

## Normes et finances : exégèse du rapport de Ban Ki-moon

*Anne Héry* • Handicap International  
*Antoine Peigney* • Croix-Rouge française

---

**Les financements qui permettent la mise en œuvre de l'action humanitaire et les normes juridiques qui l'encadrent représentent sans doute les deux points d'achoppement sur lesquels les participants du Sommet d'Istanbul exerceront leur plus vive attention. Dans l'article qui suit, disséquant au plus près le rapport de Ban Ki-moon, Anne Héry et Antoine Peigney abordent respectivement ces deux thèmes forts qu'ils confrontent aux attentes des acteurs et à la réalité du terrain.**

---

**L**e rapport pour le Sommet humanitaire mondial que le Secrétaire général des Nations unies a rendu public le 9 février dernier s'appuie sur la synthèse des consultations menées de façon extensive pendant près de trois ans<sup>1</sup>. Ban Ki-moon attire l'attention de tous autour de cinq responsabilités fondamentales : un leadership politique pour prévenir et mettre fin aux conflits, faire respecter les normes qui protègent l'humanité, ne laisser personne de côté, améliorer les conditions de vie et investir dans l'humanité.

**Les finances comme fer de lance de la nouvelle architecture humanitaire**

Le rapport de Ban Ki-moon s'appuie également sur les conclusions du Panel de Haut niveau sur le financement humanitaire des Nations unies<sup>2</sup>. C'est dire si la place qu'y tiennent les éléments liés à la question des financements est de taille : peu étonnant quand on sait que le constat du fossé croissant entre les financements et les besoins humanitaires est justement un des arguments pour l'organisation du Sommet. Le cinquième et dernier chapitre du rapport y est intégralement consacré, mais les enjeux financiers sont aussi très présents dans le quatrième chapitre traitant du rôle des acteurs locaux.

« Mettre fin aux besoins plutôt que fournir l'aide » et « Investir dans l'humanité » sont les ambitions affichées dans l'intitulé de ces deux responsabilités fondamentales. Il s'agit d'une part de renforcer les capacités des acteurs locaux, tout en faisant le lien avec les autres cadres internationaux que sont les Objectifs de développement durable (ODD), le changement climatique et la réduction des risques, et d'autre part d'accroître l'accès aux financements pour les acteurs locaux, tout en mettant en place un « grand bargain » qui garantirait un volume plus important de financements pour le système des Nations unies en échange d'améliorations dans l'efficacité et la transparence.

---

<sup>1</sup> Disponible sur le site : <https://www.worldhumanitariansummit.org>

<sup>2</sup> [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/\[HLP%20Report\]%20Too%20important%20to%20fail%E2%80%94addressing%20the%20humanitarian%20financing%20gap.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/[HLP%20Report]%20Too%20important%20to%20fail%E2%80%94addressing%20the%20humanitarian%20financing%20gap.pdf)

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

### *Le “grand bargain”*

Le ton est donné : on se situe dans un cadre très large touchant à des aspects qui vont au-delà de la sphère d’influence du système humanitaire. Pas sûr dès lors que la question de l’amélioration de l’organisation collective pour fournir une assistance immédiate et vitale de façon adéquate reçoive toute l’attention nécessaire pendant les discussions. Pourtant, nous échouons encore trop souvent sur ce qui constitue la mission centrale de l’aide humanitaire : certaines des grandes crises récentes ou actuelles, comme la réponse à la crise Ebola ou la crise syrienne sont là pour le démontrer.

Une place accrue pour les acteurs locaux, le fameux « grand bargain » et la capacité des acteurs à se fédérer autour de « résultats collectifs » forment donc les trois piliers de la vision développée par Ban Ki-moon concernant la partie financements. Ces piliers fondent les engagements que les États et les organisations humanitaires seront invités à prendre lors du Sommet. Ils touchent à des questions cruciales et, pour certaines, très concrètes concernant la répartition des financements entre les différents acteurs. Certaines sont sur la table depuis bien longtemps et les ONG rêveraient de les voir aboutir vraiment. Mais la résolution du paradoxe entre la nécessaire adaptation au contexte et l’efficacité du système global qui se dessine dans les recommandations du rapport est-elle convaincante ? « Aussi local que possible et aussi international que nécessaire » est la maxime qui résume l’approche proposée pour répartir les rôles entre acteurs locaux et internationaux. Empreinte d’une grande sagesse, elle laisse malgré tout la place à l’interprétation.

