

L'ESPACE HUMANITAIRE EN DANGER ?

"L'espace humanitaire [est un] espace symbolique, hors duquel l'action humanitaire se trouve détachée [de son] fondement éthique et qui se constitue à l'intérieur des repères suivants : d'une part, la liberté de dialogue, la possibilité de parler librement avec les gens au service de qui on travaille, sans subir la présence systématique de quiconque. C'est une question élémentaire de dignité qui ne va pourtant pas d'elle-même. D'autre part, la liberté de mouvement et d'évaluation des besoins, dans toute la mesure où les conditions pratiques le permettent, bien sûr. Condition importante pour éviter de devenir un instrument de propagande, un ornement dans la vitrine de tel chef de guerre ou tel dictateur. Et enfin liberté de vérification de la distribution des secours. Pour éviter tout simplement qu'ils ne soient prélevés pour nourrir les combattants, les cadres politiques. [.../...]

Il n'y a évidemment pas d'instrument permettant de mesurer l'étendue de cet espace. Cette appréciation ne peut qu'être laissée au jugement des équipes humanitaires. Et il ne faut pas s'attendre à ce que cet espace soit accordé d'emblée. Il ne s'agit pas de libertés octroyées, mais toujours de libertés à "conquérir" et à défendre, tout simplement parce qu'elles ne font pas l'affaire de ceux qui détiennent le pouvoir.

Mais à partir du moment où l'on a la volonté d'évaluer son action sous ces différents angles, [.../...] on commence à se prémunir contre l'instrumentalisation, voire, dans certains cas, la déshumanisation de l'aide humanitaire."¹

Les acteurs humanitaires ont pendant longtemps conservé une place à part dans l'échiquier politique international, au sein d'un espace privilégié, à la marge des considérations géostratégiques et politiques des Etats. Dans cet espace vierge, ils agissaient de façon autonome et repoussaient les frontières.

La fin de la guerre froide a suscité les premiers changements de taille. Multiplication des acteurs humanitaires, interventionnisme croissant des Nations Unies et autres instances intergouvernementales (Union Européenne, OTAN, IGAD) dans la gestion des crises, accroissement des fonds pour l'aide humanitaire lié à une large couverture médiatique ... le paysage de l'aide humanitaire est alors devenu complexe, voire pour certains anarchique.

Le 11 septembre 2001 a encore changé la donne. La nouvelle vision manichéenne des relations internationales et les formes que prend cette lutte contre « l'axe du mal » questionne les principes humanitaires. Certains acteurs politiques ont tendance à considérer l'aide humanitaire comme un instrument de politique étrangère et de gestion de crise. Alors que la distinction entre mandats militaires et humanitaires a tendance à s'estomper, l'humanitaire est associé à des considérations géostratégiques et économiques des grandes puissances et des pays donateurs. Le rejet de la présence humanitaire et l'insécurité sont croissants ... difficultés qui réduisent la marge de manœuvre des acteurs et stigmatisent un enjeu plus large, lié au sens de l'action humanitaire et à l'acceptabilité de l'aide.

Les frontières n'ont-elles pas aujourd'hui tendance à se refermer, témoins d'une incapacité à agir dans tout type de crise ?

Parallèlement, l'appareil institutionnel onusien et européen connaît des restructurations de taille. Plusieurs réformes et initiatives liées aux mécanismes de financements internationaux ont vu le jour ces dernières années. La mainmise institutionnelle semble croissante dans ce système toujours plus centralisé, régulé, prônant une interdépendance accrue des acteurs et actions. Se pose, entre autre, l'enjeu crucial de l'adaptabilité de ses systèmes pour les partenaires nationaux (ONG locales, organisations de la société civile, etc.).

¹ Rony Brauman - Humanitaire, le dilemme - Ed. Textuel, Conversations pour demain (paru en janvier 2005).

Volontarisme, indépendance, neutralité, impartialité ... les fondements mêmes de l'humanitaire sont aujourd'hui questionnés, mettant en réel danger l'existence de cet espace symbolique dans lequel il opère.

