

Les crises dans un nouvel ordre mondial

Le projet humanitaire en danger

www.oxfam.org



Une femme va chercher de l'eau distribuée par Oxfam & SAACID à Lafole, Somalie. Crédit photo : Oxfam Novib

L'année 2010 a été le théâtre de crises humanitaires de grande ampleur, d'Haïti au Pakistan, auxquelles le système international a failli ne pas être en mesure de répondre. Malgré des années de réforme, les agences des Nations Unies, les donateurs et les ONG internationales ont eu du mal à faire face. En 2011, la réponse en Somalie s'est de nouveau révélée tardive et sous-dimensionnée, tributaire de l'attention des médias, qui ne constitue pourtant pas une évaluation impartiale et suffisamment anticipée des besoins humains. Dans le même temps, l'action humanitaire est maintenant plus indispensable que jamais. Le nombre croissant de personnes vulnérables, la multiplication des catastrophes naturelles et l'incapacité à mettre les États les plus fragiles sur le chemin du développement vont considérablement accroître les besoins.

Les donateurs occidentaux, les ONG internationales et les Nations Unies n'apportent qu'une partie de la réponse. De nouveaux donateurs et des ONG du monde entier fournissent d'ores et déjà une aide humanitaire considérable. L'action humanitaire de demain s'appuiera sur ce réseau, et plus encore sur les États et la société civile des pays touchés par la crise. Les Nations Unies et les ONG internationales joueront un rôle essentiel, mais leur contribution sera de plus en plus mesurée à l'aune de leur capacité à compléter et à soutenir les efforts des autres, et à encourager chaque acteur humanitaire à respecter les principes humanitaires.

Résumé

Des dizaines de millions de personnes souffrent des crises humanitaires actuelles. Rien qu'en Afrique de l'Est, plus de 13 millions de personnes sont confrontées à une crise alimentaire dévastatrice.

Mais il y a aussi des millions de personnes qui *aident* leurs voisins, leurs familles et leurs communautés. Au Pakistan, les voisins, les communautés et les ONG locales ont une fois de plus été les premiers à porter secours lorsque les inondations ont frappé en 2011, tout comme ce fut le cas en 2010, lorsque les agences d'aide ont peiné pour atteindre les 14 millions de personnes qui avaient besoin d'aide.

Encore beaucoup à faire

Il y a vingt ans, en adoptant la résolution de décembre 1991 qui a donné un nouvel axe à l'action humanitaire et établi l'actuel Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), l'Assemblée générale de l'ONU a reconnu que les États touchés par les crises, et non les agences internationales, avaient « le rôle premier [dans] l'aide humanitaire »².

Depuis, les Nations Unies et d'autres agences ont sauvé des millions de vies. En 2005, le Coordinateur humanitaire Jan Egeland a lancé une série de réformes destinées à améliorer la coordination, le financement des interventions humanitaires et le leadership des Nations Unies.

Toutefois, sept ans plus tard, l'action humanitaire internationale est encore sous-dimensionnée ou trop tardive, surtout lorsque les crises ne parviennent pas à attirer l'attention des médias internationaux. Elle ne réussit toujours pas à faire face aux « méga catastrophes », comme au Pakistan ou en Haïti, ni à l'accroissement des besoins, alors que les catastrophes climatiques et les conflits non résolus se multiplient.

La coordination et le leadership des Nations Unies se révèlent irréguliers. Une trop petite partie de l'aide internationale intervient en premier lieu de concert avec les organisations locales sur le terrain. Dans de nombreux pays, on observe également un sentiment croissant de rejet à l'encontre des agences humanitaires occidentales.

Le futur de l'action humanitaire se joue en grande partie non pas dans le Nord, mais parmi la multitude d'autorités locales, nationales et régionales, ainsi qu'au sein de la société civile et des organisations religieuses dans les pays où les conflits et les catastrophes continuent de sévir. Le renforcement de leurs capacités doit être un axe central de l'action humanitaire, tout comme il l'est déjà depuis des années dans le domaine du développement.

À l'heure actuelle, la capacité de réponse des pays touchés par des crises est extrêmement disparate. Certains États se préparent de plus en plus efficacement aux urgences, auxquelles ils sont ainsi plus à même de répondre. Ils ont conscience de leurs responsabilités envers leurs citoyens et entendent bien les assumer. Mais dans presque toutes

Une catastrophe survenant pendant les Jeux Olympiques doit faire trois fois plus de victimes qu'une catastrophe survenant un jour ordinaire pour avoir les mêmes chances de recevoir de l'aide des États-Unis.

Banque mondiale (2010)¹

En 2009, seuls 1,9 % des fonds des États donateurs aux ONG sont parvenus à des organisations locales dans des pays touchés par une catastrophe.