### *De la complémentarité entre acteurs locaux et internationaux*

Les acteurs locaux jouent un rôle essentiel pour une aide adaptée au contexte et susceptible de s’inscrire dans le plus long terme. Le renforcement des capacités, des partenariats équilibrés et un accès facilité aux financements sont des éléments incontournables de la coordination et de la mise en œuvre de l’aide humanitaire. Les acteurs internationaux sont là pour soutenir les capacités existantes, les compléter et les démultiplier si besoin, mais aussi améliorer la situation des plus vulnérables. La complémentarité, la diversité des acteurs apparaissent bien comme des clés pour fournir une aide en adéquation avec les besoins des personnes affectées par une crise et qui tiennent compte des contextes et capacités diverses au moment de cette crise. Les conflits armés, notamment lorsqu’on se trouve dans le contexte d’un État fragile, imposent des précautions pour travailler avec les acteurs locaux, d’autant que cette appellation recouvre des réalités pouvant être très diverses, allant de la petite organisation à base communautaire à la « filiale » de grands réseaux internationaux. La complémentarité entre les acteurs internationaux et locaux doit être vue à travers le prisme d’une aide respectueuse des principes d’humanité, d’impartialité, de neutralité et d’indépendance.

Le Secrétaire général insiste sur la nécessité de faciliter l’accès direct aux financements pour les acteurs locaux. Il met l’accent sur le renforcement des capacités des acteurs nationaux impliqués en première ligne dans la réponse. La mise en place de mécanismes permettant une sélection rapide des partenaires locaux pourrait effectivement rationaliser et faciliter les partenariats. Il incite à fixer un pourcentage cible pour la part des financements qui devrait être allouée aux acteurs locaux : une approche systématique contraire à la nécessité de s’adapter à chaque contexte. Il préconise un triplement des fonds centralisés nationaux, les fameux *Country-based pooled funds* pour atteindre 15 % des fonds disponibles sur une crise donnée. Un pas positif, mais dans le même temps, le Fonds central d’intervention d’urgence (CERF) serait doublé alors même qu’il n’est pas accessible aux ONG. Par ailleurs, la capacité des ONG nationales ou locales à élargir à ces fonds restera lettre morte s’il n’y a pas un véritable effort de simplification des contraintes et obligations attachées à ces financements.

La simplification et l'harmonisation des procédures bailleurs prévue dans le « grand bargain » est une proposition particulièrement importante pour les ONG, tout comme le recours à des financements multiannuels. Là encore, ces propositions ne sont pas nouvelles et les ONG, ainsi que les bailleurs eux-mêmes, ont déjà travaillé sur des améliorations de ce type, au sein des collectifs ou des instances de concertation, en particulier l'initiative du *Good Humanitarian Donorship* pour les bailleurs. Reste à savoir si l'impulsion donnée par le Sommet permettra d'aboutir à des progrès décisifs en ce domaine.

### *L'injonction d'efficacité*

Les organisations humanitaires devront quant à elles, pour jouer le jeu du « grand bargain », être plus transparentes et efficaces, avec une série de propositions allant de la création d'une plateforme unique de publication des données à une revue périodique des dépenses, idée qui risque d'aller à l'encontre de l'engagement sur la simplification des procédures.

Il est finalement beaucoup question d'efficacité au fil des propositions, mais cette notion qui sous-tend le « grand bargain » semble trop souvent réduite à celle de la seule réduction des coûts. Les ONG devront rester vigilantes à ce que cette recherche d'efficacité soit interprétée à la lumière de l'injonction à « ne laisser personne de côté », prônée également par Ban Ki-moon. Le principe d'impartialité commande de donner la priorité aux plus fragiles et aux plus vulnérables : ceux qui ne sont pas toujours les plus faciles à identifier ou à atteindre. Une nécessité qui impose de regarder au-delà d'un seul ratio de coût par bénéficiaire.

Le « grand bargain » s'adresse avant tout aux principaux bailleurs (cinq pays fournissent à eux seuls les deux tiers de l'aide humanitaire) et aux principales organisations d'aide (six agences reçoivent la moitié de ces fonds) avec le pari que leur poids sera assez fort pour entraîner une amélioration en chaîne sur l'ensemble du système. Dans la dernière ligne droite vers le Sommet, les États et les organisations concernées ont prévu une série de réunions pour préciser les engagements qui seront pris à Istanbul. Les ONG sont mobilisées au sein de leurs collectifs Voice (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies) et ICVA (International Council of Voluntary Agencies) pour contribuer à cette dynamique et y faire entendre leurs positions.