Pour quelles raisons ? Quelles conséquences sur notre action et quelles perspectives à venir ? Le Droit Humanitaire International et les mandats des différents acteurs impliqués dans la gestion des crises restent-ils adaptés ou l'humanitaire de demain doit-il changer de nature ?

Autant de questions qui alimenteront les débats des 4èmes Universités d'Automne de l'Humanitaire en vue de réfléchir ensemble sur des problématiques qui nous concernent tous.

1- Les évolutions géopolitiques et leurs impacts sur l'espace humanitaire

➤ Les nouvelles règles du jeu international

Une guerre sans frontière au détriment de l'humanitaire sans frontière ?

Avec les attentats de Nairobi, de Dar El Salam, puis du World Trade Center le 11 septembre 2001, une nouvelle ère géopolitique est née. La majorité des conflits s'inscrivent aujourd'hui dans deux schémas :

- Des conflits internes ou des guerres civiles qui sont menés par des acteurs organisés ayant des visions politiques (guérillas conduites par des mouvements ayant une vue sur le pouvoir) ou par des acteurs à la marge, comme des groupes paramilitaires, des milices, des acteurs du jeu international des économies illicites...

- Des interventions militaires de grande envergure dans le cadre de la « Guerre Totale contre la Terreur² » (GTT), illustrées notamment par l'Irak et l'Afghanistan ... pays qui sont le reflet des tensions entre l'Occident et le monde arabo-musulman, de ce que certains appellent le choc des civilisations³. Sous couvert de la doctrine de la guerre préventive pour prévenir toute attaque contre le territoire américain, les Etats-Unis et leurs alliés opèrent une bellicisation de la lutte contre le terrorisme, nouvelle forme de guerre, guerre dite « juste », qui viserait à instaurer un nouvel ordre mondial⁴. Cette guerre contre le terrorisme a, entre autres effets pervers, donné à ces mêmes terroristes le statut de guerrier et conforte certains dans cette idée d'un monde manichéen. Les relations internationales se bi-polarisent aujourd'hui entre le « Bien » et le « Mal ».

Dans ce nouvel échiquier géopolitique, des mouvements comme le Hamas – démocratiquement élu en Palestine – et le Hezbollah sont des forces politiques jouissant d'un large soutien populaire, mais sont considérés comme des organisations terroristes au même titre qu'Al Qaida. L'analyse de leur histoire comme mouvement de résistance et de leurs transitions vers des mouvements politiques est complètement mise de côté pour des raisons essentiellement idéologiques.

² La GTT, aussi appelée «Guerre Totale contre le Terrorisme », selon la dénomination américaine *Global War against Terror*.

³ Que l'on adhère ou non à cette doctrine, on ne peut que constater les conséquences quotidiennes de ce schéma que certains veulent imposer au reste du monde pour reconfigurer les relations internationales.

⁴ Le projet du « grand moyen orient » porté par le gouvernement de G. W Bush illustre cette volonté de restructurer le monde

Les FARC⁵ comme les LTTE⁶ sont des exemples d'autres mouvements classés dans la liste des organisations terroristes depuis le 11 septembre.

Mais finalement, que signifie le mot terroriste ? Quelle est la frontière entre un acte de guerre, un acte de légitime défense et un acte de terrorisme ? Comment regrouper sous un même terme des mouvements tout à fait différents les uns des autres ?

Les forces armées sont aussi utilisées pour propager les valeurs des droits de l'homme et de la démocratie (l'ISAF⁷ en Afghanistan) ...Cependant, n'est-il pas paradoxal et dangereux de vouloir propager les valeurs démocratiques par des instruments militaires?

Dans ce contexte international, la communauté humanitaire perd ses repères. Comment défendre et assurer la viabilité du mouvement impartial sans frontières ?

« Soit avec nous, soit contre nous »⁸, et notre neutralité dans tout ça ?

Quand des Etats remettent en question les fondements juridiques de l'action humanitaire

La GTT bouleverse les schémas «traditionnels» de la guerre. Dans ce conflit qui semble sans issue, les ennemis ne sont pas clairement identifiés voire invisibles, les objectifs et intérêts des belligérants sont souvent peu clairs et en perpétuelle évolution.

