

Le Sommet des plus grandes incertitudes

Gareth Price-Jones • Care

Les craintes et appréhensions, tout comme les attentes qu’inspire le Sommet humanitaire mondial ne sont pas cantonnées au monde francophone, disons à ces ONG « French doctors » réputées pour leur âpreté dans les débats humanitaires internationaux, sans que pour autant cela leur procure la place qu’elles mériteraient réellement. Les acteurs anglo-saxons, à l’image de Care, ne sont pas sans critiquer cet événement en passe de susciter une « énorme déception ». L’expression est de Gareth Price-Jones, en charge du plaidoyer de cette ONG historique, qui ne désespère pas, cependant, que la montagne accouche finalement d’autre chose que d’une souris.

Dès l’annonce du premier Sommet humanitaire mondial (SHM) par le Secrétaire général Ban Ki-moon, on savait que cela représentait un projet des plus ambitieux. S’agissant d’une réunion des principaux acteurs étatiques et non étatiques, en s’appuyant sur un processus de consultation inclusif de grande envergure, l’objectif était la recherche de grandes idées pour transformer la réalité vécue par les personnes affectées par la guerre et les catastrophes. Trois ans plus tard, et sur la base de sa trajectoire actuelle, ce Sommet est en passe de devenir une extravagance coûteuse, un projet en grande partie avorté qui aura engendré quelques changements mineurs au sein du système humanitaire, mais qui aura manqué – et de loin – tout ce qui aurait pu ressembler à un objectif ambitieux. Il est peu probable qu’un tel événement soit organisé de nouveau à l’avenir. C’est une énorme déception.

La vaine quête du changement ?

Le Sommet donna d’abord l’impression de se chercher une raison d’être. Bon nombre des défis auxquels les humanitaires étaient confrontés en 2012 n’étaient pas nécessairement de ceux qu’une réunion internationale allait résoudre. Et faute de perspective claire en matière de changement, la démarche n’exprimait qu’un engagement politique limité. Certes, les choses ont fini par s’améliorer au cours des trois années du processus, les États et les membres de la société civile investissant des ressources considérables dans le processus de consultation. Des centaines de rapports et de documents de plaidoyer ont été rédigés et soumis au secrétariat du SHM dirigé par l’OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies.

Au début de l’année 2015, il est apparu clairement qu’il n’y aurait pas de grandes idées nouvelles susceptibles de transformer les solutions destinées aux personnes affectées. Les discussions portaient principalement sur l’acheminement de l’aide humanitaire, s’attardant sur les plaintes à propos de la coordination, de la duplication et de l’efficacité. En effet, l’opinion prédominante au vu des conflits en Syrie, en République centrafricaine ou au Soudan du Sud était que le système humanitaire avait échoué. Seul l’effort concerté visant à repousser cette impression, en mettant

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

L'accent sur les améliorations apportées depuis les années 1990 et les millions de personnes qui obtiennent de l'aide chaque année, aura permis de déplacer l'attention des débats des acteurs humanitaires vers ceux qui ont le pouvoir de répondre aux demandes d'assistance, à savoir principalement les États membres de l'ONU. Ce fut un changement clé, parfaitement résumé par l'affirmation selon laquelle il n'existe « aucune solution humanitaire aux problèmes humanitaires », et renforcé encore davantage par la publication du rapport de synthèse du processus de consultation. Celui-ci affirmait qu'il n'existait aucun remède miracle et que les gains liés à l'offre viendraient non pas de nouvelles « grandes idées » mais de la mise en œuvre plus systématique des meilleures pratiques existantes, développées au fil des décennies.

Naturellement, des améliorations peuvent être apportées, et elles s'imposent de toute urgence, ne serait-ce que pour s'assurer que les meilleures pratiques identifiées soient mises en œuvre de manière plus systématique sur l'ensemble de l'écosystème humanitaire. Mais la question fondamentale qui en découle est que cela n'apporte tout simplement aucune transformation. Nombre de ceux qui sont impliqués se sont rendu compte que même si nous dupliquions toutes les agences de l'ONU, les grandes ONG internationales comme Care, MSF ou Oxfam, que nous doublions tous les budgets de chaque ministère en charge de la gestion des catastrophes, que nous créions des mécanismes de coordination ultra efficaces et que nous clonions tous les travailleurs humanitaires qualifiés, nous serions toujours dans l'incapacité de fournir une aide suffisante pour répondre ne serait-ce qu'aux normes minimales, telles celles de *Sphere*, et encore moins d'assurer la sécurité et la dignité des quelques 125 millions de personnes identifiées comme étant dans le besoin au début de l'année 2016.

