

Le système d'aide à la Syrie : une localisation manquée

Peter Harling, Alex Simon and Rosalie Berthier • Synaps

Formatées par leurs habitudes bureaucratiques et déstabilisées par la complexité inattendue du conflit en Syrie, les organisations internationales comme les ONG ont négligé l'échelon local. Elles se sont ainsi privé des forces vitales, compétences et connaissances que le peuple syrien et sa société civile pouvaient mobiliser pour soulager les souffrances de la population. Six ans après ses débuts, alors que le conflit est loin d'être terminé, il est temps pour la communauté internationale de l'aide... de se faire aider par les Syriens. Une conclusion basée sur une analyse aussi étayée qu'éclairante développée par trois membres du réseau naissant *Synaps*.

Les nombreux aspects de notre échec en Syrie nécessiteront plusieurs années d'introspection, mais l'aide humanitaire est un domaine qui justifie des actions audacieuses et immédiates. Le problème n'est pas tant notre incapacité à répondre à l'ampleur de la souffrance et du chaos, que personne n'est en mesure de réduire efficacement. Il s'agit plutôt d'un paradoxe injustifiable : malgré une volonté accrue des programmes d'aide humanitaire et de développement de maintenir les Syriens au sein ou aux alentours de la Syrie, ils ont aussi eu tendance à retirer tout pouvoir aux Syriens ayant décidé de rester pour aider ceux qui souhaitent faire de même. En effet, la relation entre bailleurs internationaux et partenaires locaux n'a cessé de dysfonctionner, malgré des possibilités d'amélioration évidentes et réalisables.

Un second paradoxe connexe tient au fait que la crise syrienne est peut-être la mieux documentée de l'histoire ; et pourtant les milliards de dollars de la réponse humanitaire sont désespérément restés hors phase avec les réalités et les priorités du terrain. En dépit d'une couverture médiatique constante, des multiples données fournies par des Syriens sur place ainsi que des efforts sophistiqués de la communauté de l'aide et du développement pour documenter les événements et produire des données, l'effort humanitaire n'a jamais su s'adapter à l'escalade et à l'évolution du conflit, avec des priorités internationales très en retard par rapport à la situation sur le terrain.

Au cœur de ces deux paradoxes, un même défi : articuler un système international lourdement hiérarchisé avec des dynamiques locales complexes et fluides – un espace où les Syriens font preuve d'une autonomie qui doit être comprise et mobilisée si nous voulons renforcer la pertinence et l'efficacité des programmes d'aide et de développement auprès des populations.

Travailler en Syrie : un défi unique

Il faut admettre que le conflit syrien est un environnement de travail cauchemardesque. Les niveaux de violence, tout comme les besoins, sont extrêmes. Tout accès direct est presque impossible, et les pays voisins offrent au mieux une base d'opération compliquée. Les bailleurs, les ONG internationales (ONGI) et les agences des Nations unies doivent composer avec un contexte de sécurité qui donne le vertige, des obstacles linguistiques considérables et un défaut d'information, ainsi qu'avec une société civile syrienne émergente mais fragmentée qui manque de professionnalisation, de cohésion interne et de compréhension des normes internationales. Le

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

résultat est un paysage morcelé, clanique et généralement accablant, où le remplacement rapide des principaux acteurs syriens a d'autant plus miné tout effort pour développer des relations stables. Par ailleurs, la méfiance des Occidentaux vis-à-vis d'acteurs plus ou moins proches de mouvements reconnus comme islamistes ajoute une couche d'opacité supplémentaire.

Tout le monde est désemparé quant à la manière de faire circuler l'argent vers « le bas » ?

Même les partenaires syriens les plus importants et les plus matures ont été confrontés à de nombreux obstacles – en allant des dynamiques en constante évolution sur le terrain jusqu'à leur capacité limitée à adapter les priorités de l'aide et du développement à leurs propres tabous et à leur leadership individuel – avec pour conséquence une lourdeur des processus de décision collective. Pendant ce temps, au niveau local – dont les Syriens dans le besoin dépendent peut-être le plus – la prolifération complexe des initiatives informelles et éphémères a laissé presque tous les acteurs perplexes quant à la manière de faire circuler l'argent vers « le bas ».

