

Rapport du HPG

Les organisations régionales et l'action humanitaire

Repenser l'engagement régional

Sherine El Taraboulsi, Hanna B. Krebs, Steven A. Zyck et Barnaby Willitts-King

Mai 2016



Groupe de politique humanitaire
Institut de développement d'outre-mer
203 Blackfriars Road
Londres SE1 8NJ Royaume-Uni

Tél. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399
Courriel : hpgadmin@odi.org Site Internet : <http://www.odi.org/hpg>

© Institut de développement d'outre-mer, 2016

Les lecteurs sont encouragés à citer ou à reproduire les éléments provenant de cette publication mais, en tant que détenteurs des droits d'auteurs, l'ODI demande un accusé de réception et une copie de la publication. Le présent rapport et d'autres du HPG sont disponibles sur le site www.odi.org.uk/hpg.

Collecte d'eau au barrage financé par le UNDP à Baligubadle, Somaliland, nord-ouest de la Somalie. Crédit : UNDP Somalie

Remerciements

Le présent rapport est le résultat final d'un projet de deux ans, intitulé «Zones of Engagement: Regional Action and Humanitarian Response» (Zones d'engagement : l'action régionale et la réponse humanitaire), que les auteurs ont mené aux côtés des Chargées de recherche du HPG Eva Svoboda et Lilianne Fan, de la Directrice de recherche du HPG Simone Haysom et de la Conseillère en recherche du HPG Scarlett Sturridge. Le projet a été supervisé par la Directrice du HPG, Sara Pantuliano, et la supervision technique a été assurée par un groupe d'expertise comprenant Andrea Binder (Global Public Policy Institute–GPPI), Elizabeth Ferris (Brookings Institution), Charles-Antoine Hofmann (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – IFRC), Nicolas Lamade (Agence allemande de coopération internationale – GIZ) et Sandrine Tiller (Médecins Sans Frontières – MSF). De plus, un certain nombre de membres du Groupe consultatif du HPG ont soumis des commentaires utiles sur la conception du projet. Le rapport a également bénéficié d'un document rédigé par Camille Reinhardt, Samantha Laufer, Rémi Belliard, Maria Aissa de Figueredo et Sarah Osembo pour le HPG. Daniel Petz, Michael Patterson et Terry Jeggle ont fourni des retours sur les premières ébauches, de concert avec certains des membres précités du groupe d'expertise et d'autres personnes au sein du HPG et de l'Institut de développement d'outre-mer (ODI). Matthew Foley a apporté un appui spécialisé à la rédaction.

À propos des auteurs

Sherine El Taraboulsi et Barnaby Willitts-King sont Chargés de recherche au sein du Groupe de politique humanitaire (HPG). Hanna B. Krebs et Steven A. Zyck sont d'anciens chercheurs du HPG.

Table des matières

Remerciements / 3

Acronymes / 5

1 Introduction / 6

1.1 Stratégie et méthodes de la recherche / 8

2 Des régionalismes multiples? Paramètres conceptuels et opérationnels des organisations régionales / 10

2.1 Mandats et domaines de fonctionnement / 12

3 Cadres internationaux pour l'engagement / 15

4 Organisations régionales : opportunités et défis / 16

4.1 Gros plan sur les organisations régionales : cartographie des fonctions / 18

5 Conclusion : prise d'engagements et recommandations sur la voie à suivre / 24

Références / 27

Acronymes

ACE	Centre exécutif de l'AHA
AHA Centre	Centre de coordination de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) pour l'aide humanitaire sur la gestion des catastrophes
AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie
ASACR	Association sud-asiatique de coopération régionale
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CAN	Communauté andine
CAPRADE	Comité andin pour la prévention et la réponse aux catastrophes
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CDEMA	Agence caraïbe pour les secours d'urgence en cas de catastrophe naturelle
CEPREDENAC	Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale et en République dominicaine
CPI	Comité permanent interorganisations
ECHO	direction générale Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes
ECOMOG	Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
EERT	Équipe d'intervention d'urgence de la CEDEAO
FIP	Forum des îles du Pacifique
ICHAD	Département des affaires humanitaires de la Conférence islamique
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
LEA	Ligue des États arabes
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
OCI	Organisation de la coopération islamique
OEA	Organisation des États américains
RRC	réduction des risques de catastrophe
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SICA	Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale
SPC	Secrétariat de la Communauté du Pacifique
UA	Union africaine
UE	Union européenne
WHS	Sommet mondial sur l'action humanitaire