Development Initiatives (2011)³

Le secteur humanitaire international reste enfermé dans la croyance que nous devons être ceux qui sauvent toutes les vies. En tant que communauté, nous ne sommes pas préparés aux nouveaux besoins croissants découlant du changement climatique. Nous devons soutenir et contribuer au développement des autres grands acteurs locaux à même de démultiplier notre efficacité.

J. Ocharan et M. Delaney (2011)⁴

Le principal changement de nos pratiques humanitaires réside dans le fait que nous investissons dans des organisations au-delà d'Oxfam, et de manière plus stratégique qu'auparavant.

S. Springett, Responsable de la coordination humanitaire en Asie de l'Est, Oxfam Grande-Bretagne (2011)

les régions, certains États n'ont pas les capacités nécessaires, ou utilisent ces capacités de manière partisane.

La société civile est elle aussi extrêmement diversifiée et a connu des succès et des échecs en matière de renforcement de ses capacités. La coexistence d'un État efficace et d'une société civile active est trop souvent absente dans les pays vulnérables aux crises. Il est pourtant essentiel de développer les deux pour apporter une réponse efficace aux situations d'urgence et pour renforcer la résilience des communautés face aux catastrophes, à la violence et aux autres chocs pouvant survenir.

Dans un tel contexte, les Nations Unies et les ONG internationales auront un rôle plus vital que jamais. Mais leur contribution sera de plus en plus mesurée à l'aune de leur capacité à soutenir et à compléter les capacités et les efforts des pays touchés par des crises.

Certains pays nécessiteront l'intervention d'ONG internationales pendant des années. Dans d'autres, leur rôle sera surtout celui « d'intermédiaires humanitaires » qui promeuvent, soutiennent et consolident la société civile locale. Pour y parvenir, les ONG internationales, dont Oxfam, doivent relever cinq défis majeurs pour surmonter les difficultés inhérentes à l'amélioration de l'action humanitaire.

Les principaux défis

Les ONG internationales doivent relever les principaux défis suivants :

- Renforcer les capacités des États et de la société civile tout en tranchant la question délicate du mode de coopération avec des États ayant différents niveaux de capacité et d'engagement vis-à-vis des principes humanitaires, avec des capacités très diverses de la société civile.
- Renforcer la résilience des communautés pour faire face aux catastrophes, au changement climatique, à la violence et aux chocs économiques et politiques, tout en conservant la capacité opérationnelle pour répondre en cas de besoin.
- Encourager les États et autres parties prenantes à observer les principes humanitaires, tout en apprenant auprès d'agences non occidentales comment les mettre en œuvre dans différents contextes et en reconnaissant que l'action humanitaire éthique exige de respecter des principes, et en évaluant la question délicate des conséquences possibles des différents modes d'intervention.
- Encourager des sources nouvelles et variées de financement et d'intervention provenant d'économies émergentes, de sociétés privées et autres, tout en les encourageant à observer les principes humanitaires et à répondre aux besoins, où qu'ils soient.
- Renforcer la qualité et la redevabilité des ONG internationales, notamment par une forme de certification de l'intervention humanitaire efficace, tout en reconnaissant la valeur des agences humanitaires dans toute leur diversité.

Ces défis ne sont pas négligeables. Oxfam et d'autres organisations sont en train d'apprendre à les relever. Il faudra des années, parfois même des décennies, pour développer une action humanitaire véritablement globale, ancrée dans les pays touchés par les crises.

Les succès et les échecs des crises passées permettent toutefois de tirer les enseignements suivants. Certains seront difficiles à mettre en œuvre, mais ils sont essentiels pour améliorer l'aide humanitaire dans les contextes souvent dangereux et toujours délicats dans lesquels cette aide est apportée.

Recommandations

Chaque acteur de l'aide humanitaire doit :

- apporter en temps utile des réponses appropriées aux alertes de catastrophes imminentes ;
- évaluer les besoins et apporter une aide impartiale et indépendante ;
- s'efforcer de tenir compte des vulnérabilités spécifiques liées au sexe, à l'âge et aux éventuels handicaps ;
- promouvoir la participation des femmes, des enfants et de tous les groupes vulnérables dans l'aide humanitaire ;
- veiller à ce que l'aide soit plus responsable vis-à-vis des personnes touchées ;
- mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités locales et la prévention des risques de catastrophe naturelle ; et
- prendre des décisions en toute transparence en cas de dilemme, d'après la meilleure évaluation possible des conséquences des différentes initiatives.