Au milieu de ces circonvolutions, les acteurs internationaux doivent encore trouver un modèle efficace pour impliquer les acteurs locaux – qui possèdent la meilleure connaissance du contexte et sont les premiers concernés. Alors que les acteurs occidentaux commencent à comprendre qu'une aide efficace passe par une forte composante locale, la tendance principale au sein des ONGI et des agences des Nations unies – par qui transite la majorité des fonds disponibles – est la sous-traitance à des ONG syriennes où les salaires sont misérables, qui doivent souvent se débrouiller pour payer elles-mêmes les frais généraux, et dont les meilleurs employés peuvent être débauchés par des acteurs internationaux plus importants, pour de meilleurs salaires. Ceci explique les ressources massives allouées à des intermédiaires, et l'amertume notable des Syriens.

Alors que les prétendues négociations de paix patinent et que le conflit s'enlise, le besoin d'un partenariat plus efficace et égalitaire entre les organisations occidentales et leurs homologues syriens devient de plus en plus pressant.

Une relation de plus en plus sous tension

Pour l'instant, en revanche, les faits indiquent que l'on s'oriente dans la direction opposée. Les fonds disponibles semblent se concentrer davantage au sein des grandes organisations fortement hiérarchisées, plutôt que de s'écouler vers les acteurs au plus près du terrain. Les raisons sont multiples : alors que le volume d'aide augmente, des subventions plus importantes et pour de plus longues durées semblent être l'unique moyen de dépenser l'argent dans les délais impartis ; à mesure que les bailleurs imposent leurs propres procédures bureaucratiques aux partenaires et aux sous-traitants, les subventions les plus importantes requièrent une sophistication accrue de la part des destinataires ; les grands projets augmentent le besoin pour des services dérivés tels que le suivi et l'évaluation, alimentant ainsi une industrie parallèle qui consomme des ressources considérables ; enfin, les États bailleurs veulent souvent voir leur argent investi dans leurs propres ONGI nationales. L'ironie est que la quête légitime pour plus de transparence et de bonne gouvernance est en train de créer un système dans lequel les niveaux qui séparent les bailleurs des Syriens sont encore plus nombreux, ce qui accroît l'opacité, l'inefficacité et les frustrations déjà présentes.

Des fonds toujours plus concentrés au sein d'organisations trop bureaucratiques

L'un des problèmes associés est le manque de confiance entre la communauté internationale – perçue par de nombreux Syriens comme mercantile et impuissante – et les ONG syriennes, dont

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

les Occidentaux questionnent légitimement le niveau de professionnalisme et de fiabilité. Cette incertitude débouche sur un cycle au sein duquel les organisations internationales mettent en place des exigences coûteuses qui pourraient être prohibitives pour de petites organisations, notamment celles dont les compétences en anglais et la compréhension du régime d'aide humanitaire sont faibles. Dans le meilleur des cas, ces demandes créent de nouvelles frustrations et toujours plus d'inefficacité.

Les problèmes de communication sont plus profonds, notamment avec des acteurs syriens qui tentent d'adapter les priorités internationales aux réalités du terrain. Il est fréquent d'entendre les Syriens – mais aussi un certain nombre de professionnels occidentaux – dire que les priorités internationales ont un an de retard, sinon plus, par rapport à celles du terrain : alors que les Syriens œuvrent depuis 2013 pour que l'on passe de l'aide d'urgence à des programmes favorisant les « moyens de subsistance », en soutien aux économies locales, la transition n'a finalement eu lieu qu'en 2016, alors que les réalités avaient déjà radicalement changé. Le fossé entre les intérêts occidentaux et syriens en termes d'éducation primaire est également édifiant : en dépit de son importance vitale à long terme, et d'un vivier d'acteurs syriens soucieux de trouver des manières créatives et économiquement avantageuses de scolariser leurs enfants, celle-ci a pourtant été négligée.

Au cœur de cette faiblesse, on trouve un cycle de financement relativement rigide au sein duquel il faut mobiliser au moins trois niveaux distincts d'acteurs occidentaux et syriens pour initier tout changement. Si la direction d'une ONG syrienne souhaite réaligner ses priorités, elle doit d'abord convaincre l'ONGI dont elle est le sous-traitant, qui devra à son tour convaincre ses bailleurs. Dans le meilleur des cas, ce procédé prend des mois ; dans le pire des cas, l'initiative est tuée dans l'œuf pour cause de désaccords entre les acteurs, ou parce que tout changement de priorités demande du temps, de l'argent et des formalités.

