



# OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

---

---

## SOMMET HUMANITAIRE MONDIAL D'ISTANBUL : QUE FAUT-IL EN ATTENDRE ?

PAR ROGER PERSICHINO

*Analyste et consultant sur les questions de solidarité internationale*

MAI 2016

---

*Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas  
nécessairement l'opinion de l'organisation pour laquelle il travaille.*



**Save the Children**



Médecins sans Frontières (MSF) vient d'annoncer son retrait du Sommet humanitaire mondial (SHM) qui se tiendra du 23 au 24 mai à Istanbul<sup>1</sup>. Parmi les raisons invoquées, MSF regrette la métamorphose de ce sommet en rencontre de chefs d'Etat dont les engagements ne pourraient qu'être en décalage avec les violations répétées du droit humanitaire international observées sur différents terrains.

Pour d'autres, comme Hervé Verhoosel, le porte-parole du Secrétaire général, le SHM est l'occasion de « faire le choix de l'humanité et de la compassion plutôt que de la division et du désespoir »<sup>2</sup>. Le rapport de Ban Ki-Moon diffusé le 2 février 2016, intitulé « Une Seule Humanité, des Responsabilités Partagées », fait la part belle aux déclarations de principes et appelle les Etats à prévenir et résoudre les conflits par des moyens pacifiques (pilier 1) et à respecter les normes du droit humanitaire international (DIH) (pilier 2). En appui aux piliers 3 et 4 visant à « ne laisser personne de côté » et à mettre « fin au dénuement », les participants sont appelés dans le cinquième à « investir dans l'humanité », c'est-à-dire à donner beaucoup d'argent.

Entre ces deux perspectives, qu'attendre donc d'Istanbul ? L'examen des engagements proposés par pilier, disponibles sur le site du SHM, fournit un élément de réponse. Dans le prolongement des tensions entre Etats membres, Secrétariat général (SG)<sup>3</sup> et Agences spécialisées, l'enjeu d'Istanbul est de renforcer la colonne vertébrale politique du système des Nations unies, Conseil de sécurité, SG et Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

## LE CHEMIN D'ISTANBUL

Dans son communiqué du 5 mai 2016, MSF évoque l'espoir, entretenu pendant 18 mois, que le SHM s'attaque aux faiblesses du système de l'aide humanitaire dans la gestion des conflits et des épidémies, mais redoute que le sommet n'aboutisse qu'à l'inclusion de l'aide humanitaire dans un spectre beaucoup plus large incluant la résilience et le développement.

De fait, les objectifs initiaux du Sommet donnaient comme cadre une réflexion sur quatre points principaux : améliorer l'efficacité humanitaire, la réduction des vulnérabilités et la gestion des risques, la transformation par l'innovation et l'assistance aux populations dans les situations de

---

<sup>1</sup> Voir le communiqué MSF du 5 mai : <http://www.msf.org/en/article/msf-pull-out-world-humanitarian-summit>

<sup>2</sup> <http://www.grotius.fr/transformer-lassistance-humanitaire-un-imperatif-moral-pour-lhumanite/>

<sup>3</sup> Dans le texte qui suit, l'acronyme SG désigne le secrétariat – général, c'est-à-dire la structure, et non le titulaire.

conflit. Un ordre du jour vaste mais spécifiquement humanitaire et qui a servi de cadre aux 9 consultations régionale et globale organisées en 2014 et 2015.

Qu'en reste-t-il dans l'organisation d'Istanbul ? Quelques traces, mais l'articulation du Sommet des parties prenantes découle naturellement des cinq responsabilités fondamentales du rapport de Ban Ki-Moon, dont les intitulés soulignent une ampliation colossale de l'objectif initial. Les aspects plus concrets et directement liés aux consultations régionales seront discutés dans les sessions spéciales, tenues dans un bâtiment à l'écart du centre névralgique du Sommet, à l'image d'un festival off. Une « foire internationale » aura par ailleurs lieu dans le bâtiment principal, où les différentes organisations pourront présenter « leurs produits », comme dans un comice agricole.

Il ne faut pas minimiser ces opportunités rares de développer des réseaux, ni reprocher aux Nations unies de restituer au politique la dimension qui est la sienne dans l'humanitaire et que les ONG internationales rappellent avec vigueur depuis longtemps. Mais ne nous y trompons pas, le cœur du Sommet se tiendra autour des tables rondes des parties prenantes de haut niveau, seul événement dont les délibérations et les engagements feront l'objet d'un rapport destiné à être visé à la 71<sup>e</sup> assemblée générale des Nations unies. Sur quoi les gouvernements présents vont-ils être appelés à se prononcer ? En premier lieu sur des engagements concernant la prévention et la résolution des conflits, ainsi que sur le respect des normes. En deuxième lieu sur des aspects beaucoup plus concrets mais diffus.