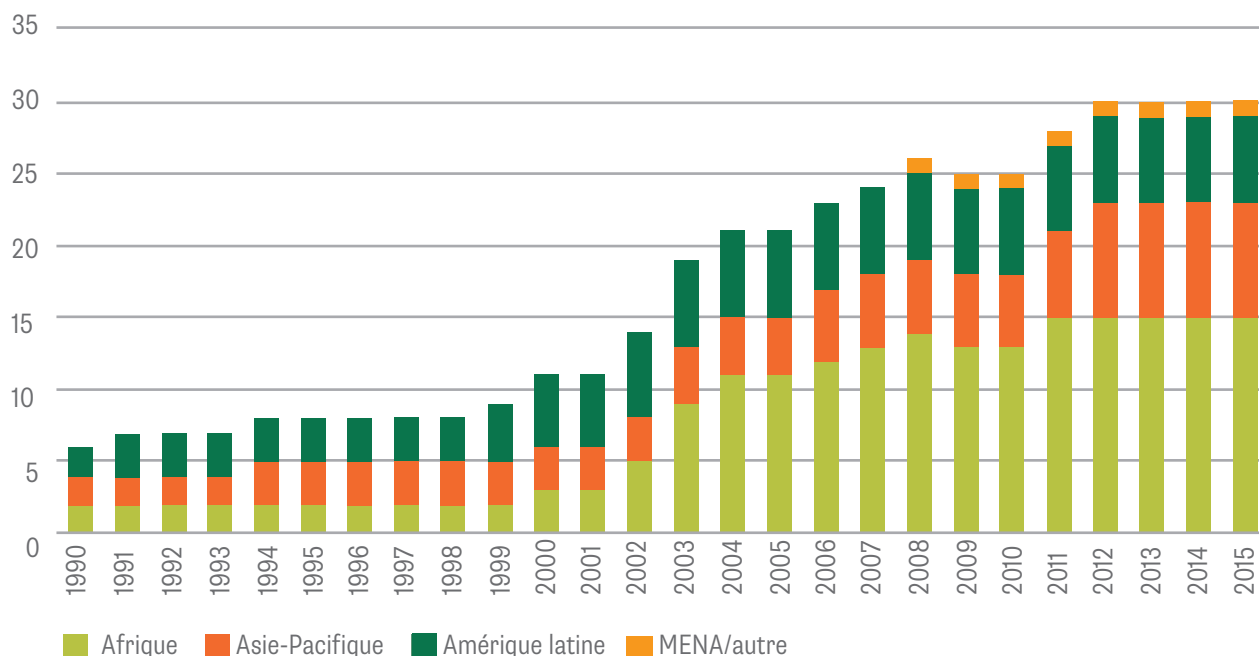
1 Introduction

Face à l'intensification des conflits prolongés, des pandémies et des catastrophes liées aux risques naturels à l'échelle mondiale, le système humanitaire international peine à remplir sa mission. Un consensus se dégage quant à la nécessité de réformer l'action humanitaire et la manière dont elle est menée, ainsi que les structures de coordination, de coopération et de financement traditionnelles, en vue de pouvoir améliorer la résolution des complexités de l'engagement humanitaire (Wilton Park, 2013). Malgré les progrès réalisés dans les opérations de réponse humanitaire, le système ne parvient toujours pas à relever les défis structurels plus vastes qu'il rencontre et ceux qui existent en son sein.

Les problèmes auxquels est confronté le système humanitaire ont suscité un regain d'intérêt pour l'engagement régional, ainsi que pour le rôle, le potentiel et les limitations des organisations régionales dans l'action humanitaire. Les organisations intergouvernementales régionales aux Amériques, en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie et dans le Pacifique gagnent de plus en plus en visibilité. Bien que l'on affirme souvent que les organisations régionales sont des acteurs humanitaires «émergents», cela fait en réalité des années déjà qu'un grand nombre d'entre elles sont impliquées dans de nombreux domaines, notamment la réduction des risques de catastrophe, les systèmes d'alerte précoce, la coordination de l'action humanitaire et la fourniture de l'aide, ainsi que dans un éventail de crises, depuis les catastrophes naturelles jusqu'aux pandémies telles qu'Ebola.

Les organisations régionales signent des accords internationaux, formulent de nouvelles politiques et établissent des mécanismes institutionnels aux fins de leurs activités de réponse d'urgence, de réduction des risques de catastrophe et de gestion des conflits. De plus en plus, les capacités humanitaires sont institutionnalisées sous forme de centres et de départements spécialisés. Tandis que l'on ne recensait que cinq institutions humanitaires régionales en 1990, ce nombre était passé à 30 en 2015 (Figure 1). L'Union africaine (UA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont cherché à résoudre les conflits dans leurs régions et, dans un petit nombre d'exemples notables, des organisations régionales se sont directement impliquées dans la facilitation de l'accès aux populations touchées par des crises. Parmi ces organisations régionales, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a assumé un rôle prépondérant dans la réponse au cyclone Nargis qui a frappé le Myanmar en 2008, et l'Organisation de la coopération islamique (OCI) a également été saluée pour son travail dans les régions somaliennes contrôlées par Harakat al-Chabab al-Moudjahidin lors de la sécheresse et de la famine de 2011 (Fan et Krebs, 2014; Svoboda et al., 2015). En particulier, les organisations régionales aux Amériques, aux Caraïbes et dans le Pacifique font depuis longtemps preuve d'innovation dans les efforts régionaux et sous-régionaux qu'elles déploient pour surveiller et prévoir les catastrophes naturelles, s'y préparer et y répondre; et cela fait plusieurs décennies que des initiatives régionales de surveillance et de lutte contre la sécheresse et la famine sont menées au sein de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en Afrique de l'Est et de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) (Zyck, 2013a).

Figure 1 Croissance des institutions humanitaires d'organisations régionales



Source : Zyck, 2013.

Les organisations régionales n'agissent pas en vase clos : elles sont directement influencées par les contextes géopolitiques des sites où elles opèrent. L'intégration régionale dépend largement de la capacité des organisations régionales à négocier et susciter une convergence entre les États membres (Banque africaine de développement [BAD], 2010) et, parfois, on observe une convergence entre États membres autour de l'inaction plutôt qu'une consolidation de la coopération régionale. Par exemple, les dirigeants arabes considèrent la Ligue arabe comme le garant de la souveraineté de leurs nations, pas comme un mécanisme d'intégration ou de coopération. En conséquence, la Ligue n'a jamais facilité la conclusion d'un accord économique ou commercial majeur. La rhétorique sur l'unité arabe a été employée pour «légitimer leurs régimes, mais pas pour mener une coopération dans laquelle l'autorité serait déléguée à l'organisation régionale» (Barnett et Solingen, 2007; BAD, 2010 : 10).

Les déséquilibres du pouvoir entre États membres influencent les modalités d'établissement des objectifs et des priorités et ne font qu'accroître la complexité de l'engagement régional. Étant donné que les États disposent de régimes aux structures, capacités, normes et croyances différentes, il est difficile de parvenir à un accord simple sur des politiques ou d'appliquer des accords (Barnett et Solingen, 2007; BAD, 2010). Les règles d'adhésion et les exigences en matière d'admission dans une organisation régionale varient; comme elles sont généralement définies par les États qui ont fondé l'organisation, elles reflètent les préférences de ces derniers. Si ces préférences changent, les règles d'adhésion changent également, mais ce processus est rarement aisé et peut susciter des objections de la part des autres États membres.