Les « forces de la coalition » s'opposent à des combattants dits « illégaux », qui n'ont pas d'uniformes, pas de territoires délimités, pas toujours un commandement organisé et qui, en attaquant les populations civiles, vont à l'encontre du fondement du Droit International Humanitaire (DIH), à savoir la distinction entre combattants et non-combattants.

Sur le terrain, la Guerre Totale contre la Terreur s'illustre par de multiples violations des règles de droit par les diverses parties au conflit, y compris des Etats 'occidentaux'. Emploi disproportionné de frappes militaires faisant de nombreuses victimes civiles ; tirs sur des ambulances ; limites à l'accès rapide et sécurisé des acteurs humanitaires aux populations ; restrictions des libertés de mouvements des populations qui ne peuvent plus accéder à certains services vitaux ; mauvais traitements et disparition de détenus liés au conflit ; méthodes d'interrogatoires plus que contestables ; création de tribunaux militaires d'exception ; Guantanamo et autres centres de détention méconnus ; tortures et autres violations des droits humains...nombreux sont les exemples de non respect du DIH, base juridique qui établit le droit à l'assistance et plus globalement clarifie les principes de l'action humanitaire.

Dès 2002, Mr Bush a suspendu l'application de la 3^{ème} Convention de Genève pour les combattants d'Al Qaida et les talibans prisonniers. Suite à un long feuilleton juridique, la

⁵ Forces Armées Révolutionnaires de Colombie.

⁶ Mouvement des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul.

⁷ International Security Assistance Force (FIAS en français, Forces Internationales d'Assistance à la Sécurité).

⁸ « You are either with us or against us » Dick Cheney (utilisé notamment dans le contexte de la controverse liée à la guerre en Irak, reprenant la position de Mr Bush après le 11 septembre 2001).

Cour Suprême américaine a décidé le 7 juillet 2006 que l'article 3 commun⁹ aux quatre Conventions de Genève devait s'appliquer dans le conflit avec Al Qaida. Cela est symptomatique du débat sur l'adaptabilité ou non du DIH aux formes actuelles de conflits et de combattants. Des états contournent ou tentent de contourner le droit sous couvert de cette prétendue non adaptabilité du droit au contexte actuel. Mais on peut s'interroger sur l'aspect novateur de cette conflictualité ... Réalité ou alibi ?

Dès lors que les bases juridiques qui l'ont défini sont bafouées, l'espace humanitaire n'est-il pas intrinsèquement menacé ?

<p>Comment préserver l'impartialité, la neutralité et l'indépendance de l'action humanitaire dans un monde divisé entre les 'Bons' et les 'Méchants' ?</p>

➤ Lorsque le soldat devient infirmier ...

Sur le terrain, le mélange entre humanitaires et militaires brouille les pistes et complexifie la situation pour les populations et les acteurs de l'aide.

Un partenariat est parfois nécessaire entre civils et militaires pour les aspects logistiques lors de catastrophes naturelles et éventuellement pour les déplacements en zone de guerre ouverte (sécurisation des moyens humains et techniques) lorsque les autres options ont été épuisées. Mais souvent cela complique le travail des humanitaires qui sont assimilés aux enjeux géostratégiques et aux forces politiques impliquées directement ou non dans le conflit, et ce d'autant plus lorsque les pays belligérants sont les principaux bailleurs.

Aujourd'hui les opérations de paix s'inscrivent dans un système intégré, multifonctionnel et holistique, qui crée une interdépendance entre différents acteurs. Ces missions intégrées ont été créées en 2000 pour rendre plus cohérentes les opérations de paix et améliorer la coordination, mais sur le terrain elles participent à cette confusion des rôles. La multiplication des PRT¹⁰ en Afghanistan et l'engagement massif de l'OTAN dans cette stratégie, dont les résultats sont loin d'être concluant jusqu'à présents, illustrent cette dérive.

Intégrer des systèmes civils et militaires¹¹ pour gérer une crise humanitaire pose différents problèmes. Les mandats et modes de fonctionnement sont distincts voire même contradictoires. Comment lier le politique à l'humanitaire, alors que l'impartialité et la neutralité sont l'essence de l'action humanitaire ?