Le premier type d'engagement est formulé de manière conventionnelle. Pour ne prendre que celles en rapport avec une demande forte des ONG en lien avec le SHM<sup>4</sup>, les parties prenantes sont invitées à s'engager au respect des principes humanitaires, et au respect et à la dissémination du droit humanitaire international. Ces engagements se déclinent selon la charte des Nations unies, rappelant l'importance de préserver et d'assurer la paix par des moyens pacifiques, et en reprenant des formulations déjà proposées par le Conseil de sécurité concernant, par exemple, la protection des civils en situation de conflit, la protection du personnel humanitaire, la sanctuarisation des bâtiments et du personnel médical, etc. Sur ce point, Joanne Liu, Président de MSF International et Peter Maurer, président du CICR, rappelaient au Conseil de sécurité le constat de violations croissantes et répétées des résolutions antérieures avant que le Conseil n'adopte la résolution 2286 à l'unanimité<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir par exemple la Déclaration Commune sur les Principes Humanitaires de 18 ONG : <http://www.coordinationsud.org/nos-positions/humanitaire/>

<sup>5</sup> Voir le communiqué des Nations Unies sur l'adoption de la résolution 2286, <http://www.un.org/press/en/2016/sc12347.doc.htm>. Peter Maurer a rappelé que le CICR avait observé 2 400 attaques ciblées sur des patients, du personnel de santé et des structures médicales ces trois dernières années.

Tristement, celle-ci rappelle dès son deuxième paragraphe les 11 résolutions adoptées depuis 1999 qui n'ont manifestement pas été suivies d'effets.

Dans ce contexte, sans pouvoir reprocher au Secrétaire général de respecter le cadre qui est le sien ni de vouloir marteler un message qu'il convient sans discussions de répéter, force est d'admettre que le plus grand scepticisme est de mise quant à l'opérationnalisation des déclarations convenues auxquelles le Sommet va inévitablement donner lieu. S'en tenir là serait toutefois insuffisant. Comme autant de coraux abritant leurs murènes, les engagements soumis pour considération recèlent une multitude de propositions concrètes qui révèlent le sens du Sommet.

## LA RÉFORME DES NATIONS UNIES

Il convient de rappeler que le système des Nations unies est hétérogène, se composant de trois structures assez distinctes : les Etats membres, dont l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité sont les forums privilégiés ; le Secrétariat général, structure politique au service du Secrétaire général, qui comprend notamment le Département des Affaires Politiques (DPA), le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DPKO) et les sous-secrétariats dont celui aux Affaires humanitaires ; et enfin les agences spécialisées, comprenant notamment l'UNICEF, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR). Ces dernières sont les agences le plus présentes dans les différents contextes d'intervention. Sur le terrain se trouvent également des représentations du PNUD qui ont la double particularité d'être présentes dans la plupart des pays membres des Nations unies et de représenter le Secrétaire général sauf quand celui-ci a un représentant spécial mandaté par le Conseil de sécurité. A ce titre, le PNUD dispose nominalement d'une autorité de coordination sur les autres agences spécialisées et on peut le considérer ainsi comme appartenant au dispositif du Secrétariat général.

Ces structures sont en tension permanente. Les Etats membres ont ainsi pu reprocher au SG son manque d'emprise sur les agences spécialisées ou sur des dispositifs ad hoc (la corruption systémique du programme Pétrole contre Nourriture en Iraq, par exemple), ou encore son manque d'efficacité dans la gestion des crises. Inversement, le SG a pu reprocher aux Etats membres de le soumettre à des injonctions contradictoires. A titre d'illustration, le nombre croissant de résolutions du Conseil de sécurité ces vingt dernières années, et le déploiement d'un nombre important de missions de maintien de la paix, n'ont pas toujours été accompagnés des moyens financiers ou humains (génération de force) proportionnés à l'ampleur des missions confiées au SG. Les déclarations incantatoires prévus dans le SHM se lisent mieux dans ce cadre, celui d'un rappel aux

Etats membres de leurs responsabilités par le SG, dont le but premier est de préserver le SG de reproches ultérieurs.

Une autre tension majeure concerne la coordination des agences spécialisées. Pour des raisons bureaucratiques, organisationnelles et politiques, celles-ci jouissent d'une grande autonomie et leur coordination sur le terrain s'est toujours révélée difficile pour le PNUD. Ban Ki-Moon et ses deux prédécesseurs, Kofi Annan et feu Boutros Boutros-Ghali n'ont eu de cesse d'aménager ce dispositif dans le but d'une plus grande redevabilité des agences spécialisées envers le SG et d'une plus grande intégration des piliers politiques, militaires et humanitaires des Nations unies<sup>6</sup>.