La notion de résultats collectifs, quant à elle, sous-tend à la fois les responsabilités fondamentales quatre et cinq dans le rapport. Elle est censée se baser sur une compréhension commune de l'ensemble des acteurs impliqués dans la réponse humanitaire, avec la finalité additionnelle d'avoir un impact positif sur les indicateurs liés aux Objectifs de développement durable. Elle prône une meilleure prévisibilité à travers de grands objectifs sur plusieurs années, plutôt qu'une multiplicité de projets et d'activités fragmentés. Les financements devront être dirigés en priorité et en direct vers les acteurs considérés comme détenant un avantage comparatif pour atteindre ces « résultats collectifs ». Une telle approche risque d'être difficile à concilier avec l'appel à accroître le rôle des acteurs nationaux et locaux qui n'auront bien souvent pas les capacités suffisantes pour intégrer des plans aussi larges.

Pour les ONG, qui fournissent aujourd'hui le plus gros de l'aide humanitaire, les obstacles majeurs pour agir à temps, de façon pertinente et dans le respect des principes demeurent la politisation de l'aide, les barrières administratives, la lourdeur et la complexité des contraintes imposées par les bailleurs et les difficultés inhérentes au système de coordination. Les propositions du Secrétaire général des Nations unies pour le Sommet humanitaire mondial

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

laissent entrevoir des possibilités d'amélioration sur certains de ces points, mais le risque est grand d'un résultat très en deçà des attentes. Pourtant, à Istanbul, en ce mois de mai, aux portes de l'une des pires crises humanitaires de l'histoire récente, les États, les Nations unies, les acteurs humanitaires n'auront pas le droit de se contenter d'engagements vagues ou faibles. Les ONG, qu'elles soient internationales, nationales ou locales, devront revendiquer leur identité non gouvernementale et mettre en avant leur complémentarité, traduction d'une solidarité qui s'exprime entre sociétés civiles au niveau global. C'est à cette condition qu'elles arriveront peut-être à peser réellement sur la nature et la force des engagements qui seront pris lors de ce Sommet.

### **Parce que même les guerres ont des limites**

«Faire respecter les normes qui protègent l'humanité». Tel est l'intitulé de la deuxième responsabilité fondamentale que le Secrétaire général des Nations unies a tenu à voir apparaître dans son rapport. On retiendra d'abord que la totalité de son propos se concentre sur les situations de conflits armés. Il y consacre déjà son premier chapitre sur la responsabilité politique de prévention des conflits. Les mots sont clairs et forts. Qu'en retenons-nous en ce qui concerne les acteurs humanitaires ?

#### *De l'urgence au développement, une mue presque terminée*

En étant vigilantes sur leur stricte application des quatre principes directeurs humanitaires (humanité, neutralité, impartialité, indépendance), les ONG doivent se rendre exemplaires afin de gagner la confiance de tous. Ce point est important car le périmètre des ONG humanitaires a considérablement évolué depuis vingt ans et le socle censément intangible des quatre principes directeurs est de fait devenu plus mouvant.

Aujourd'hui, les ONG humanitaires évoluent entre stricte application des principes directeurs dans les situations de conflit armé, et alignement assumé (tout en étant critiques et attentives) sur les États dans les situations de catastrophes naturelles, crises sanitaires ou... d'aide au développement. En effet, l'époque est révolue où les ONG humanitaires ne se concentraient que sur les crises ; elles agissent toutes désormais dans ce champ qu'elles ont longtemps dénigré. Ban Ki-moon rappelle notamment ce point dans un chapitre plus loin, en appelant à mettre de côté la dichotomie stérile entre acteurs de l'urgence et du développement. Disons-le-lui : si c'est donc chose faite depuis près de vingt ans pour les ONG, cela reste à faire au niveau des Nations unies et des bailleurs de fonds...

Cependant, soyons lucides, pour assumée que soit cette évolution de l'ADN originel des ONG humanitaires, cette flexibilité n'est pas simple en soi et nécessite une grande vigilance de la part des gouvernances des ONG pour discerner les risques de confusion qui pèsent sur leurs associations dans cette cohabitation de modes opératoires distincts selon la cause des crises.

#### *Du respect du droit international humanitaire et des Droits de l'homme*

Mais l'essentiel des mots de Ban Ki-moon concerne les États : respect du droit international humanitaire (DIH) et des Droits de l'homme, distinction, proportionnalité et précautions dans l'usage de la force, traduction en justice des criminels de guerre. Ban Ki-moon dresse un bilan accablant que les États devront admettre avant d'en tirer les conclusions qui s'imposent pour relever le niveau. Ces États, rappelons-le, ce seront les femmes et les hommes d'État qui représenteront leur pays au moment du Sommet d'Istanbul...

