

Regards croisés Asie-Afrique sur Istanbul

Danielle Tan • Institut d'Asie Orientale (École normale supérieure Lyon, France) et
Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (Bangkok)
Mamadou Ndiaye • Office africain pour le développement et la coopération (Sénégal)

Si le Sommet humanitaire mondial génère de nombreuses attentes, il suscite également de multiples interrogations. En dépit des huit consultations régionales qui, entre le printemps 2014 et l'été 2015, d'Abidjan à Tokyo, ont tendu à recueillir le plus grand nombre de contributions, le compte n'y est manifestement pas. Au prisme du Laos et du Cambodge pour l'une, et de l'Afrique de l'Ouest pour l'autre, Danielle Tan et Mamadou Ndiaye nous disent un peu ce que deux continents, fortement concernés par les problématiques humanitaires, retiennent de ce processus et espèrent de son climax stambouliote. Sans faire l'impasse sur ce qui aurait été oublié en chemin.

Alternatives Humanitaires – *Que retirez-vous de positif et de négatif, tant sur la forme que sur le fond, du Sommet humanitaire mondial tel qu'il s'annonce ?*

Danielle Tan – Ce Sommet suscite de nombreuses attentes car il a pour ambition de réformer un système qui échoue à répondre à l'intensification et à la complexification des crises. Il sera l'aboutissement d'un processus de deux ans conduit par les Nations unies, dont l'objectif est de favoriser le dialogue à l'échelle mondiale sur la manière d'améliorer les interventions humanitaires. La méthode proposée est ambitieuse et innovante car ces consultations ont permis d'entendre et de réunir pour la première fois un large spectre d'acteurs, plus de 23 000 personnes au final, le tout étayé par plus de 400 déclarations écrites, pour un coût de 24 millions de dollars.

Contrairement à la plupart des processus menés par les Nations unies, le Sommet n'avait pas de programme déterminé à l'avance afin de ne pas orienter les débats et de permettre à tous les points de vue de s'exprimer. Si les acteurs reconnaissent le caractère ouvert et innovant de ce processus, la crainte aujourd'hui est que l'absence de cadre clair empêche les paroles de se traduire en actes.

Le rapport du Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon, *One Humanity: Shared Responsibility*, qui forme une synthèse des débats est un plaidoyer pour une nouvelle architecture de l'aide, mieux coordonnée en liant plus efficacement l'aide humanitaire avec l'aide au développement et qui s'investirait davantage – sur le plan financier et politique – à prévenir les crises avant qu'elles n'éclatent.

À la lecture du rapport cependant, les déceptions sont grandes. La principale critique que l'on peut formuler est que celui-ci est léger en termes de vision et de propositions. On a le sentiment de lire une liste de 122 « bonnes intentions » – certes louables – mais qui ne fixent pas les priorités

et la direction globale à suivre pour matérialiser les engagements nécessaires. Le rapport propose une vision noble de « l'humanité », mais ce concept n'est pourtant pas clairement défini. Surtout, il fait peu de cas des préoccupations qui ont été soulevées de manière récurrente lors des consultations, telles que l'autonomisation des intervenants locaux, la protection de l'indépendance de l'action humanitaire dans des contextes fortement politisés, une responsabilité accrue envers les bénéficiaires de l'aide, et une présence plus forte sur le terrain. Par exemple, une proposition concrète pour localiser l'aide humanitaire avancée par Charter4Change¹, une initiative conduite par un collectif d'ONG internationales et nationales, n'a pas été mentionnée. Enfin, le rapport n'est pas assez ambitieux en ce qui concerne la réforme même du mandat des organisations des Nations unies, qui jouent un rôle non négligeable dans la confusion institutionnelle de l'actuel système de l'aide.

Mamadou Ndiaye – La consultation a été un exercice intéressant et inclusif qui a recueilli les points de vue de la région où nous menons des activités humanitaires. La diversité et le nombre de participants aux consultations étaient impressionnants. Dans le fond, la qualité des contributions était bonne et représentative de la problématique régionale. Cependant, une attention importante doit être donnée à la compilation et à la restitution des contributions. Le document pourra servir de référence dans les cinq prochaines années.