De plus, les hauts standards de transparence et de redevabilité imposés aux acteurs occidentaux et à leurs partenaires syriens ne semblent pas s'appliquer aux bailleurs eux-mêmes, ce qui crée une relation hiérarchique, asymétrique, enracinant davantage la méfiance. En haut de la chaîne, la gouvernance est bien souvent devenue excessivement bureaucratique, rigide et opaque plus que responsable et légitime. En outre, les bailleurs, accablés par leur propre paperasserie, ont tendance à la transmettre aux destinataires, qui dépensent beaucoup d'énergie et de ressources pour formater leurs projets à des exigences administratives qu'ils considèrent à juste titre comme des obstacles.

Les normes élevées de transparence et de redevabilité ne s'appliquent pas aux bailleurs

Une partie de cette mauvaise communication est également dangereusement politique. Certains bailleurs restent attachés à des notions rendues obsolètes par les événements sur le terrain, comme la promotion de la démocratie ou la reconstruction basée sur une promesse de véritable transition politique. Pire, ils passent souvent d'un slogan séduisant mais mal défini à un autre : des concepts comme la « stabilisation » ou la « lutte contre l'extrémisme violent » sont sans cesse répétés mais restent incohérents dans la pratique. Le fait d'insister sur la « neutralité » – qui témoigne d'un penchant non-islamiste et de la volonté de séparer le travail humanitaire de l'esprit « anti-gouvernement » de la révolte syrienne – peut effectivement éroder la capacité des Syriens à exprimer des opinions partisans qui doivent être prises en compte plutôt que réduites au silence si nous souhaitons progresser vers une résolution du conflit. En général, à défaut d'une capacité à définir et à défendre stratégiquement leurs propres priorités, les destinataires syriens se sont

largement enfermés dans une programmation déterminée par les bailleurs mais qu'ils récusent par ailleurs.

Que cela soit toujours vrai après presque six ans de conflit est un signe du besoin urgent de changement. Pour cela, il est nécessaire d'accroître la compréhension des dynamiques complexes et fluides qui déterminent le contexte syrien et qui nécessitent à la fois une recherche et une analyse soutenues et systématiques – qui puisent dans la connaissance et la participation des Syriens de Syrie – et une approche plus sensible, flexible et d'inspiration locale des priorités humanitaires et du développement.

La quête de partenariats authentiques

Le conflit syrien abonde d'ironies tragiques, dont deux concernent directement l'effort humanitaire. Premièrement, le système actuel, lourdement hiérarchisé, est hostile à la culture d'initiatives à l'échelle locale, qui ont proliféré en Syrie, et qui seront essentielles pour rendre la vie des Syriens supportable dans ce qui restera, à moyen terme, un État failli. Il est incongru que les bailleurs persistent à investir dans le « renforcement des capacités », par lequel les Syriens sont censés obtenir des compétences, une maturité et une vision – en un mot : une autonomie – sans effectuer leurs propres réformes structurelles, nécessaires pour offrir aux Syriens les ressources matérielles requises et une véritable autonomie.

Les bailleurs ont contourné les capacités syriennes existantes

Deuxièmement, ces bailleurs ont largement contourné des capacités syriennes qui n'ont pas besoin d'être renforcées mais qui existent déjà. En effet, la société syrienne est riche de ressources inexploitées utiles dans le conflit : un esprit d'entreprise, des formes de solidarités impressionnantes aux confins des réseaux sociaux, une identité fluide et multiple qui peut aider à surmonter d'apparentes lignes de fracture ; la fierté de l'indépendance, des cultures populaires profondes et résilientes, un penchant pour l'éducation, un conservatisme religieux hautement pragmatique, et plus encore.