Un changement de direction bienvenu

Le changement clé que nous avons évoqué a néanmoins marqué le début d'une réorientation vers une discussion beaucoup plus stratégique axée sur la façon d'aborder l'envol de la *demande* pour ces aides. Cette demande a en effet augmenté de façon significative depuis la première annonce du Sommet, en particulier avec le conflit en Syrie, mais également à travers l'Afrique et l'Asie. Malgré une forte croissance des budgets, le fossé entre les besoins et les ressources s'agrandit chaque année, tandis que les catastrophes naturelles récurrentes en Europe et aux Amériques, qui nécessitent souvent l'intervention directe des gouvernements et des ONG, ont mis en évidence l'impact croissant du changement climatique et le risque que ces catastrophes aillent jusqu'à surpasser la capacité des États riches disposant d'un gouvernement fort et de systèmes d'assurance bien développés.

La discussion a en particulier évolué au cours de l'année qui vient de s'écouler, et essentiellement dans le bon sens. Dans tous les documents clés, y compris les rapports du Secrétaire général et du Panel de haut niveau sur le financement humanitaire, on est passé de simples propositions de modifications du système humanitaire au défi lancé aux États membres de l'ONU de remodeler fondamentalement le paysage au sein duquel le système humanitaire opère.

Certaines interventions demeurent décevantes. La principale action visible de la part des onze donateurs les plus influents a consisté en une lettre appelant à une coordination et des plans intersectoriels améliorés, un meilleur leadership et un Comité permanent interorganisations (CPI/IASC en anglais) plus efficace, ce qui est loin d'être suffisant pour inspirer une nouvelle génération de travailleurs humanitaires ou persuader les gens à travers le monde de mettre la main au portefeuille. Le « grand bargain » du financement humanitaire, en dépit de toutes les suggestions pratiques qu'il contient, a véhiculé un sentiment décourageant marqué par l'idée que « nous ne corrigerons nos défauts que si vous corrigez les vôtres d'abord ». Malgré tout, la vision

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

énoncée par le Secrétaire général dans son rapport se concentre fortement sur les solutions politiques qu'une intervention efficace exige.

Un nouvel élan politique

Combiné aux appels à une action politique concertée, la perception du public et des médias a radicalement changé avec la publication des photos du corps échoué du petit Syrien Alan Kurdi en septembre dernier, et la reconnaissance tardive de l'ampleur de la crise européenne des réfugiés. Bien qu'elle n'ait rien d'exceptionnel en termes d'ampleur ou de souffrance par rapport aux chiffres à l'échelle mondiale – elle représente environ 2 % des personnes déplacées sur la planète –, cette crise a capté l'attention des médias du monde entier. Et la proximité des principaux pays donateurs a soudainement amené l'action humanitaire sur le devant de la scène politique internationale. Alors que les dépenses liées à l'accueil des réfugiés en Europe s'envolaient, les premières annonces suggérant que des chefs d'État pourraient assister au Sommet cessaient de paraître utopiques.

Mais presque aussitôt, de nombreux dirigeants politiques ont ouvertement ignoré les principes humanitaires et publiquement appelé à l'abandon des principaux outils de l'action humanitaire, tels que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Certains des principaux donateurs ont aggravé la crise en réaffectant les fonds destinés aux régions touchées pour financer les services de soutien aux réfugiés chez eux. La perte de stature morale a été incalculable : si on laisse les États les plus riches du monde affirmer que le soutien des plus vulnérables est trop coûteux, il est évident que les États beaucoup plus pauvres qui accueillent la majeure partie des personnes déplacées et des réfugiés seraient en droit de revendiquer la même chose, ce qui aurait des conséquences potentiellement catastrophiques pour les personnes affectées et l'intégrité du système dans son ensemble.

Ces dernières semaines, on a pu entrevoir cependant quelques signes indiquant que les calculs stratégiques étaient en train de changer. La Conférence de Londres sur la Syrie du 4 février 2016 fut une réussite qui a permis de lever 12 milliards de dollars. Cela semble suggérer que les États donateurs reconnaissent le fait qu'investir dans les moyens d'intervention dans la région est non seulement le meilleur moyen d'aider les personnes déplacées par le conflit en Syrie, mais également dans leur propre intérêt : cela permet d'assurer une gestion appropriée de la réinstallation tout en accordant une attention particulière aux personnes qui sont le plus dans le besoin. La comparaison entre les 250 millions de dollars que la Suède a consacrés à l'aide aux Syriens dans la région depuis quatre ans et les 9 milliards de dollars estimés qu'elle va consacrer au soutien des Syriens et autres réfugiés en Suède pendant les deux années à venir apporte la preuve que la concentration des efforts sur une réponse rapide et généreuse aux crises humanitaires (à la fois en termes de financement et de réinstallation structurée des plus vulnérables) représente un investissement très rentable.