A. H. – *S'agissant de vos principales zones géographiques d'expertise et d'intervention – le Laos et le Cambodge d'un côté, l'Afrique de l'Ouest de l'autre –, vous semblent-elles devoir bénéficier d'une attention particulière ?*

D. T. – Le Laos et le Cambodge ont participé à la consultation régionale regroupant les pays d'Asie du Nord et du Sud-Est qui s'est tenue à Tokyo en juillet 2014. Au cours de cette consultation, les participants ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer la cohérence entre le Sommet et les autres processus globaux liés au changement climatique et au développement durable (la Conférence mondiale sur la Réduction des risques de catastrophes, Sendai, Japon, 2015 ; les 17 Objectifs de développement durable adoptés en septembre 2015 ; les dernières conférences sur le changement climatique). En effet, l'Asie-Pacifique est la région du monde la plus concernée par le changement climatique : en 2013, 137 catastrophes naturelles ont touché 82 millions de personnes, en tuant plus de 18 000 d'entre elles.

Alors que le Laos et le Cambodge ont marqué dans les années 1970-1980 l'histoire de l'action humanitaire à travers la médiatisation des *French doctors* qui revendiquaient alors un droit d'ingérence, ces pays connaissent aujourd'hui une « transition » quant à la nature de leurs besoins humanitaires. Ces pays illustrent bien la porosité des frontières entre l'humanitaire et le développement. Les conflits armés ont été remplacés par les catastrophes naturelles et un accroissement des inégalités dans un contexte de forte croissance économique. Ces pays ne sont plus considérés comme prioritaires car ils ne subissent pas de catastrophes naturelles de grande ampleur, mais plutôt de faible intensité et de façon régulière causées par le changement climatique et l'exploitation intensive des ressources naturelles, et surtout parce que la priorité est clairement donnée au processus de développement.

Pourtant, les besoins existent et la pauvreté reste un problème fondamental.

Si le rapport intègre la problématique climatique en prenant davantage en compte la préparation aux catastrophes naturelles, le manque d'investissement financier pour renforcer la résilience des

¹ <http://charter4change.org>

plus vulnérables reste un problème majeur. En 2014, seulement 0,4 % de l'APD a été dépensé pour la réduction des risques de catastrophes. Le rapport prévoit d'augmenter l'enveloppe financière à 1 % mais cet engagement reste dérisoire pour les acteurs de terrain.

Ces derniers ont notamment soulevé, lors des consultations, l'importance de réduire le clivage humanitaire/développement en soulignant que le mode de financement n'est pas approprié pour répondre aux désastres (sur des durées courtes, peu flexible, et pas assez centré sur la préparation). Il semblerait que la division humanitaire-développement ait largement été entendue puisque Ban Ki-moon en fait la colonne vertébrale de son architecture de l'aide, en considérant les objectifs humanitaires et de développement comme un seul et même défi.

Sur le plan théorique, cette idée a du sens mais certains acteurs – notamment Médecins Sans Frontières – s'interrogent sur la pertinence et la faisabilité de cette approche combinée dans la pratique, et craignent même que les principes humanitaires ne soient menacés. Au lieu d'ériger une norme globale traitant indifféremment toutes les crises, il s'agirait plutôt d'établir une différenciation explicite entre les conflits et les catastrophes naturelles – des réponses différenciées et un partage clair des responsabilités entre donateurs, agences, Nations unies, gouvernements, et les organisations de la société civile – car la réponse n'est pas la même dans ces deux types de situation.

M. N. – Le Secrétaire général des Nations unies, dans son « Agenda pour l'humanité » (en annexe de son dernier rapport), dit effectivement qu'au titre de la cinquième responsabilité principale, « Investir dans l'humanité », il faudra « développer des objectifs concrets pour augmenter le financement direct et prévisible aux acteurs nationaux et leur fournir le soutien à long terme pour développer leur capacité à rechercher et gérer les fonds là où ils seront nécessaires ». La faiblesse des financements des actions humanitaires reste en effet préoccupante : ces dernières années, le financement a rarement dépassé les 50 % des besoins minimums. Or la situation explosive dans le Sahel jusqu' autour du lac Tchad mérite plus d'attention pour répondre de manière adéquate à l'extrémisme violent qui s'y développe.