La présente étude se penche sur les rôles divers des organisations régionales et donne un aperçu préliminaire des différentes couches d'interdépendance entre les organisations internationales, régionales et locales qui travaillent dans le secteur humanitaire. Dans cet examen des organisations régionales, nous reconnaissons qu'elles n'appartiennent pas à une catégorie ou une unité d'analyse unique : chaque entité régionale représente un « ensemble distinct d'histoires, de valeurs, de cultures et de mandats » (Zyck, 2013 : 2). L'amélioration de l'engagement auprès des organisations régionales nécessite des approches adaptées qui tiennent compte de ces différences et en tirent parti.

1.1 Stratégie et méthodes de la recherche

Le présent rapport s'appuie sur les conclusions d'un projet de recherche de deux ans du Groupe de politique humanitaire (HPG), intitulé « Zones of Engagement: Regional Action and Humanitarian Response » (Zones d'engagement : l'action régionale et la réponse humanitaire). Le projet a été conçu de manière à présenter l'état actuel des organisations régionales impliquées dans l'action humanitaire à l'échelle mondiale, à examiner le rôle des organisations régionales et à analyser la justification de leur implication dans l'action humanitaire, ainsi que leurs différences par rapport aux acteurs humanitaires traditionnels tels que les Nations Unies – et la manière dont elles peuvent les compléter, voire, dans certains cas, les remplacer.

L'étude a démarré par un examen de documents pertinents issus de la documentation universitaire et de la littérature grise au sujet du rôle croissant des organisations au sein de la communauté humanitaire (voir Zyck, 2013a; 2013b). Cet examen a analysé la croissance des institutions humanitaires régionales et identifié les similitudes et les différences majeures entre elles. La recherche s'est ensuite penchée sur une série d'études de cas d'organisations régionales, avec un accent particulier sur l'ASEAN et l'OCI. L'étude de l'ASEAN examinait le rôle de l'Association dans la réponse au cyclone Nargis au Myanmar et au typhon Haiyan aux Philippines en 2011 (Fan et Krebs, 2014), tandis que l'étude de l'OCI passait en revue le rôle de l'organisation en Somalie, en partenariat avec l'Heritage Institute for Policy Studies basé à Mogadiscio (Svoboda et al., 2015). Sur l'ensemble des sites de travail sur le terrain, l'équipe de recherche a interrogé et consulté plus de 120 représentants d'organisations régionales, de gouvernements nationaux, d'organismes des Nations Unies, d'ONG internationales et locales, d'entités donatrices, d'organisations de la société civile et de communautés affectées par des crises. Ce document s'appuie également sur un certain nombre d'ateliers et de réunions, y compris une table ronde à Jakarta en 2014 et une conférence majeure d'organisations régionales organisée sur trois jours par le HPG à Dubaï en 2015. La conférence de Dubaï a rassemblé plus d'une vingtaine de personnalités du secteur humanitaire issues de neuf organisations régionales et plus d'une dizaine d'experts spécialisés dans l'action humanitaire régionale.

Dans ce rapport, nous utiliserons une interprétation générale de l'action humanitaire comprenant, sans toutefois s'y limiter, la définition de l'action humanitaire adoptée par l'initiative « Good Humanitarian Donorship » (Bonne pratique des bailleurs de fonds humanitaires – GHD) en tant qu'activités dont

l'objectif est «de sauver des vies, de soulager la souffrance et de préserver la dignité humaine pendant et au lendemain des crises provoquées par l'homme et par les catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue » (GHD, 2003 : 1). Le rapport dresse un bilan des diverses dimensions des organisations régionales en tant qu'entités à part entière et de leurs formes d'engagement. Il reconnaît deux limitations qui nécessiteront un examen complémentaire : premièrement, les trajectoires variables des différentes organisations régionales et la manière dont elles peuvent bénéficier les unes des autres en termes de bonnes pratiques humanitaires; et, deuxièmement, les distinctions (niveau institutionnel/opérationnel) entre les organisations régionales qui se consacrent principalement aux catastrophes et celles qui mènent leurs activités dans des zones de conflits. Le développement d'une mémoire institutionnelle pour les organisations régionales pourrait contribuer à instaurer une présence plus efficace et plus durable au sein du système humanitaire.

2 Des régionalismes multiples ? Paramètres conceptuels et opérationnels des organisations régionales

Compte tenu de l'espace occupé par les organisations régionales à différents niveaux – international, national et/ou local –, il est difficile d'établir la manière dont elles sont définies et la portée de leurs activités. Bien que dans le Chapitre VIII de sa Charte, l'Organisation des Nations Unies (ONU) reconnaisse le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité, elle ne définit pas clairement les organisations régionales, les désignant plutôt comme des « accords ou organismes régionaux ». De même, le terme « région » n'a jamais été défini de manière appropriée (Baert et al., 2012). Une « région » peut désigner un espace géographique, ainsi qu'un espace économique, social, culturel et/ou politique (Archer, 2001). Du fait de ces lacunes, diverses organisations se sont développées, dont la composition, le mandat, les capacités et les activités diffèrent considérablement. Les organisations régionales incluent des pactes commerciaux, dont l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), d'éminentes institutions telles que l'UA et un certain nombre d'organes spécialisés comme l'initiative du Bassin du Nil. De plus, certaines organisations sont ancrées dans l'identité (par exemple, la Ligue des États arabes) et dans la religion (par exemple, l'OCI) (Zyck, 2013). De nombreux États ont plusieurs « régionalismes »; en Afrique, par exemple, la majorité des pays sont membres d'au moins deux organisations régionales et, souvent, d'un nombre bien plus important. Ces regroupements régionaux et sous-régionaux multiples poursuivent généralement des objectifs, des programmes et des mandats divergents.