Moralement, il semble étrange de concevoir qu'une même armée puisse bombarder une région et sauver des vies à quelques kilomètres de là ... Dans ce contexte où de multiples acteurs se confondent, la privatisation des opérations de paix, notamment pour la protection des diplomates et des ONG, renforce encore l'amalgame.

Comment garder la confiance des populations et défendre notre raison d'être ?

Néanmoins, si on prend le problème à l'envers, face à l'ampleur des besoins nés des crises actuelles, peut-on encore se permettre de refuser ou du moins de contester par principe et par

⁹ L'article 3 commun aux quatre Conventions est aussi appelé la 'mini-convention'. Il clarifie les garanties minimales (interdiction de la torture, des traitements humiliants et dégradants, etc.) à respecter dans tout type de situation.

¹⁰ Provincial Reconstruction Team.

¹¹ Via ce que l'on nomme les « Actions Civilo-militaires » ou ACM.

éthique le soutien opérationnel des troupes armées, qui sont dans certaines zones le seul moyen d'acheminer l'aide ?

Quelles répercussions face à la globalisation actuelle des moyens de communications ?

Plus largement, la question de l'image et de la place des ONG est en jeu.

Comment l'humanitaire peut-il préserver son image et ses valeurs dans une nébuleuse globalisée ? Comment sommes-nous perçus par les populations ?
--

➤ **Un espace humanitaire de plus en plus dangereux et inaccessible**

Les enjeux des contraintes sécuritaires sur le terrain

Trop souvent assimilés aux forces internationales en présence, elles-mêmes parfois considérées comme des forces d'occupation, les humanitaires deviennent des cibles et sont contre leur gré des pions dans des jeux de pouvoir. Equipes de l'ONU, du CICR, de MSF, d'ACF ... nombreux sont les humanitaires qui payent maintenant le prix de cette dérive.

Ceci entraîne une détérioration préoccupante de la sécurité sur le terrain qui restreint l'espace humanitaire d'intervention et modifie les façons de travailler.

Les zones inaccessibles aux acteurs de l'aide s'étendent. Il devient difficile d'évaluer les besoins et d'acheminer l'aide. Face à ces contraintes sécuritaires, de nombreux projets sont retardés, modifiés ou annulés et leurs impacts difficilement évaluables. Si l'on prend l'exemple de l'Afghanistan, les No Go-zone des UN ont considérablement augmenté depuis janvier 2006.

Dans ce contexte, certains acteurs humanitaires décident de rester et le payent parfois de leur vie. D'autres maintiennent leurs programmes mais établissent des périmètres de sécurité, des « No-Go zone », « No-Go time », couvre-feux, escortes armées ... multiples protections qui affectent la nécessaire proximité avec les populations locales. Au Liban, les équipes humanitaires de l'ONU pouvaient à peine sortir de l'Hôtel Movenpick, alors que la plupart des autres humanitaires étaient sur le terrain.

Les populations perdent souvent confiance et espoir, d'autant plus qu'elles sont dans les zones où les besoins sont souvent très importants¹². Mais peut-on encore se « fondre dans la masse » et assurer une aide de proximité ?

Vaut-il mieux partir ou se « bunkériser » et adopter des règles de sécurité qui ne font qu'isoler encore plus les humanitaires ?

Face à cette insécurité croissante, comment accéder à ces populations isolées sans mettre en danger les acteurs de l'aide ? Où est la limite ? Dans cet espace humanitaire réduit jusqu'où accepter le danger pour atteindre les populations ?

En cas de départ et lorsque l'Etat est incapable de répondre aux besoins des populations, qui s'en chargera ?

Le « martyr humanitaire », le dilemme de demain ?
--

¹² Le sud de l'Afghanistan illustre très bien cette problématique. Les acteurs internationaux et les nationaux qui sont de plus en plus assimilés d'une façon ou d'une autre à la communauté internationale ne peuvent plus se rendre dans certaines régions, qui deviennent des zones de non droit où les talibans gagnent du terrain.