Cette question du financement direct des acteurs locaux était un point que les deux consultations de la région Afrique avaient souhaité voir se traduire en actes concrets pour se conformer au discours servi sur le rôle et l'importance de ces acteurs locaux dans l'action humanitaire. De fait, ils se sont renforcés, ils ont développé des capacités et gagné en expérience pour être en droit de jouer un rôle important dans la région aux côtés des autres acteurs humanitaires.

A. H. – *Toujours s'agissant du Cambodge et du Laos, et de l'Afrique de l'Ouest, ces pays vous semblent-ils présenter des initiatives, processus ou expériences qui pourraient alimenter la réflexion sur la réforme de l'aide humanitaire mondiale ?*

D. T. – Les débats autour de cette réforme posent la question de l'argent, des principes humanitaires et des changements institutionnels à réaliser. Mais pour de nombreuses organisations locales, cela pose surtout la question du pouvoir, ou plus exactement, le manque de volonté de la part des partenaires internationaux de le partager. La principale recommandation formulée ces dernières années par les acteurs de terrain pour améliorer l'intervention humanitaire est de mettre les personnes touchées par les crises et les organisations locales au cœur du nouveau système de l'aide. Il y a une demande claire pour un modèle humanitaire plus équitable et respectueux des personnes.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Selon Development Initiatives, en 2014, sur les 4 milliards de financements octroyés aux ONG, plus d'un tiers (1,4 milliard de dollars) est allé aux dix plus grandes ONG internationales qui sous-traitent par la suite à des partenaires locaux. Seulement 0,2 % de l'aide humanitaire est envoyée directement aux acteurs nationaux non gouvernementaux pour la mise en œuvre de l'action humanitaire – soit un total de 46,6 millions sur 24,5 milliards de dollars. Les ONG internationales signataires de l'initiative Charter4Change s'engagent par exemple à reverser 20 % de leurs financements aux ONG locales.

Le manque de capacité technique et administrative des organisations locales, mais également la corruption sont souvent invoqués pour justifier ce déséquilibre. Les organisations locales sont désignées comme des partenaires alors qu'elles sont souvent confinées à un rôle de sous-traitants. Il est urgent d'engager une réflexion de fond sur le renforcement des organisations de la société civile afin que celles-ci puissent participer réellement à la formulation des programmes, des règles de partenariat et aux processus décisionnels au même titre que les ONG internationales. Cela implique par conséquent un changement radical dans l'attitude des bailleurs.

Le renforcement des organisations de la société civile (OSC) constitue un enjeu important au Laos et au Cambodge. Dans un contexte autoritaire comme celui du Laos, la situation des OSC est particulièrement critique. Seulement 35 organismes sans but lucratif (*Non-Profit Organizations* en anglais) ont pu obtenir un statut légal, tandis qu'une vingtaine d'organisations sont enregistrées en tant qu'entreprise sociale ou sont organisées en réseaux informels. Elles sont étroitement surveillées et muselées. En 2012, Sombath Somphone, un leader respecté de la société civile, a été enlevé. À ce jour, il est toujours porté disparu. Le renforcement des capacités des OSC est devenu une priorité pour les bailleurs de fonds, mais les ONG internationales ont du mal à trouver des partenaires. Par exemple, la Commission européenne a mis à disposition un fonds important de 2 millions d'euros destiné aux acteurs non étatiques, mais il reste largement inaccessible aux OSC car le processus de sélection est trop complexe et inadapté au contexte laotien. Quant au Cambodge, on peut y observer les effets néfastes de l'arrivée massive de l'aide. Depuis l'instauration de l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (Apronuc) au début des années 1990, les ONG se sont multipliées de manière pléthorique. En 2012, environ 3 500 ONG étaient enregistrées (2 982 ONG locales et 511 internationales), mais en réalité, quelque 1 350 ONG seraient réellement actives. Ce nombre élevé fait de ce petit pays de 14 millions d'habitants l'un des pays avec la plus forte concentration d'ONG proportionnellement à sa population. Ces deux exemples nous obligent à prendre au sérieux la question de la « rente du développement » et « la rente de l'humanitaire qui apparaît comme une de ses variantes »² si l'on veut réfléchir à une réorientation de l'aide internationale. Aussi bien au Laos qu'au Cambodge, l'aide internationale renforce trop souvent des élites au pouvoir qui instrumentalisent cette manne financière pour panser les plaies d'un développement non durable. *In fine*, l'enjeu de cette réforme est de pouvoir faire en sorte que l'argent aille effectivement aux plus pauvres et à ceux qui en ont besoin, et cela ne pourra se réaliser sans la participation active de la société civile.