Chaque organisation régionale a vu le jour en réponse à un contexte historique particulier. Les organisations régionales en Afrique ont évolué en vue de pallier les séquelles du règne colonial et du sous-développement économique, et pour affirmer l'autonomie africaine (Jaye et Amadi, 2011 : 4). L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) (1963–2002) « a promu un concept de région comme englobant l'ensemble du continent africain et cela demeure le fondement idéationnel du régionalisme africain aujourd'hui » (Hellquist, 2014 : 5). La Ligue arabe « est née en tant que substitut organisationnel à une patrie arabe inaboutie », tandis que l'ASEAN est une coalition d'intérêts plutôt que d'idéologies – « un petit groupe de régimes diversifiés en interne qui n'ont jamais cherché à s'unir en dehors d'une coopération intergouvernementale dans un intérêt mutuel » (Hellquist, 2014 : 6).

L'ASEAN est passée d'un rôle fédérateur dans les années 1970 à un engagement actif dans des problèmes de sécurité plus graves au lendemain de la Guerre froide. Ses interventions face aux feux de forêt en Indonésie en 1997, à l'épidémie de SARS en 2003 et au tsunami dans l'océan Indien en 2004 sont toutes autant d'exemples de ce changement (Fan et Krebs, 2014).

Encadré 1 : L'Organisation de la coopération islamique (OCI)

L'idée de l'OCI a été soumise en 1969 par le Roi Fayçal ben Abdelaziz Al Saoud d'Arabie saoudite, en réaction à une attaque contre la mosquée d'Al Aqsa à Jérusalem. L'OCI a été consolidée dans le cadre d'un établissement officiel en 1971 et, au milieu des années 1970, elle « accueillait divers membres nouveaux principalement issus d'Afrique, y compris un certain nombre de nations qui n'étaient pas nécessairement majoritairement musulmanes ». L'une des motivations pour en faire partie était que, pour bénéficier de prêts et de subventions de la part de l'organe affilié à l'OCI – la Banque islamique de développement –, l'adhésion était une condition préalable.

La plus grande opération de secours menée par l'OCI a été sa réponse humanitaire à la famine qui a sévi en Somalie en 2011. Elle y a assumé plusieurs rôles : acteur diplomatique, acteur technique et opérationnel et bailleur. Il est reconnu que, contrairement aux autres organisations internationales, l'OCI a toujours bénéficié d'un accès privilégié aux zones contrôlées par Harakat al-Chabab al-Moudjahidin. Toutefois, « l'hypothèse selon laquelle cette identité islamique a été le plus important facteur pour obtenir cet accès est erronée » – c'était plutôt grâce au rôle majeur que certaines organisations ont joué au sein de la Coalition de l'OCI (Svoboda et al., 2015 : 1).

Encadré 2 : L'Union africaine

L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) a été fondée en 1963 afin de promouvoir l'unité des États d'Afrique. En 2002, elle est devenue l'Union africaine (UA), en tant qu'homologue de l'Union européenne en Afrique disposant d'une banque centrale, d'une cour de justice et d'un Parlement panafricain. Ses principaux accomplissements comprennent des actions de médiation dans le cadre de litiges frontaliers, notamment entre l'Algérie et le Maroc (en 1963 et 1964) et entre le Kenya et la Somalie (de 1965 à 1967); l'appel à des sanctions économiques internationales contre l'Afrique du Sud tant que l'apartheid y serait maintenu ; la création en 1993 d'un mécanisme d'engagement dans l'instauration et le maintien de la paix; le parrainage en 1998 d'un panel international dirigé par l'ancien président du Botswana Ketumile Masire pour enquêter sur le génocide de 1994 au Rwanda (un rapport a été publié en 2000); et l'entrée en vigueur en 2012 de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (la Convention de Kampala), le premier instrument continental au monde à contraindre juridiquement des gouvernements à assurer la protection des droits et du bien-être des personnes déplacées.

Initialement créée en soutien au développement économique, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a commencé à s'attaquer à des problèmes de sécurité qu'elle « n'avait pas été conçue pour résoudre au départ » (Jaye et Amadi, 2011 : 3), avec des missions d'instauration et de maintien de la paix au Liberia, en Sierra Leone, en Guinée-Bissau et en Côte d'Ivoire.

Il est difficile d'établir une définition pratique de ce qui constitue une organisation régionale : elle pourrait par exemple reposer sur divers critères réalistes tels que la proximité ou la contiguïté géographique, le statut juridique, le mandat et la focalisation fonctionnelle ou sectorielle (voir Zyck, 2013). Toutefois, l'application de tels critères confère certaines limites aux organisations régionales (souvent à des fins pratiques) : en les restreignant sur le plan conceptuel, leurs complexités sont réduites et simplifiées. L'OCI, par exemple, accepte des États membres qui sont loin d'être géographiquement proches ou contigus. De plus, qui définit cette contiguïté ? Et quels critères emploie-t-on pour la définir ?

Il existe donc une confusion quant à la définition de ce qui constitue une organisation régionale, en particulier dans un contexte non occidental. Wunderlich (2012 : 653) affirme que l'on en sait peu « au sujet des organisations régionales en dehors de l'UE ou des circonstances dans lesquelles les organisations régionales deviennent des acteurs internationaux ». L'existence d'une multitude de régionalismes en Afrique atteste de cette confusion. Cette multiplicité a généré des « problèmes opérationnels dans la gouvernance et l'administration du processus d'intégration africaine » et, selon un analyste, il est nécessaire de passer d'une multitude de régionalismes à l'inter-régionalisme, dans lequel les relations entre les regroupements régionaux sont institutionnalisées et réglementées (Habibu-Yaya, 2015 : 8). Une meilleure compréhension de leur évolution et de leur espace dans le système humanitaire mondial, qui correspond aux attentes croissantes à l'égard des organisations régionales, pourrait aider à orienter leur engagement futur dans la réponse aux besoins des personnes touchées par des crises.

