AFD n'ont pas de lien avec la CNEMA. Le CNDH d'Angers n'a qu'une faible capacité opérationnelle : il est bien un acteur central mais il n'est pas vraiment le bras armé de la coopération pour le déminage qu'il a pourtant vocation à être.

A noter également que la DCMD¹¹, au carrefour des mondes de la sécurité, du développement et de l'humanitaire, apparaît aujourd'hui comme un vrai centre de gravité de la lutte anti-mines - mais sans l'afficher. A l'inverse, à la DGCID¹², on qualifie aujourd'hui la lutte anti-mines de « *politique orpheline* ».

- Vers un pôle français d'action durable anti-mines pour affronter le marché international du déminage humanitaire

La France a l'expertise et les compétences pour répondre aux appels d'offres internationaux, mais la plupart de ses opérateurs sont d'un poids trop faible face aux anglo-saxons. D'où l'objectif de créer un « pôle français d'action durable anti-mines », appelé de longue date. Celui-ci devrait réunir, avec les entreprises spécialisées, les ONG concernées, présentes ou non au sein de la CNEMA, et être coordonné par FCI, organe de promotion de l'expertise française. La création, en 2008, d'un organe informel, le comité de liaison d'action contre les mines (CLAM) aujourd'hui à l'état gestatif, est une première réponse à cet objectif de consolider l'offre française.

Dans un marché réputé « à maturité », dans lequel il est de plus en plus difficile aux opérateurs français d'accroître leur présence, deux éléments sont déterminants : 1- la capacité des ONG à adopter une posture de conquête de marché et éventuellement à s'allier et à travailler ensemble 2- la capacité des entreprises françaises à faire valoir leur expertise et éventuellement à dégager des synergies entre elles et avec les ONG, entre autres autour de la recherche et l'innovation technologique.

III- Pour mettre en œuvre la stratégie d'action durable contre les mines

Les parties prenantes à la stratégie d'action commune soulignent son utilité et sa nécessité. Elle a d'ores et déjà induit des changements de comportement, permettant de rapprocher des acteurs en les faisant collaborer. Pour autant, la France n'a pas encore trouvé l'organe qui assurerait l'optimisation de ses ressources et de ses potentiels. Les recommandations à cet égard sont les suivantes :

- Définir la **critériologie commune** qui permettra d'identifier les partenaires financeurs pour chaque projet d'opération de déminage. Clé du passage de la stratégie à l'opérationnel, elle permettra de passer de la mise en cohérence des acteurs proposée par la stratégie, à la mise en synergie des moyens et des opérateurs.
- **Sur un plan organisationnel**, soit *a maxima* une organisation de type **agence**, soit *a minima* un **programme d'actions** et un **processus décisionnel** interministériel et intra-ministériel : les acteurs restent

¹¹ Direction de la coopération militaire et de défense

¹² Direction générale de la coopération internationale

autonomes et mettent en œuvre des volets ou des actions du programme. Egalement, le CLAM pourrait devenir un **pôle de compétitivité**, d'échelle modeste, spécialisé dans la recherche et l'innovation en matière de déminage, et ainsi fédérer et dynamiser l'ensemble du secteur.

- Pour répondre à l'enjeu de cohérence entre les différents instruments d'intervention, entre autres mesures, l'ambassadeur thématique chargé de la lutte contre les mines pourrait être plus largement **ambassadeur en charge du post-conflit**, symétrique du poste existant d'ambassadeur chargé de la prévention des conflits : sa capacité à mobiliser les autres directions du MAEE, et même des autres ministères, en serait accrue.
- Des **indicateurs de performance et un outil de suivi et d'évaluation** devraient être déployés, sous réserve de la définition collective préalable de la performance en la matière, et en lien avec les indicateurs de la stratégie onusienne, et ceux du CIDHG et d'autres pays donateurs.

IV- L'avenir immédiat selon trois scénarios

Un premier scénario consacre une approche selon « Ottawa », prolonge la situation présente, constate la faible priorité politique de la lutte anti-mines, et tente de préserver la place des ONG françaises par l'action diplomatique. L'accent est mis formellement sur la formation au déminage mode de soutien principal aux pays affectés. Il appelle un débat sur le rôle de la CNEMA. L'ambassadeur thématique, à l'appui d'un comité de pilotage qui prendrait la place du CLAM, construirait un programme pluri-annuel en faveur de pays prioritaires et répartissant les financements entre les opérateurs.

Les deux autres scénarios poursuivent la mise en œuvre des cinq piliers d'Ottawa, étendent la lutte anti-mines à l'ensemble des « restes explosifs de guerre » (REG), et impliquent l'extension du mandat de la CNEMA à la Convention d'Oslo. Ils traitent cependant de temporalités différentes.

Le deuxième scénario vise à organiser les réponses opérationnelles aux sorties de conflit et au retour rapide des populations ; il agit sur le court terme.

Le troisième scénario vise à soutenir des projets stratégiques de développement durable des territoires affectés. Il comprend les objectifs du précédent, mais les inscrit clairement dans une politique globale d'aide au développement ciblée. Ainsi conçue, la lutte anti-mines pourrait espérer attirer les financements de la coopération décentralisée ou des grandes entreprises internationales intéressées à la paix sociale des territoires affectés. Ce scénario appellerait logiquement la création d'une **agence de la lutte anti-mines (anti-REG)**, étroitement coordonnée avec l'AFD, comme la transformation du CLAM en **pôle de compétitivité**

Dans tous les cas, la question doit être posée d'une coordination renforcée avec la Commission européenne, avec l'éventualité de la création en son sein d'une agence dédiée au post-conflit.