La réussite de la Conférence de Londres sur la Syrie semble suggérer que les décisions relatives à l'investissement ou à la réorientation des aides sont en train d'être réexaminées d'un point de vue plus stratégique, mais elles doivent être suivies par une mise en œuvre rapide. Deux mois après cet événement, moins de la moitié des engagements s'étaient effectivement transformés en fonds consacrés à des programmes : tout comme on peut le craindre pour le SHM, un fossé béant demeure entre ce qui est dit lors des réunions de haut niveau et les décisions politiques prises une fois de retour dans les capitales.

Un Sommet en équilibre instable

À l'heure où cet article est rédigé – fin mars 2016 –, le Sommet pourrait très bien pencher dans un sens ou dans un autre, deux scénarios principaux se profilant.

Le premier voudrait qu'une mauvaise organisation, combinée à un manque de vision et à la peur de déclarations populistes (et sans doute inexactes), dissuade les grands dirigeants mondiaux de participer au Sommet, laissant ainsi à la place aux ministres de second rang et aux responsables humanitaires. À l'heure actuelle, aucun grand dirigeant mondial ne s'est engagé à y participer, nombre d'entre eux pouvant craindre d'être présentés par leurs adversaires politiques comme naïfs et idéalistes, avec le risque de reproduire ce que beaucoup considèrent comme les récentes « erreurs » politiques désastreuses d'Angela Merkel : pleines de principes et admirables, mais pas adaptées à une situation mondiale qui se détériore, avec un nombre visiblement illimité de personnes qui ont besoin d'aide.

Dans ce scénario, le Sommet serait encore loin d'être un échec complet : on y verrait des innovations importantes en matière de financement et de conceptualisation de l'aide, quelques engagements inédits visant à soutenir les acteurs locaux, et un nouvel élan axé sur l'amélioration du « système » du CPI. On peut s'attendre à voir les déclarations politiques mettre l'accent sur les détails, tandis que les grandes décisions concernant les moyens de se préparer aux scénarios probables des deux décennies à venir seront reportées, et donc probablement prises exclusivement au sein de la sphère politique, sur la base d'une économie politique frileuse visant à protéger des intérêts nationaux restreints tout en minimisant le risque de dommages pour les économies et les pays riches. Les indicateurs clés seraient des menaces de blocage des aides si les États échouent à stopper ou absorber les flux de personnes fuyant la pauvreté et l'oppression, et une concentration des efforts sur la sécurisation des frontières et non sur les droits des personnes affectées.

Pour les humanitaires que nous sommes, cela nous obligerait certainement à continuer de faire davantage avec moins de moyens, de peaufiner nos approches et d'améliorer notre impact mais, comme nous le faisons déjà, cela impliquerait de poursuivre constamment une cible mouvante, qu'il s'agisse du nombre de personnes affectées ou des ressources nécessaires¹.

Le second scénario, plus attrayant, verrait une masse critique de dirigeants mondiaux saisir l'occasion et faire preuve d'un leadership réellement visionnaire, en réaffirmant les principes et les idéaux humanitaires à la fois du point de vue de l'humanité, mais également en tant que solution pragmatique et économique aux défis auxquels nous serons confrontés au cours des vingt prochaines années. Dans ce scénario, le Sommet génère la volonté politique de bannir les déclarations du genre « érigez les barrières » ou « charité bien ordonnée commence par soi-même » et d'établir un niveau de soutien supérieur et novateur visant non seulement à répondre aux besoins humanitaires, mais également à les anticiper et à en résoudre les causes sous-jacentes à l'échelle stratégique requise.

Cela passerait tout d'abord par des engagements sérieux concernant le rétablissement des normes humanitaires. Ceci nécessiterait qu'un nombre considérable d'États présents au Sommet s'engagent à protester formellement en cas de violation du DIH ou d'attaque dirigée contre les

¹ Voir le financement insuffisant des appels de fonds humanitaires dans *Global Humanitarian review* 2016, p. 12, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHO-2016.pdf>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

humanitaires, voire même à prendre des sanctions diplomatiques, économiques ou même militaires, que les violations soient commises par des alliés ou des adversaires. Cela implique de s'assurer que la protection de telles normes figure plus haut dans l'ordre des priorités que les programmes de sécurité à court terme, à quelque niveau que ce soit, y compris celui des chefs d'État.

Ceci signifie qu'à tous les niveaux des gouvernements (y compris leurs forces armées), une distinction publique claire doit être faite entre la lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme et l'aide humanitaire impartiale et neutre. Cela implique de rester publiquement attaché aux traités et engagements clés qui ont été pris et de les renforcer, tout en réfutant les opposants nationaux et internationaux quand ces derniers déclarent que ces traités sont « obsolètes » ou « irréalistes ».