La stratégie de « Remote Control » : problèmes opérationnels et éthiques

Dans ces terrains sensibles et dangereux, beaucoup d'acteurs de l'aide adoptent le « Remote Control », stratégie d'action basée sur le pilotage à distance, utilisée depuis déjà longtemps dans des conflits tels que la Somalie, la Tchétchénie ... Seul le personnel local travaille sur place, tandis que les expatriés contrôlent l'action via le bureau régional, par exemple en Jordanie ou en Syrie pour la crise irakienne, et font des visites très sporadiques sur le terrain.

Même si dans certains contextes ce type d'action semble être le seul envisageable, le récent assassinat de 17 travailleurs humanitaires nationaux d'Action Contre la Faim au Sri Lanka est une des illustrations tragiques des limites de ces politiques. Il en revient à chaque acteur de décider quelle stratégie adopter ... Si le contexte sécuritaire est très alarmant, vaut-il mieux se désengager totalement et ne plus intervenir dans une zone temporairement, ou garder uniquement du personnel local, malgré les risques qui pèsent aussi sur eux ?

L'expatrié, hier 'protégé', est vu aujourd'hui avant tout comme occidental et soupçonné de jouer le jeu des grandes puissances. Ses collègues nationaux sont eux potentiellement vus comme des « collabos ».

Le Remote Control ou le refus de l'expatrié : un constat d'échec ?

2- Un cadre institutionnel en changement : vers une marge de manœuvre amoindrie ?

➤ Le renforcement de l'appareil institutionnel onusien

Des efforts de coordination de l'action sur le terrain

Durant la dernière décennie, les ONG sont devenues des partenaires des agences spécialisées onusiennes. Une évaluation des mécanismes humanitaires des Nations Unies¹³ a été réalisée en vue d'identifier les facteurs pouvant limiter l'efficacité et la qualité de l'aide, et proposer des axes d'amélioration, afin de renforcer la capacité de réponse aux crises futures.

Cette réforme de la mécanique humanitaire onusienne repose sur trois piliers :

- Une accélération de la réponse grâce à un nouvel outil budgétaire : le E-CERF ;
- Un renforcement des mécanismes de coordination par l'approche des clusters ;
- Une amélioration du recrutement des Coordinateurs Humanitaires afin d'avoir une plus forte compétence sur le terrain.

Le CERF¹⁴ a été transformé fin 2005 pour remédier à la lenteur de la mise en place des opérations sur le terrain. Réservé aux agences des Nations Unies, ce fond permet de financer

¹³ CF *Humanitarian Response Review*, Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Août 2005.

¹⁴ Le «Central Emergency Revolving Fund» a été créé en 1991 par la résolution 46/182 et reformé en décembre 2005. Ce système de prêt aux agences onusiennes leur permet de gagner du temps dans le processus de recherche de fond. Un fond d'urgence est mis à disposition dans les 72 h, au niveau global ou au niveau national, permettant aux acteurs opérationnels des NU de démarrer leurs opérations au plus tôt. Les besoins et les priorités de l'aide sont supposés être définis en partenariat avec les Etats. Le CERF se constitue de contributions financières volontaires des pays membres des Nations Unies, d'entreprises privées, de fondations et d'individus.

par redistribution des ONG. Mais celles-ci voient ainsi leur rôle se réduire à celui d'agences d'implémentation des programmes des Nations Unies.

Mais l'innovation qui en l'espèce nous interpelle le plus dans ces réformes concerne les Clusters¹⁵. Il s'agit de créer de nouveaux mécanismes de coordination des acteurs et actions humanitaires dans des secteurs donnés lors de situations d'urgence (conflits et catastrophes naturelles). Cette synergie recherchée entre les Nations Unies, les ONG et membres du mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge¹⁶ est un moyen de mieux définir et répartir les rôles et responsabilités de chacun, de limiter les concentrations d'activités, redondances et pertes de temps. De toute évidence, cette volonté d'améliorer la coordination est pertinente lorsque plusieurs acteurs aux mandats et modes de fonctionnement différents travaillent ensemble sur un terrain conflictuel.

Mais cela implique une appréhension et une prise en compte des spécificités de chacun et des différences de mandats pour optimiser ce travail commun et bien définir les rôles et responsabilités de chacun.

Les Clusters doivent s'intégrer aux modes de travail existants et ne pas tenter de s'y substituer.