## RENFORCEMENT ET INTÉGRATION

Les engagements proposés aux parties prenantes de haut niveau se lisent aisément dans cette ambition d'aménager les différentes tensions qui traversent le système des Nations unies et de restituer au Secrétariat général sa place centrale<sup>7</sup>.

Dans les engagements en lien avec la quatrième responsabilité fondamentale, il est proposé aux bailleurs de financer des résultats collectifs, selon des plans pluriannuels, aux parties-prenantes de renforcer leurs plans cadres de développement, afin notamment d'y inclure des objectifs de résilience, de préparation aux désastres. Quel que soit leur contenu à venir, il faut noter que le partenaire institutionnel des Etats membres dans la conception et le suivi de ces plans est le PNUD. On peut arguer que ces deux objectifs sont légitimes ou non, mais on ne peut douter qu'ils renforcent le rôle central du PNUD, auquel les agences spécialisées de l'aide seraient tenues de se soumettre pour évaluation et adjudication de leurs contributions.

Dans un esprit similaire, mais visant à renforcer les moyens financiers des agences spécialisées, les engagements proposés au titre de la cinquième responsabilité fondamentale suggèrent de doubler le montant du CERF (*Central Emergency Revolving Fund*, géré par OCHA New York) et d'investir dans les *Pooled Funds*<sup>8</sup> afin qu'ils constituent le véhicule pour au moins 15% du volume global des appels

---

<sup>6</sup> On pourra consulter sans que cela ne constitue une liste exhaustive : la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale (1992), l'« agenda pour la paix » (1992), le « rapport Brahimi » (2000), la réforme humanitaire des Nations Unies (2005) et l'« agenda transformatif » (2011).

<sup>7</sup> Les engagements qui suivent sont consultables dans les documents présentés sous l'onglet « Round Tables », accessibles (en anglais, car ils ne figurent curieusement pas dans leurs versions françaises) sur : <https://www.worldhumanitariansummit.org/key-documents>

<sup>8</sup> Les Pooled Funds sont un mécanisme de financement par lequel des bailleurs mutualisent leurs financements via le système des Nations Unies sur le terrain. L'allocation des fonds se fait via les clusters sur le terrain, les arbitrages étant fait par le coordonnateur humanitaire et/ou le représentant spécial du secrétaire général. Le CERF est considéré comme un

humanitaires. Bien que ce dernier type d'outil soit jugé comme inadapté par les ONG, et que plusieurs bailleurs refusent de les abonder (dont ECHO<sup>9</sup>), ils offrent le confort d'une emprise des agences spécialisées sur une part des financements humanitaires, part que le SHM appelle donc explicitement à augmenter. En conjonction avec une coordination dévolue au PNUD (et en rappelant que le PNUD est techniquement l'agence contractante des financements octroyés par les *Pooled Funds*), la logique d'une centralisation du pouvoir des agences spécialisées, sous tutelle du SG, est manifeste : la proposition vise à faire des agences spécialisées ses guichets préférentiels, en particulier pour les ONG nationales, dont le financement par des bailleurs internationaux reste problématique. Une proposition concerne aussi l'augmentation du soutien financier aux opérations de maintien de la paix dont la gestion est assurée par DPKO, au sein du SG.

Enfin, et c'est un des objectifs majeurs du Sommet, les parties prenantes de haut niveau sont invitées à « renforcer les mécanismes de coordination au niveau des pays et globalement à maximiser la cohérence des politiques » définies afin de réduire le risque et la vulnérabilité. Cette proposition, qui apparaît en cinquième section de la cinquième responsabilité fondamentale résume à elle seule l'enjeu du SHM : faire du système des Nations unies le vecteur privilégié du « *coherence agenda* » mis en avant il y a plus de quinze ans.

## LUTTE CONTRE LA FOURNITURE COMPASSIONNELLE DE L'AIDE

D'autres composantes des engagements proposés sont relativement plus autonomes, comme l'invitation faite aux bailleurs de garantir que 20% du montant total de l'aide soit dévolu à des « ONG du Sud », contre une proportion que le rapport du Secrétaire général estime actuellement entre 0,2% et 0,4%. Le développement de plateformes de coordination, sur l'innovation notamment, est aussi inscrit dans les recommandations. Il est indiscutable que ce premier Sommet va avoir des conséquences importantes et durables sur l'architecture de l'aide en général et de l'aide en particulier. Il est non moins certain que les résistances aux décisions du Sommet seront fortes, qu'elles soient d'origine étatique ou bureaucratique. On imagine mal en effet la nouvelle gouvernance du Myanmar inclure les Rohingyas dans son plan national de développement après avoir rappelé à l'ambassadeur des Etats-Unis que les Rohingyas n'étaient pas reconnus comme un des 135 groupes ethniques du Myanmar<sup>10</sup>. On n'imagine pas non plus le HCR tolérer un transfert

---

type de pooled fund par OCHA, mais il est géré depuis New York et seules les agences spécialisées des Nations Unies peuvent y accéder directement.