On ne sait pas non plus clairement le rôle que pourrait ou devrait jouer le « régionalisme » dans la sphère de l'internationalisme libéral, qui continue de privilégier un engagement multilatéral dans les crises et les catastrophes. En mai 2011, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) a adopté la résolution 65/276 sur la participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, comblant le fossé entre les systèmes de gouvernance aux niveaux régional et mondial (Langenhove, 2012 : 91). Comment cela s'applique-t-il aux organisations non occidentales ?

2.1 Mandats et domaines d'opération

Outre leur histoire différente, les organisations régionales ont différents mandats et domaines d'opération. En Asie, par exemple, les États membres d'organisations régionales ont tendance à confier à leurs institutions un mandat axé sur les catastrophes « naturelles », mais pas sur les crises humanitaires découlant de conflits ou de crises de nature politique. Cela s'explique en partie par le profil de risque de la région – elle a subi environ 40 % de l'ensemble des catastrophes survenues chaque année dans le monde entre 2001 et 2011, qui ont frappé plus de 200 millions de personnes par

an (Guha-Sapir et al., 2012 : 29). Dans le cas de l'ASACR, l'Inde, la force dominante de l'organisation, a généralement préféré le bilatéralisme au régionalisme dans la diplomatie, de crainte que ses voisins s'unissent contre elle (Wulf, 2009 : 10; Nathan, 2010 : 7). Cette préférence se retrouve dans la Charte de l'ASACR, qui stipule que « les questions bilatérales et contentieuses seront exclues des délibérations » de l'organisation (ASACR, 1985).

Tableau 1 : Aperçu des organisations régionales

Organisation régionale	Domaine d'action	Formes d'action
ASACR	Catastrophes naturelles	Gestion des risques de catastrophe (GRC); partage d'informations
ASEAN	Catastrophes naturelles; menaces à la sécurité non traditionnelles	Réponse d'urgence; partage d'informations
CARICOM/CDEMA	Catastrophes naturelles	GRC; coordination
CEDEAO	Conflits	Missions militaires
FIP	Catastrophes naturelles; conflits	GRC
IGAD	Catastrophes naturelles (sécheresses); conflits	Prévention et résolution des conflits
OCI	Catastrophes naturelles; conflits	Réponse d'urgence; résolution des conflits
OEA	Catastrophes naturelles; conflits	Résolution des conflits; déplacés interne
SADC	Conflits	Résolution des conflits
SICA/CEPRENAC	Catastrophes naturelles	GRC; coordination
SPC	Catastrophes naturelles; vulnérabilité face au changement climatique	RRC; partage d'informations
UA	Catastrophes naturelles; conflits	Réponse d'urgence; partage d'informations; alerte précoce; résolution des conflits; déplacés internes; moyens d'existence; protection; missions militaires

Dans les pays du Pacifique, différentes organisations régionales se consacrent à différentes activités et différents types de crises (Jeggle, 2014 : 267). Le Secrétariat de la Communauté du Pacifique (SPC) aide ses États membres à gérer les risques que posent les catastrophes naturelles et la vulnérabilité face au changement climatique, en se focalisant principalement sur la réduction des risques de catastrophe (RRC) plutôt que sur la réponse d'urgence. En revanche, le Forum des îles du Pacifique (FIP) (anciennement le Forum du Pacifique Sud) a participé à diverses interventions face à des conflits dans des lieux tels que Bougainville, les îles Salomon et la Nouvelle-Calédonie. Commenant par le rejet collectif des essais d'armes nucléaires dans les îles du Pacifique en 1971, il a déployé des efforts en vue d'établir des normes et des standards pour la sécurité régionale et d'encourager les dirigeants à promouvoir la sécurité et la prévention des conflits. Toutefois, ces activités sont restées principalement axées sur des solutions diplomatiques aux conflits, plutôt que sur les conséquences humanitaires de la violence.

Les mandats humanitaires des organisations régionales aux Amériques ont également tendance à se focaliser sur les catastrophes naturelles. Le Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA) offre un forum régional spécialisé dans la gestion des risques de catastrophe – le Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPREDENAC) – qui a été établi en 1988. Après le passage en 1998 de l'ouragan Mitch en Amérique centrale, le CEPREDNAC a été chargé d'assurer l'application d'un nouveau Cadre stratégique pour la réduction de la vulnérabilité et des catastrophes en Amérique centrale, ainsi que de la mise en œuvre d'un Plan régional de réduction des catastrophes (PRRD). De même, la Communauté des Caraïbes (CARICOM) concentre son travail sur les catastrophes, ainsi que sur la mobilisation et la coordination des secours (Agence caraïbe pour les secours d'urgence en cas de catastrophe naturelle [CDEMA], 2013). De manière générale, l'Organisation des États américains (OEA) ne se limite pas à cette focalisation sur les dangers naturels et examine également certaines des conséquences des conflits, particulièrement dans le cadre de ses programmes humanitaires de déminage et de son travail en faveur des réfugiés et des personnes déplacées.

Les organisations africaines ont assumé certains des plus vastes mandats touchant aux questions humanitaires. Le Fonds spécial d'assistance d'urgence (SEAF) de l'UA a soutenu un vaste éventail d'interventions visant à promouvoir les moyens d'existence et à gérer les catastrophes et d'autres situations d'urgence, notamment les systèmes d'alerte précoce, le stockage des aliments, le reboisement, la réintégration après une situation d'urgence, la préparation aux situations d'urgence et la reconstruction après une catastrophe, dans plus de 30 États membres de l'UA (Ferris et Petz, 2013 : 36). De plus, l'UA élabore actuellement un Cadre directeur régissant l'action humanitaire pour l'Afrique, dont le but est de fournir à tous les acteurs humanitaires sur le continent des orientations stratégiques en matière de préparation et de renforcement des capacités (Ferris et Petz, 2013 : 38).