Cela nécessite des financements beaucoup plus importants – de l'ordre de plusieurs milliards de dollars par an –, non seulement pour les interventions, mais également pour la préparation, la réduction des risques de catastrophes et la prévention des conflits. Cela implique de reconnaître les États et populations affectés comme de véritables partenaires pour relever les grands défis mondiaux, et non comme des clients capables de gérer les problèmes humanitaires à la place des pays occidentaux si ces derniers leur donnent tout simplement assez d'argent.

Cela supposerait enfin un engagement sérieux à un niveau stratégique ainsi qu'un investissement à la fois financier et diplomatique dans les crises moins médiatisées telles que le Sahel, le Nigeria, le Burundi et la Libye.

Pour les humanitaires, cela signifierait une expansion majeure en rapport avec l'ampleur des besoins que nous observons depuis l'extérieur. Les capacités au niveau national et international nécessitent d'être renforcées et de faire preuve de plus de responsabilité et de réactivité. Il faudrait que de nouveaux acteurs fassent leur entrée dans le secteur et, comme l'a fait remarquer le Secrétaire général, faire tomber les barrières entre le développement et l'action humanitaire. Nous aurions besoin de nous diversifier davantage, en formant un écosystème coordonné d'acteurs indépendants capables de réagir en souplesse et de façon appropriée à des contextes en constante évolution, tels que les pays à revenu intermédiaire du Moyen-Orient avec lesquels nous mettions généralement du temps à coopérer, ou des situations d'urgence telles que l'épidémie d'Ebola qui a trop longtemps été jugée comme une crise médicale et non comme une crise humanitaire.

Nombreux sont qui penseront que l'adoption d'une telle vision est hors de portée dans le contexte économique et politique actuel, mais en réalité, elle est déjà largement en cours et éminemment possible. Le budget actuel de l'action humanitaire à travers le monde pourrait être entièrement couvert par les bénéfices des six plus grandes compagnies de tabac – et il leur resterait encore 10 milliards de dollars pour leurs actionnaires.

Le Royaume-Uni a démontré qu'une grande puissance économique pouvait respecter son engagement en consacrant 0,7 % de son produit national brut à l'aide au développement, même en période économique difficile. La France, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, a présenté des arguments solides selon lesquels la renonciation à son droit de veto en cas de besoin humanitaire extrême servirait ses objectifs géopolitiques au sens large, même dans le cas où cela entrerait en conflit avec des calculs politiques plus immédiats. Médecins Sans Frontières, en réponse à des attaques répétées sur ses hôpitaux et son personnel, a transformé un organisme d'enquête indépendant obscur et latent en une option institutionnelle sérieuse en seulement quelques mois. La réaction volontaire vis-à-vis des réfugiés en Europe et les vastes

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

efforts des ONG – bien que largement non reconnus – en Syrie ont montré que de nouveaux acteurs pouvaient se former et intervenir à leur échelle en l'espace de quelques semaines ou mois, tandis que d'autres ONG établies depuis plus longtemps ont prouvé qu'elles sont en mesure d'organiser une intervention humanitaire à la fois transfrontalière et par Damas. Au cours des dernières semaines, les problèmes mis en évidence par le HCR et les ONG concernant l'accord peu scrupuleux sur les réfugiés entre l'UE et la Turquie ont démontré que les humanitaires sont en mesure de remettre en question les accords négociés au plus haut niveau du plus important bloc économique au monde quand de tels accords sont contraires aux principes fondamentaux.

Le temps est désormais compté pour savoir vers quel scénario le Sommet humanitaire mondial penchera.

Traduit de l'anglais par Marc Duc

Biographie • Gareth Price-Jones

Il est le coordinateur en chef de la politique et du plaidoyer humanitaires de l'ONG Care. Gareth possède plus de 15 ans d'expérience au sein des ONG internationales, qui l'ont amené à travailler dans onze pays, principalement en Asie, et à mener des interventions opérationnelles dans divers contextes, notamment le tsunami en Asie (2004), le tremblement de terre en Haïti (2010) et le conflit qui se déroule actuellement en Syrie. Il travaille en particulier à l'unification des programmes de développement, d'action humanitaire et de plaidoyer afin d'assurer un impact direct sur la vie des personnes sur le terrain, tout en contribuant de manière significative aux solutions stratégiques sur long terme à des problèmes complexes. Il a été l'un des leaders du développement d'approches impliquant des consortiums et organisations « parapluie » dans plusieurs pays.

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

Pour citer cet article : Gareth Price-Jones, « Le Sommet des plus grandes incertitudes », Alternatives Humanitaires, n° 2, mai 2016, p. 48-59, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2016/05/07/le-sommet-des-plus-grandes-incertitudes/>