**Face à la multiplication des acteurs, améliorer la coordination est essentiel.
Bien entendu, mais jusqu'où ?**

Les dangers d'un système monolithique

Malgré de probables améliorations opérationnelles, cette réorganisation sectorielle sur le terrain fait apparaître de nouveaux enjeux ...

Une première inquiétude est d'ordre opérationnel. Renforcer la coordination impliquera-t-il une interdépendance accrue entre opérateurs ? Cela est-il toujours souhaitable au niveau technique et organisationnel ?

Ne va-t-on pas aboutir à la constitution d'une superstructure aux rouages interdépendants, dans laquelle tout le monde est imbriqué ? Au niveau opérationnel, cela va-t-il se traduire par une dépendance exclusive les uns par rapport aux autres, les ONG dépendant par exemple nécessairement des moyens logistiques des NU, voire des moyens militaires ? Ces clusters ne

L'impact de ce processus est néanmoins limité lorsque plusieurs crises ont lieu en même temps ou lors d'urgence de très grande ampleur.

Pour répondre aux urgences de façon encore plus rapide et prévisible, il a été décidé en 2005 d'incorporer une composante « dons » et de créer le « E-CERF », « *extensive CERF* », reconstitué à intervalles réguliers.

Encore une fois, même si cette réforme peut être source d'améliorations opérationnelles, pourquoi cela reste-t-il un financement exclusif des NU ? Les ONG qui constituent une force opérationnelle majeure et réactive, sont souvent bien plus limitées en termes de financements. Même si indirectement l'argent arrive ensuite à certaines via les appels éclairs ou appels globaux, pourquoi ne pas donner systématiquement des financements aux ONG, en leur réservant une partie du fond ?

¹⁵ Neuf Clusters ont été créés : quatre concernent les secteurs traditionnels de l'aide (eau et assainissement ; santé ; nutrition et habitat), deux ont trait aux services (logistique et télécommunications) et les trois derniers à des questions transversales (protection, coordination dans les camps et réhabilitation). Chaque cluster est dirigé par l'une des agences des Nations Unies et se compose de membres étant des agences NU et grandes ONG spécialisées.

¹⁶ Ces trois types d'acteurs avaient auparavant leurs propres systèmes de coordination interne, et se coordonnaient entre eux soit au niveau global, à travers le IASC, soit de façon opérationnel sur le terrain via les Réunions de Chefs d'agence, soit dans des coordinations techniques. Cette coordination n'était pas inscrite dans un système hiérarchique par rapport au Coordinateur Humanitaire des Nations Unies.

vont-ils pas limiter la flexibilité, aspect essentiel pour fournir une aide adaptée aux besoins évolutifs ?

Enfin, une segmentation excessive des activités risque de mettre à l'écart des besoins qui ne seraient couverts par aucun cluster ou qui seraient de nature transversale.

Cette centralisation risque t-elle à terme de créer un système fermé, hermétique à l'innovation et à la différence ?

Le deuxième niveau de préoccupation concerne encore et toujours l'indépendance si ce système implique une interdépendance opérationnelle, donc stratégique et au final politique. La liberté de positionnement et d'analyse du contexte est-elle encore possible ?

Dans ce cadre de plus en plus institutionnalisé, organisé et segmenté comment ne pas craindre d'être marginalisé si on ne rentre pas dans le système...

Mais cela soulève d'autres inquiétudes... Cette réforme ne doit pas induire des procédures trop bureaucratiques déconnectées des réalités du terrain ... Une réponse normalisée risque de ne pas prendre en compte les valeurs et cultures propres à chaque population, ainsi que les caractéristiques de chaque crise. A cet égard, l'implication des partenaires locaux – force opérationnelle majeure et primordiale sur le terrain – est-elle suffisamment définie et garantie ? Enfin, la marge de manœuvre des structures de moyennes et petites tailles qui n'ont pas ou peu de fonds propres, ne peuvent répondre aux appels flash et ont des projets multisectoriels pourrait se réduire.

Quel espace de liberté pour des interventions diversifiées ?