Les organisations africaines ont une position visiblement plus interventionniste que leurs homologues des autres régions. Les mandats fondateurs de l'UA, de la CEDEAO et de la SADC reconnaissent que la résolution des conflits est une condition préalable pour assurer une stabilité politique et économique (Nathan, 2010 : 11). L'Article 4 de l'Acte constitutif de l'UA a ouvert la possibilité d'interventions militaires en cas de crimes de guerre, de génocides et de crimes contre l'humanité, et ce, à la demande d'un État membre « pour restaurer la paix et la sécurité » (Wulf, 2009 : 15). Ce mandat interventionniste a donné lieu à l'établissement de la Force africaine prépositionnée et à des opérations militaires telles que les missions de l'UA au Burundi (AMIB) et au Soudan (AMIS), ainsi qu'à la création du Groupe de contrôle de la CEDEAO (ECOMOG) en Afrique de l'Ouest. L'IGAD a également pour mandat de promouvoir la paix et la stabilité et de créer des mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits, bien que ses tentatives dans ce domaine aient été limitées, avec quelques réussites temporaires en Somalie en 2004, puis au Soudan du Sud l'année suivante (Nathan, 2010). De même, la SADC s'est avérée incapable d'assurer une gestion efficace de la guerre civile en Angola (Nathan, 2010 : 7), et elle a été paralysée par les stratégies divergentes des États membres face au conflit en République démocratique du Congo (RDC) (Nathan, 2006).

3 Cadres internationaux pour l'engagement

Ces deux dernières décennies, l'approche des organisations régionales a changé, passant du déploiement d'efforts fragmentés axés sur un secteur spécifique à l'établissement d'institutions humanitaires plus étendues telles que le Département des Affaires humanitaires de l'OCI (ICHAD) et le Centre de coordination de l'aide humanitaire de l'ASEAN pour la gestion des catastrophes (Centre AHA). Au travers de ces institutions, les organismes des Nations Unies et d'autres acteurs humanitaires ont bénéficié d'un interlocuteur plus clair, et elles ont suscité une nouvelle vague de débats sur la manière dont les organisations régionales peuvent contribuer plus pleinement à l'action humanitaire, soit aux côtés, soit à la place de la communauté internationale dans son ensemble. Un panel de haut niveau organisé à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies de mai 2015 a appelé au renforcement de la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales par le biais de cadres tenant compte des avantages comparatifs des Nations Unies et de ses partenaires régionaux et sous-régionaux. En particulier, ce panel a plus largement reconnu la complémentarité entre les niveaux international et régional et la nécessité d'institutionnaliser et de consolider cette interdépendance sous forme de politique.

Un certain nombre de cadres internationaux soutiennent le rôle humanitaire des organisations régionales et certains ont appelé à renforcer la coopération entre les structures régionales et internationales, notamment la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a établi le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA); les objectifs du Millénaire pour le développement; le Cadre d'action de Hyogo (HFA) sur la RRC; et un grand nombre de documents liés au Sommet mondial 2016 sur l'action humanitaire (SMAH). La consultation régionale du SMAH à Tokyo a conclu que « les gouvernements et la communauté humanitaire doivent tirer parti du rôle émergent des organisations régionales dans la réponse humanitaire aux fins de la compilation et de la diffusion des connaissances et de l'expertise en matière d'innovation » (SMAH, 2014 : 3). Affirmant que « Les organisations intergouvernementales régionales devraient jouer un rôle important dans les dispositifs régionaux de réduction des risques de catastrophe » (Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe, 2015 : 14), le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) récemment adopté souligne la pertinence des organisations régionales intergouvernementales pour faire face aux défis futurs.

Les objectifs des organisations régionales et internationales ne sont pas toujours harmonisés et pourraient même contredire le système humanitaire international, particulièrement dans le contexte de conflits – par exemple, lorsque le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé la résolution 1973 et lancé une action coercitive en Libye, en mars 2011. Le Conseil a fait plusieurs fois référence à la coopération de la Ligue des États arabes, de l'UA et de l'OCI (Baert et al., 2012 : 2). Toutefois, pendant que les Nations Unies et l'UE poursuivaient leur intervention en Libye, l'UA a proposé une initiative de paix, et non pas une action coercitive, conformément à ses principes directeurs, dont son Acte constitutif (2002) et la Déclaration de Lomé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement (2000) qui, tous deux, interdisent les changements anticonstitutionnels de gouvernement (de Waal, 2012).

4 Organisations régionales : opportunités et défis

Selon les entretiens menés dans le cadre de cette étude, il y a une incohérence entre la perception qu'ont les différents acteurs à l'égard des organisations régionales et la réalité de leurs activités. On observe une divergence entre le niveau d'implication des organisations régionales dans leurs contextes et l'attente qu'elles soient plus proches des besoins des communautés que les acteurs internationaux d'une part et, d'autre part, les capacités techniques et organisationnelles dont elles disposent afin d'assurer une assistance efficace. Les perceptions de neutralité des organisations régionales sont une source de débat dans les cercles des universitaires et des praticiens. Étant considérées comme plus proches du contexte local que les acteurs internationaux, et du fait que leurs structures de gouvernance dépendent des États membres, leur « neutralité » est remise en cause et, parfois, diluée. Thomas Princen, par exemple, avance que les organisations régionales peuvent être inefficaces, car elles ne présentent « ni les avantages des puissances majeures ou des regroupements de grandes puissances – [elles] n'ont pas la capacité de négociation requise – ni ceux des « neutres » » (Princen, 1992 : 229).