Comme nous l'avons expliqué ailleurs¹, les Syriens dans l'ensemble ont été étonnamment impliqués et innovants dans tous les aspects du conflit. Au niveau local, la société syrienne demeure bien engagée et dynamique. Sa classe éduquée a produit une série d'ONG et d'initiatives de la société civile (ISC) qui interagissent de façon constructive avec les réseaux et initiatives basés sur le terrain – créant un rare précédent de solidarité et de synergie entre classes – et servent d'interface indispensable avec le monde extérieur. Cette classe a suivi une forte courbe d'apprentissage et fait désormais l'expérience des mécanismes financiers (financements en cascade ou décentralisés, financement participatif, microcrédit entre Syriens), ainsi que des incubateurs de projets et des outils de plaidoyer.

C'est précisément le type de partenaires que les acteurs étrangers devraient davantage soutenir, non seulement financièrement, mais en leur épargnant une partie de la bureaucratie des bailleurs, en les aidant à acquérir des compétences précises (par le biais de formations, mais aussi en détachant des experts et tuteurs) et en assumant le risque de souscrire à des idées pionnières reflétant les priorités syriennes plutôt que les tendances globales. D'une certaine manière, le modèle des startups est pertinent. Pour monter en puissance, les expériences syriennes ont besoin de davantage que de fonds : elles requièrent un environnement (ou un « écosystème », dans le

¹ Peter Harling, "The Syrian Trauma", *Synaps*, 28 septembre 2016, www.synaps.network/the-syrian-trauma

jargon geek) qui les oriente et les accompagne pas à pas, nourrissant un esprit d'entreprise qui ne soit pas sapé par une sagesse conventionnelle ou une lourdeur bureaucratique.

Les projets syriens ont besoin d'autre chose que de fonds

Une nouvelle approche s'impose, notamment car, à l'heure où les Syriens luttent et que leurs besoins sont les plus criants, l'idée même de « les assister » est devenue toxique. La soi-disant bonne volonté exprimée dans les discours politiques, les initiatives diplomatiques, l'aide humanitaire institutionnelle et le soutien militaire à un camp ou l'autre ont coexisté avec d'inimaginables formes de violence et une souffrance subie par des millions de Syriens ordinaires. La communauté humanitaire devrait en partie s'inquiéter de rétablir les relations entre les Syriens et le reste du monde— ce qui est peut-être aussi important que de réparer les liens brisés entre les Syriens eux-mêmes.

La fin d'un cycle, de nouvelles perspectives

De toute évidence, les ONGI et les agences des Nations unies sont engagées dans des programmes de plusieurs millions de dollars qu'elles seules peuvent assumer, pour le meilleur ou le pire. De nombreux acteurs humanitaires sont pleinement conscients des problèmes évoqués précédemment. En un sens, ces déficiences sont naturelles : personne n'était préparé à un défi de l'échelle et de la complexité de la crise syrienne. On remarque cependant que peu (voire aucun) de ces manquements sont propres au contexte syrien : au contraire, le défi qui consiste à ancrer un système international lourdement hiérarchisé dans des dynamiques locales, complexes et fluides est une caractéristique du cadre de l'aide et du développement humanitaires, vieille de plusieurs décennies.

La Syrie se distingue cependant par l'étendue et la durée de la crise, et la déconnexion abyssale entre les vastes ressources mobilisées et l'impact relativement faible sur le terrain. Six ans plus tard, nous n'avons plus d'excuses pour continuer comme avant. S'accrocher à l'espoir qu'une page sera bientôt tournée et que les choses vont s'améliorer confine au fantasme et au renoncement moral. Massifier l'aide aux mains de quelques agences des Nations unies et ONGI menace de diminuer davantage l'ingéniosité syrienne au moment où elle est le plus sollicitée. Plus inquiétants encore sont les signes d'une normalisation-réflexe des relations occidentales avec le régime syrien, qui créera vraisemblablement de nouveaux problèmes avant d'apporter des solutions et semble une entreprise particulièrement naïve si elle est considérée comme une alternative à la coopération avec la société qui existe en dessous. La chute d'Alep et la transition vers une Maison Blanche qui ne cache pas son mépris pour l'opposition syrienne ne feront qu'accélérer cette tendance.