Concernant le droit international humanitaire, le Secrétaire général des Nations unies insiste d'ailleurs opportunément (en son paragraphe 71) sur l'initiative portée par le CICR lors de la 32<sup>e</sup> Conférence internationale sur un processus d'accompagnement à la mise en œuvre du DIH. Cette résolution, qui n'a pas été adoptée par les États, était pourtant sans risque, indolore.

Mais dans ces temps d'intense paranoïa sur la souveraineté de chacun et de défiance pour ce qui relève des institutions internationales, le sujet a été littéralement torpillé après une nuit de tractation dans les salles du Centre international de Genève en novembre 2015.

Si le droit international humanitaire n'a jamais été aussi bafoué, les Droits de l'homme sont une donnée dont la compréhension se fait très variable d'un pays à l'autre. Et, hélas ! au-delà de ces deux piliers qui encadrent le respect des personnes dans des situations de violence, on doit déplorer le très faible respect de quelques conventions internationales, comme celle de 1951 sur la protection offerte aux réfugiés, et son protocole de 1967 qui a retiré les restrictions géographiques et temporelles présentes dans la Convention de 1951. Ban Ki-moon l'évoque d'abord sous l'angle d'un plaidoyer (paragraphe 69) pour amener les États non encore signataires à ratifier cette convention, parmi d'autres. Le Secrétaire général revient encore plus longuement (paragraphe 86) sur cette Convention de 1951 dans son chapitre suivant. Partant de son propos, nous pourrions aller plus loin : certes, il est utile de plaider pour davantage de ratifications, mais il sera surtout fondamental que le Sommet d'Istanbul interroge les 145 États qui l'ont *déjà* signée (dont tous les pays de l'Union européenne et des Balkans) sur le respect qu'ils en ont dans le cadre de la crise des migrants. Du moins, cela pose question, quand on sait que le dernier sommet européen consacré à la gestion de cette crise a fermé la « route des Balkans », pour faire de la Grèce le plus grand camp de réfugiés d'Europe.

Cela porte aussi à réflexion quand on écoute nos responsables politiques s'exprimer sur la question des réfugiés : on les entend au mieux parler d'obligation morale, alors qu'il s'agit bel et bien d'une obligation conventionnelle. Celle-ci suppose un hébergement et des mesures dignes. La moralité ou l'éthique viennent ensuite et consistent à fixer honnêtement et objectivement le seuil de soutenabilité pour chaque nation quant au nombre de réfugiés accueillis sur son sol. En France, saluons l'engagement de Médecins Sans Frontières qui a construit avec ses fonds propres un camp salubre pour remplacer l'infâme borbier de Grande-Synthe. Saluons également l'engagement de Médecins du Monde et de tant d'autres associations qui – de Calais à Dunkerque – ont pris en charge cette responsabilité conventionnelle *et* morale.

Enfin que penser de la posture des États s'il fallait demain imaginer un nouveau statut de réfugié climatique évoqué par Ban Ki-moon (paragraphe 88), quand on voit leurs si faibles capacités à respecter leurs obligations déjà signées ?

#### *Des crises oubliées ?*

Qu'en est-il, précisément, du climat, mais aussi des risques sismiques, ou encore des menaces sanitaires ? Dans ce chapitre consacré aux normes de protection, pas un mot sur ces sujets du Secrétaire général des Nations unies qui ne parle que des conflits armés. Si nous avons souligné l'absolue nécessité de revoir la maille de protection des populations dans le contexte de conflits, on aurait pu imaginer qu'à l'heure du changement climatique ou après Ebola, de tels sujets retiennent son attention.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Certes, Ban Ki-moon aborde la question des catastrophes naturelles et sanitaires dans son chapitre quatre sur « la responsabilité partagée de passer d'une dépendance à l'aide à la fin des besoins ». Il en parle même longuement en se référant là encore aux engagements pris par les États, de Sendai à Paris, mais essentiellement sous l'angle d'une meilleure cartographie des risques, d'une mutualisation des moyens et d'un nécessaire accroissement des programmes de prévention.

Or il nous semble que les catastrophes naturelles et les risques sanitaires gagneraient à être ajoutés au chapitre deux sur les normes, au titre de la responsabilité des États. En effet, aucune crise n'est une fatalité en soi. Elle survient quand un phénomène rencontre une vulnérabilité. Plus on agit en amont sur les vulnérabilités, plus on réduit le risque de crises. Les catastrophes naturelles sont la rencontre entre un phénomène climatique ou sismique et une zone densément peuplée, et non préparée au choc. Bien entendu, aucune protection – aussi sophistiquée soit-elle – ne protège une population d'un phénomène hors-norme. Mais pour un pays comme le Japon et quelques autres cités en exemple pour leurs investissements en matière de prévention, on est encore bien loin du compte dans la quasi-totalité des zones à risque de la planète !