En réponse à cette opinion, certaines des personnes interrogées dans le cadre de cette étude ont appelé à faire la distinction entre les contextes de conflits et ceux de catastrophes en matière d'évaluation de la neutralité – selon une personne interrogée issue d'une organisation régionale :

« Nous devrions faire la différence entre l'action humanitaire dans les conflits d'une part, et celle dans les catastrophes, d'autre part. Ces aspects sont toujours confondus. Quand on confond le problème, on confond la solution. On ne perçoit plus de manière claire le problème que l'on souhaite résoudre. Quatre-vingts pour cent des activités menées dans l'action humanitaire sont axées sur les zones de conflits. Le problème est que l'on produit des recommandations applicables aux contextes de conflits et qu'on les applique ensuite à la gestion des catastrophes, en s'appuyant donc sur des recommandations inadéquates ».

Dans l'engagement international, un autre défi, de nature technique, se présente également dans les prises de décisions et l'articulation d'une vision commune et, en conséquence, dans l'homogénéité des approches, particulièrement si les États membres ont des intérêts conflictuels. Qui définit les objectifs d'engagement humanitaire d'une organisation régionale ? Dans quelle mesure la direction d'une organisation régionale s'approprie-t-elle les stratégies qu'elle établit ? Kasaija (2013 : 133) fait remarquer que, dans le cas de l'Afrique, même si des pays partagent une culture et une histoire communes, ils se sont rarement « exprimés d'une seule voix au sujet des problèmes concernant le continent ». En Afrique de l'Ouest, « il est arrivé que des pays touchés par des conflits accusent des États voisins d'avoir secrètement contribué à leur malheur, menaçant même de prendre des mesures de représailles » (N'Diaye, 2011 : 49). De plus, « à tout moment au cours des conflits qui ont sévi en Côte d'Ivoire en septembre 2002, dans les années 1980 et 1990 au Sénégal et dans l'ensemble du Bassin du fleuve Mano, les pays voisins se sont accusés d'interférences » (N'Diaye, 2011 : 49). En l'absence de cohésion interne, les capacités de l'UA à apporter une réponse efficace et cohérente aux crises sont très contestables.

Cook (2015) soulève des préoccupations similaires au sujet de la représentativité des organisations régionales. Par exemple, il est peu probable que l'objectif humanitaire de la CEDEAO soit véritablement représentatif de tous ses États membres, car il reflète principalement les intérêts stratégiques du Nigeria¹.

Un troisième problème se pose en matière d'efficacité. Certaines personnes interrogées ont évoqué des prises de décisions plus efficaces et une bureaucratie réduite au sein des organisations régionales par rapport aux organisations internationales. Bien que cela ne soit pas nécessairement vrai pour leurs structures organisationnelles, les acteurs de la société civile et les bénéficiaires considèrent que les organisations régionales sont moins enlisées dans des processus bureaucratiques que les organisations multilatérales internationales, ce qui leur permet de bénéficier d'un meilleur accès aux organisations locales qui n'ont pas la capacité et, parfois, l'expertise requises pour rédiger de longues propositions et des rapports. Les Nations Unies et les ONG internationales ont été qualifiées « d'inefficaces » en raison de leurs « processus très longs et inutiles », surtout par rapport à l'OCI, par exemple, dont le « processus est plus rapide » et les « coûts administratifs sont inférieurs ». De plus, une procédure simplifiée de demande de subvention semble être en place – « des modalités simples en matière de contrats. Il n'est pas nécessaire de soumettre une proposition impeccable ou de passer par un processus long et laborieux. Si vous travaillez avec elles dans le cadre de projets divers, elles vous feront confiance ». Toutefois, cela peut indiquer que les attentes parmi les organisations régionales en termes de contrôle qualité, de budgétisation, de résultats et de suivi de l'impact sont moins rigoureuses ou moins cohérentes. Souvent, cette différence découle également des exigences de qualité et de redevabilité des États membres ou des bailleurs. Parmi les personnes interrogées, certaines issues d'organisations de la société civile et des bénéficiaires estimaient que les organisations régionales étaient plus efficaces, sous réserve qu'elles investissent dans des infrastructures parallèlement à leurs opérations de secours. En comparaison avec les Nations Unies et d'autres acteurs humanitaires européens, les organisations islamiques ont été décrites comme « plus visibles », car, tandis que les Nations Unies « dépensent des centaines de millions de dollars en Somalie, nous [elles] ne savons pas où est passé l'argent ». Les organisations régionales semblent évoluer vers une approche de l'aide axée sur le développement. Selon un professionnel, « la meilleure pratique humanitaire consiste à aider, sans toutefois donner systématiquement – il s'agit davantage d'extirper les communautés affectées de leur situation. Nous devons investir dans un plus grand nombre de projets de développement et les encourager, plutôt que de nous focaliser exclusivement sur l'assistance humanitaire ». Ce point de vue reflète une conception de l'action humanitaire qui est plus globale que celle des agences occidentales et que partagent de nombreux bailleurs émergents, où la distinction entre l'aide humanitaire et l'aide au développement est moins marquée. Bien qu'il soit difficile d'accéder aux chiffres concernant l'aide des organisations régionales, cette perception pourrait également illustrer un plus haut niveau de confiance à l'égard des organisations régionales, particulièrement dans le monde islamique, par rapport à celui accordé aux organismes des Nations Unies et aux ONG « à dominance occidentale ».

¹ Cet argument est également valable pour les États-Unis au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'OEA, ainsi que pour la Russie dans le cadre de la Communauté des États indépendants (CEI) (Kabia, 2009).