➤ **Les évolutions du système européen d'aide humanitaire**

Certaines évolutions au niveau européen pourraient aussi menacer ou du moins amoindrir la nature apolitique de l'aide. Les nouvelles capacités de gestion des crises dans le cadre de la PESC¹⁷ peuvent avoir des conséquences sur le fonctionnement d'ECHO et des ONG.

Le rapport Barnier propose à l'Union européenne de se doter d'une véritable capacité de réponse aux crises, qui permette de mobiliser l'ensemble des moyens disponibles, humanitaires, civils mais également militaires. La France a proposé à ses partenaires européens la mise en place d'une force d'intervention rapide européenne (FIRE). Nombreux sont ceux qui craignent qu'à terme l'aide humanitaire de l'Union Européenne soit biaisée et devienne un outil stratégique, politique et médiatique de la PESC, sans considérations des besoins primordiaux des bénéficiaires. Dans ce schéma, ECHO pourrait devenir inféodé à la PESC, inquiétude d'autant plus prégnante qu'ECHO est un des principaux bailleurs à l'échelle mondiale.

Comment préserver l'aide humanitaire européenne d'une instrumentalisation ?

¹⁷ Politique Etrangère de Sécurité Commune.

Les tendances actuelles des mécanismes de financement et de contrôle

Une difficulté grandissante d'obtenir des fonds pour agir ?

Dans une certaine mesure, le système d'allocation des fonds est également dans cette lignée de réduction progressive de l'espace humanitaire. A part quelques grandes ONG qui ont des fonds propres et peuvent se le permettre, peu ont les moyens d'avoir des initiatives propres et de s'autofinancer.

De moins en moins de projets sont financés sur la base des initiatives et des propositions indépendantes des acteurs. Ils doivent au contraire de plus en plus souvent passer par les Fourches Caudines des Appels d'offres et des Appels à propositions fléchés. Le projet doit donc s'inscrire dans un plan qui a été prédéfini par le bailleur souvent dans le cadre d'une concertation multinationale. On peut donc justement s'interroger sur la nature politique et géostratégique de ces outils de gestion et de planification financière.

Cette dépendance accrue aux financements institutionnels risque-t-elle de remettre en question la capacité de plaidoyer des ONG ? Car c'est de toute évidence leur indépendance qui leur permet depuis longtemps d'interpeller les Etats et l'opinion publique. Souvent expulsées d'un pays lorsqu'elles refusent de fermer les yeux sur des agissements politiques, porte-voix de crises oubliées, les ONG resteront-elles un témoin « crédible » si leur neutralité est sans cesse plus contestée ? Où est la frontière entre le rôle de témoin des ONG et le lobbying politique ?

Quelle place pour l'initiative associative et le témoignage ?

Une volonté d'organiser ce qui pouvait paraître anarchique : ne sommes-nous pas passés d'un extrême à l'autre ?

Les bailleurs sont de plus en plus exigeants, certains réduisent leurs budgets, tandis que le nombre d'acteurs humanitaires du Nord et du Sud augmente. Ceci rend le processus d'allocation des fonds sans cesse plus sélectif.

Peut-être l'humanitaire était-il un système anarchique dans lequel le besoin de régulation s'est fait sentir, suite à l'explosion des fonds et la multiplication des programmes et structures (besoin de transparence, de prendre ses responsabilités pour assurer une aide de qualité et de rendre des comptes).

Ce qui pouvait paraître décousu hier devient de plus en plus réglementé. Aujourd'hui les ONG sont confrontées à une multitude de contrôles tant internes qu'externes. Codes de conduite, Chartes, normes ou standards, audits et demain peut-être accréditation... Mais jusqu'où ira-t-on dans ces exigences de rendu et de contrôle ?

Comment sauvegarder une marge de manœuvre et de créativité dans un système de plus en plus normalisé ?

Face à toutes ces évolutions, que conclure ? Sommes-nous des humanitaires romantiques, idéalistes voire utopiques ? Peut-on aller de l'avant et proposer des alternatives ? Les mandats d'hier, valeurs et modes d'action sont-ils aujourd'hui désuets, inadaptés ou faut-il au contraire s'y raccrocher avec force, faire de ce combat notre nouveau cheval de bataille ?