L'étendue de la tragédie syrienne a offert une base pour le cynisme, voire le fatalisme : à mesure que le bilan humain augmente et que les négociations échouent, le monde semble céder à la capitulation plutôt qu'à l'innovation. Pourtant, la guerre syrienne est plus qu'une tragédie déchirante ou que l'échec du système : c'est le conflit qui définit une ère, une douloureuse question adressée à nous tous, et à laquelle nous n'avons que partiellement répondu. Nous ne pouvons pas nous permettre de nous lamenter ni de repousser plus longtemps un exercice critique qui pourrait venir trop tard pour être pertinent. Ne serait-ce que parce que le conflit est loin d'être terminé.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Dans une mosaïque de souffrance, l'échelle locale est la clé d'une amélioration

Contrairement à la doctrine militaire – qui évolue rapidement face aux réalités changeantes du champ de bataille –, l'humanitaire semble avoir plusieurs guerres de retard : concentré sur des manœuvres d'envergure, il n'a pas perçu l'évolution radicale vers une violence aussi destructrice que décentralisée. Des dynamiques différentes créent des besoins différents dans une mosaïque de souffrance, où l'échelle locale est d'autant plus importante pour effectuer des changements à l'échelle globale.

L'occasion se présente de commencer à expérimenter un nouveau paradigme, en développant l'accès à une pléthore d'initiatives proprement syriennes en collaboration avec les réseaux informels indispensables à la résolution des problèmes, et en utilisant l'extraordinaire et unique esprit d'entreprise syrien. En d'autres termes, et bien que cela devrait aller sans dire, le régime d'aide devrait replacer les Syriens au cœur de tout processus de rétablissement.

Certains bailleurs et ONGI visionnaires ont déjà commencé à travailler dans ce sens. Un virage généralisé dans cette direction entraînera des réformes pour une action humanitaire plus réactive et plus à l'écoute des Syriens, qui connaissent les vrais besoins et font le travail. Les partenaires locaux responsables de la mise en œuvre doivent certainement se perfectionner, mais ils le feront plus rapidement dans une relation plus saine avec leurs bailleurs. La responsabilité du changement incombe en premier lieu à la partie dominante de cette dynamique : des bailleurs relativement expérimentés et confiants, et à qui le traumatisme quotidien de ce conflit est épargné.

Les bailleurs qui évolueront en faveur d'une relation basée sur un véritable partenariat verront bientôt que les talents locaux ne manquent pas. Pour rester efficace, l'aide humanitaire a besoin d'aide. Et cette aide viendra des Syriens.

Le titre de cet article est le choix de la rédaction de la revue Alternatives Humanitaires. Ce texte est paru le 2 janvier 2017 sous le titre original "The Syria aid regime that needed help. Touching the ground" sur le site de Synaps : www.synaps.network/the-syria-aid-regime-that-needed-help

Nous le publions ici avec l'aimable autorisation du fondateur et directeur de Synaps, Peter Harling.

Traduit de l'anglais par Benjamin Richardier

Biographies

Peter Harling • Fondateur et directeur de *Synaps* (<http://synaps.world>). Peter a passé ces vingt dernières années entre l'Irak, la Syrie, le Liban, l'Égypte et l'Arabie Saoudite, où il a rempli des fonctions de chercheur, journaliste, consultant et responsable de projets.

Alex Simon • Consultant chez *Synaps* et étudiant en Master à l'université Johns Hopkins School of Advanced International Studies à Washington. Alex a vécu à Amman, en Jordanie, où il collaborait avec des organisations comme Syria Direct et International Crisis Group. Actuellement il dirige les travaux de *Synaps* sur le développement local à Tripoli, Liban.

Rosalie Berthier • Consultante chez *Synaps* où elle mène des recherches sur les questions relatives à l'aide humanitaire en Syrie. Elle mène actuellement une étude sur l'économie libanaise. Rosalie travaille sur le Liban et le Proche-Orient depuis plusieurs années, avec des organisations

internationales ou dans le cadre de recherches académiques. Elle a également travaillé en Égypte et en Turquie.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.

Pour citer cet article : Peter Harling, Alex Simon, Rosalie Berthier, « Le système d'aide à la Syrie : une localisation manquée », Alternatives Humanitaires, n°4, mars 2017, p. 70-81, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2017/03/10/le-systeme-daide-a-la-syrie-une-localisation-manquee/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-181-7