M. N. – Les acteurs nationaux ont fait part du risque de voir la localisation se réduire à la transformation de certaines ONG internationales en ONG locales au lieu d'établir un vrai partenariat avec celles déjà existantes. Une question importante pour des ONG nationales est la suivante : les acteurs humanitaires sont-ils prêts à changer pour apporter des réponses adéquates

² Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Aide humanitaire ou aide au développement ? La "famine" de 2005 au Niger », *Ethnologie française*, vol. 41, n° 3, 2011, p. 415-429.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

aux besoins des populations affectées ? Or, tout au long de ces consultations, les points de vue, les faits et gestes ne nous ont pas toujours semblé aller dans ce sens. Nous osons espérer que le Sommet permettra de prendre cet engagement. Par ailleurs, il ne fait pas de doute que le rôle et la responsabilité des États restent primordiaux dans les solutions aux conflits et aux effets des catastrophes naturelles. Le Sommet doit les amener à prendre l'engagement de respecter et d'assumer leurs obligations, par ailleurs librement souscrites.

Propos recueillis par Boris Martin, rédacteur en chef

Biographies

Danielle Tan • Docteure en science politique (Sciences Po Paris 2011), chercheuse associée à l'Institut d'Asie Orientale (IAO) de l'École normale supérieure (ENS Lyon) et à l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (Irasec) à Bangkok. Ses recherches portent sur la présence chinoise en Asie du Sud-Est, plus particulièrement au Cambodge, au Laos et dans les marges du Triangle d'or. Grâce à la bourse du Fonds Croix-Rouge française en 2014, elle a pu questionner le sens et la réalité à donner au concept de « transition humanitaire » au Laos (« La “transition humanitaire” au Laos : une cartographie des acteurs, des dynamiques et des modes de gouvernance », *Les Papiers du Fonds*, janvier 2016, n° 2). Elle a enseigné à Sciences Po (Paris, Nancy et Lyon). Elle a également une expérience de terrain dans le développement en France, au Maghreb et en Asie du Sud-Est en tant que volontaire et consultante.

Mamadou Ndiaye • Agroéconomiste de formation, il est directeur général de l'Ofadec (Office africain pour le développement et la coopération) au Sénégal, une ONG œuvrant aussi bien dans le développement que dans l'humanitaire. Il a participé au projet du Médiateur (*Ombudsman*) pour l'assistance humanitaire initié par la Croix-Rouge britannique en 1999 et dont l'un des objectifs était de permettre aux bénéficiaires de l'aide de faire entendre leur voix sur la gestion des situations d'urgence les concernant. Il a été membre durant deux années du Comité d'orientation dont le travail a abouti à la création du Humanitarian Accountability Partnership International (HAP International) en 2003. En avril 2015, il est élu pour trois ans membre du Conseil de direction de ICVA (International Council of Voluntary Agencies) et représente ICVA au sein du Conseil international du Projet *Sphere*. L'Ofadec est la première ONG à travers le monde certifiée en vertu du Programme de certification de redevabilité de HAP International (HAP International Accountability Certification Program).

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

Pour citer cet article : Danielle Tan, Mamadou Ndiaye, « Regards croisés Asie-Afrique sur Istanbul », Alternatives Humanitaires, n°2, mai 2016, p. 60-69, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2016/05/07/regards-croises-asie-afrique-sur-istanbul/>