<sup>9</sup> ECHO est l'organe de l'aide humanitaire et de protection civile de l'Union Européenne.

<sup>10</sup> Voir [http://www.nytimes.com/2016/05/07/world/asia/myanmar-rohingya-aung-san-suu-kyi.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/05/07/world/asia/myanmar-rohingya-aung-san-suu-kyi.html?_r=0)

substantiel de son action envers les personnes déplacées vers d'autres institutions du système des Nations unies.

Il ne faut pas non plus préjuger des effets positifs qui pourraient en découler, comme l'abandon par les signataires de leurs réserves apposées à la Convention de 1951 sur le droit des réfugiés. Qui ne saurait se réjouir par exemple que l'hôte du sommet, la Turquie, reconnaisse enfin les réfugiés du monde entier et notamment de Syrie, et non plus seulement les réfugiés d'origine européenne, comme une des propositions d'engagement l'y invite ? L'évaluation de l'impact réel du SHM sera donc longue et laborieuse, source toujours renouvelée de contestations, de désaveux et aussi de succès. Mais l'héritage de Ban Ki-Moon à son successeur est clair : les Nations unies seront-elles crédibles aux yeux des Etats membres en termes d'organisation interne, d'efficacité dans la mise en œuvre de son mandat ?

Insistons en conclusion sur le fait que, dans sa volonté de cohérence, dans ses exhortations aux Etats membres, le rapport du Secrétaire général exprime une volonté claire de restituer à l'humanitaire une place de second rang dans une hiérarchie de priorités structurées par un cadre politique et dont son Secrétariat serait le dépositaire et la courroie de transmission. Il n'y a rien d'aberrant dans cette logique ancienne qui indique aux agences humanitaires leur véritable place : celui de « fournisseurs d'aide »<sup>11</sup>, et non plus celui d'acteur de l'aide. Mais on doit regretter que le regard humanitaire, dans ce qu'il a de spécifique et d'autonome, soit ainsi menacé. Dans un monde où, depuis 1945, les conflits, les politiques d'exclusion, le mépris des populations les plus vulnérables n'ont jamais autant fait ressortir les tensions croissantes entre les entités nationales, un regard centré sur les besoins, structuré par ses principes, n'a jamais paru si nécessaire. Conscient de ses insuffisances, confronté à ses limites, l'humanitaire doit absolument se préserver d'un irénisme infertile. Mais il ne peut non plus s'abandonner cyniquement à un réalisme sans morale qui restituerait aux perpétrateurs l'aménagement de leurs crimes. ■

---

<sup>11</sup> La formule apparaît à 7 reprises dans le corps du rapport du secrétaire général. La formule suivante, issue du paragraphe 108, donne une idée très claire de ce à quoi le sommet entend résumer les agences humanitaires.

« [...]Les fournisseurs internationaux d'aide devront abandonner les étiquettes institutionnelles artificielles telles que « développement » ou « humanitaire » afin de travailler ensemble dans un cadre temporel pluriannuel, faisant des objectifs de développement durable le cadre commun de la recherche de résultats et de la responsabilisation. Les fournisseurs d'aide devront déterminer le type de compétences et d'équipements qu'ils pourront fournir au mieux dans un contexte donné, à un moment donné, dans le court, moyen ou long terme, afin d'atteindre un résultat précis. »

In « Une seule humanité, des responsabilités partagées. Rapport du Secrétaire général pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire », p. 36, §108.

## **SOMMET HUMANITAIRE MONDIAL D'ISTANBUL : QUE FAUT-IL EN ATTENDRE ?**

Par **Roger Persichino**/ *Analyste et consultant sur les questions de solidarité internationale*

### **OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES**

*Dirigé par Michel Maietta, Directeur de recherche à l'IRIS*  
maietta@iris-france.org

**© IRIS**

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES (IRIS)

2 bis rue Mercœur  
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60  
[contact@iris-france.org](mailto:contact@iris-france.org)  
@InstitutIRIS

[www.iris-france.org](http://www.iris-france.org)