Un État qui laisse s'installer des milliers de personnes dans des zones inondables, à risque, sans refuge, ni moyen d'alerte, qui ne contrôle pas la construction de ses bâtiments publics au risque de les voir s'effondrer à la moindre secousse est-il moins responsable de la mort de ses habitants que l'État qui bombarde sa population ? Un État qui n'investit pas dans son système de santé tandis qu'il mènerait grand train au niveau d'une classe dirigeante et prévaricatrice, ou investirait dans des dépenses sécuritaires au-delà du raisonnable serait-il moins meurtrier que l'État abandonnant à la mort des milliers de personnes victimes d'une bactérie ou d'un virus ? Un État qui laisserait vendre des terres entières à des spéculateurs agricoles ou faciliterait l'importation de denrées alimentaires qui pourraient être produites sur son sol serait-il moins coupable des morts par malnutrition d'enfants, de femmes, de vieillards incapables de résister à des chocs exogènes fragilisant leur situation économique déjà extrêmement précaire ?

En conclusion, retenons aussi l'appel du Secrétaire général sur l'attention que nous devons porter à alerter et témoigner (paragraphe 62) lorsque nous constatons des violations de ces normes et conventions, qu'elles relèvent du droit international humanitaire ou des Droits de l'homme. En cela, il s'adresse en priorité aux cadres dirigeants des Nations unies en les exhortant au « courage moral ». Relions ce point à son message quelques lignes plus loin concernant une meilleure coordination de tous les acteurs, Nations unies, ONG, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sous l'égide des « Coordinateurs humanitaires » (paragraphe 137). Ces hauts fonctionnaires des Nations unies avaient été décidés en 2011 par Valérie Amos, ex-Secrétaire générale adjointe des Nations unies pour l'humanitaire. C'était l'une des mesures du *transformative agenda*, qui avait succédé à la première réforme de la coordination humanitaire en 2005.

Souhaitons que le Sommet d'Istanbul dresse aussi le bilan de ces deux réformes qui se sont succédé à cinq ans d'intervalle, afin de tenir compte des échecs et des faiblesses, pour que les engagements de demain soient atteignables.

### Biographies

**Anne Héry** • Économiste du développement, elle a passé plusieurs années à l'Organisation pour la coopération et le développement économique. Anne Héry s'est engagée dans l'humanitaire en intégrant Handicap International en 2004 en tant que chargée de la représentation de l'association au sein des instances interassociatives (Clong volontariat, Coordination Sud, Commission nationale consultative des Droits de l'homme) et auprès des pouvoirs publics français (ministère des Affaires étrangères et européennes, Agence française de développement, parlementaires). Anne a ensuite occupé la fonction de directrice du plaidoyer au Secours islamique France pendant quatre ans. Elle pilote aujourd'hui le plaidoyer pour la Fédération Handicap International, fonction qui implique la coordination de l'ensemble des membres du mouvement pour influencer les politiques internationales liées à la réduction de l'impact des armes sur les civils, le respect des principes humanitaires et l'inclusion des personnes handicapées dans les politiques humanitaires et de développement.

**Antoine Peigney** • Directeur des relations et opérations internationales à la Croix-Rouge française depuis 2005, Il a été successivement responsable du pôle opérationnel entre 1998 et 2002 puis directeur des opérations internationales de la Croix-Rouge française de 2002 à 2005. Son poste couvre également une fonction institutionnelle liée aux relations internationales. Antoine est membre du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) et du Groupe de concertation humanitaire autour du ministère des Affaires étrangères et européennes. Diplômé de Bioforce en 1991, il a effectué onze missions sur le terrain pour différentes ONG (Solidarités International, Médecins du Monde, Action Contre la Faim, Terre des Hommes, Secours populaire français) avant d'être responsable des programmes Afrique pour l'ONG Équilibre de 1995 à 1997. Il enseigne depuis plusieurs années devant différents publics, universitaires (École des hautes études en santé publique, mastères...) et militaires (Institut des hautes études de Défense nationale, École de guerre, Service de santé des armées, Écoles d'officier...).

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

*Pour citer cet article : Anne Héry et Antoine Peigney, « Normes et finances : exégèse du rapport de Ban Ki-moon », Alternatives Humanitaires, n° 2, mai 2016, p. 70-83, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2016/05/07/normes-et-finances%E2%80%89-exegese-du-rapport-de-ban-ki-moon/>*