Les États touchés par les crises doivent :

- faire leur possible pour générer la volonté et les ressources pour renforcer les capacités nationales et locales à apporter une réponse guidée par des principes en cas d'urgence. Cela exige la mise en place d'une législation spécifique et de déclencheurs d'alerte précoce initiant une réponse immédiate selon un plan d'intervention ;
- mettre en œuvre des programmes de protection sociale répondant aux besoins des personnes les plus vulnérables et les plus pauvres ; et
- garantir un accès égal à tous les services essentiels (dont la santé, l'éducation, la justice et la sécurité) afin de contribuer au renforcement de la résilience à la violence.

L'OCDE et les États donateurs émergents doivent :

- consacrer une plus grande part de leurs dépenses de développement au renforcement des capacités des États touchés afin d'atteindre les objectifs ci-dessus ;
- considérer les investissements dans ces capacités comme un indicateur clé de leur aide, et tirer des enseignements de l'expérience de ces États ;
- doubler la part de l'aide consacrée à la prévention des risques de catastrophe naturelle ; et
- tout mettre en œuvre pour apporter une aide plus efficace afin de renforcer la résilience à la violence dans les États les plus fragiles.

Les ONG internationales doivent :

- davantage s'attacher à renforcer les capacités locales et nationales de la société civile, ainsi que la prévention des risques de catastrophe naturelle, dans le cadre des bonnes pratiques humanitaires et de développement. Cela implique notamment une réduction progressive des interventions opérationnelles lorsque la capacité locale est suffisante ;
- relayer et répondre immédiatement aux alertes de catastrophe ;
- chercher à allier coopération avec les institutions d'État et plaidoyer et soutien de la société civile afin que l'État soit tenu responsable de ses actes ;
- renforcer leur identité humanitaire pour se distinguer des autres acteurs ;
- développer une forme de certification pour valider que les agences répondent à une norme d'intervention humanitaire efficace, impartiale et en temps utile, notamment via des partenariats effectifs avec des organisations locales. Il peut s'agir du facteur distinctif entre elles et vis-à-vis des autres acteurs ; et
- chercher à diversifier l'aide internationale et veiller à ce que l'aide parvienne aux bonnes personnes.

Les Nations Unies doivent :

- garantir une bonne coordination humanitaire lors de chaque crise ;
- redoubler d'efforts pour améliorer leur leadership humanitaire, autant que possible en partenariat avec l'État touché ;
- responsabiliser les chefs de cluster dans les pays en matière de performances ;
- garantir un « pare-feu » entre leurs fonctions politiques et de maintien de la paix d'une part, et leurs opérations humanitaires d'autre part, y compris dans les missions intégrées ; et
- améliorer leurs relations avec les agences non occidentales.

Les organisations régionales doivent :

- développer leur leadership, y compris en établissant des normes de principe et en améliorant leur capacité à soutenir les États ; et
- si nécessaire, pousser ces États à l'action.

Tous les protagonistes d'un conflit armé doivent :

- permettre aux civils d'accéder à toute aide humanitaire requise et les protéger de la violence ; et
- faciliter le passage rapide et sans embûche de cette aide humanitaire, et garantir la liberté de mouvement et la sécurité des travailleurs humanitaires.

Pour une analyse et des recommandations plus détaillées sur le rôle du secteur privé, des forces armées et des autres acteurs de l'action humanitaire, reportez-vous aux Notes de Politique Humanitaire d'Oxfam International à l'adresse suivante :

<http://www.oxfam.org/fr/policy/humanitarian-policy-notes>.

Notes

- ¹ Banque mondiale (2010), « Natural Hazards, Unnatural Disasters: the economics of effective prevention », http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23659 (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ¹ Assemblée générale de l'ONU (1991), Annexe : A/RES/46/182 http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182 (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ³ Development Initiatives (2011), « *Global Humanitarian Assistance Report 2011* », p. 40, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁴ M. Delaney et J. Ocharan (2011), « Local Capacity in Humanitarian Response: Vision or Mirage? » Document Oxfam Amérique, Boston : Oxfam.

© Oxfam International, février 2012

Ce document d'information a été rédigé par Edmund Cairns, Conseiller senior pour les politiques humanitaires et sécuritaires chez Oxfam Grande-Bretagne, avec l'aide de collègues des différentes entités d'Oxfam International et dans différentes régions, notamment Aimee Ansari, Jane Cocking, Tom Fuller et Michael Bailey. Oxfam remercie les nombreuses organisations citées dans ce document pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk. Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courrier électronique à : advocacy@oxfaminternational.org.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse. Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-78077-056-7 en février 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Oxfam

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 92 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au),
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canada (www.oxfam.ca),
Oxfam France (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de),
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Oxfam India (www.oxfamindia.org),
Intermon Oxfam (Espagne) (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org),
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org),
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca),

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam, travaillent vers une affiliation complète :

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org