Compte tenu de ces perceptions de bureaucratie allégée et de liens plus proches du contexte local, il a été suggéré que les organisations régionales sont capables d'améliorer la coordination régionale, et donc d'augmenter les capacités des institutions nationales clés. Elles ont une contribution majeure à apporter aux gouvernements nationaux afin qu'ils puissent assurer une direction efficace de l'action humanitaire. Par exemple, elles peuvent tirer parti de leur pouvoir fédérateur, aider les gouvernements nationaux à comprendre leurs droits et obligations relativement aux questions humanitaires en vertu du droit international et soutenir les États membres dans le partage de leurs expériences et des enseignements tirés, en vue de coordonner et de façonner les opérations humanitaires. À mesure que les institutions humanitaires des organisations régionales grandissent et se développent, elles peuvent devenir une source de renforcement des capacités des organismes de gestion des catastrophes naturelles des États membres, des ministères compétents, des forces armées, des autorités locales et des organisations locales impliquées dans les activités de préparation et de réponse aux crises. Cela nécessiterait toutefois un renforcement de l'acceptation des structures régionales par les États membres. Parmi les personnes interrogées, certaines ont indiqué qu'elles souhaitaient voir les organisations régionales participer davantage à la diplomatie humanitaire pour encourager activement les décideurs à agir dans les intérêts des populations affectées et dans le respect des principes humanitaires. Compte tenu des liens existants entre les sections diplomatique et humanitaire d'une organisation régionale, il est possible de tirer profit de ce rôle, plutôt que de le minimiser, et de privilégier l'élaboration d'accords régionaux en matière d'action humanitaire (parmi les États membres et entre ces derniers et la communauté internationale), de négocier un accès aux communautés frappées par une crise pour veiller à ce qu'elles bénéficient effectivement de l'assistance et de contribuer à la résolution des conflits ainsi qu'à la protection des civils dans les conflits armés. Selon certaines personnes interrogées, il est essentiel d'investir dans les ressources humaines pour assurer la direction régionale (ou nationale ou locale) de l'action humanitaire. Cela a notamment été possible grâce à l'établissement de programmes de renforcement des capacités visant à identifier les chefs de file émergents dans l'aide humanitaire à l'échelon régional et à leur fournir un appui supplémentaire pour les aider à réaliser leur potentiel. Par exemple, le Programme exécutif du Centre AHA (ACE) de l'ASEAN dispense des formations sur plusieurs mois consacrées à diverses questions, y compris le système humanitaire mondial, la gestion des programmes, la formulation de stratégies, la formation d'équipes et la prise de parole en public.

4.1 Gros plan sur les organisations régionales : cartographie des fonctions

Ici, nous regroupons les diverses fonctions des organisations régionales dans trois catégories : intermédiaire, interlocuteur et intervenant. Nous proposons également des moyens permettant d'optimiser chacune de ces fonctions au sein du système humanitaire international.

4.1.1 Intermédiaire

Dans un rôle d'intermédiaire, les organisations régionales sont des acteurs et des exécutants – elles constituent un lien entre les besoins nationaux et locaux et les organisations humanitaires internationales. Les organisations régionales sont bien placées pour assumer ce rôle : d'une part, elles

disposent de processus décisionnels plus rapides et ont moins d'obstacles bureaucratiques à surmonter et, d'autre part, elles sont censées pouvoir répondre à des situations d'urgence plus rapidement que les organisations multilatérales (Paliwal, 2010; Franck, 2006). Toutefois, il reste à savoir dans quelle mesure la bureaucratie simplifiée au sein des organisations régionales serait maintenue si elles se voyaient accorder plus de fonds. Une personne interrogée craignait que les organisations régionales se retrouvent tiraillées entre l'obligation de satisfaire aux normes internationales et la conduite de leurs activités humanitaires selon des « modalités locales » : « Nous connaissons les mécanismes internationaux, mais nous comprenons également quelle taille correspond à quel contexte, et nous devons donc être sélectifs ».

Certains exemples de coopérations fructueuses entre des organisations internationales et régionales pourraient permettre de résoudre ce dilemme. La CEDEAO a joué un rôle majeur en tant qu'intermédiaire au Liberia, en Sierra Leone, en Côte d'Ivoire et à Guinée-Bissau – « les accords de paix conclus pour mettre fin aux guerres au Liberia et en Sierra Leone ont été signés sous les auspices de la CEDEAO, notamment les accords de paix de Cotonou, d'Abuja et d'Accra pour le Liberia et l'Accord de paix de Lomé pour la Sierra Leone ». Il s'agissait d'une collaboration entre les Nations Unies et la CEDEAO, mais c'est cette dernière qui a entrepris la plupart des initiatives de médiation (Olonisaken, 2011 : 15). D'autres exemples comprennent l'intervention humanitaire de l'ASEAN au Myanmar en 2008 après le passage du cyclone Nargis. Initialement, le gouvernement avait refusé l'assistance internationale, et c'est grâce à l'initiative de l'ASEAN qu'une intervention a été coordonnée entre cette dernière, les Nations Unies et le gouvernement du Myanmar. Selon une personne interrogée, cette intervention était un exemple d'organisation régionale facilitant l'assistance humanitaire tout en respectant la souveraineté de l'État concerné. Relativement à cette intervention, l'ASEAN a été décrite un an plus tard comme « un intermédiaire entre un gouvernement militaire méfiant à l'égard de toute implication étrangère et une communauté de bailleurs internationaux craignant que la junte détourne les ressources qu'elle a fournies en réponse à la catastrophe » (Baldwin, 2009).

Ce rôle d'intermédiaire comporte également certains défis. S'agissant de la CEDEAO, elle présente des limitations en termes de déficits de financement et de manque de capacités techniques. Néanmoins, elle a encore l'avantage de posséder des connaissances régionales plus étendues et de bénéficier de l'engagement de ses États membres en faveur de la sécurité et de l'intégration régionales, ce qui pourrait servir de base à des activités systématiques de consolidation de la paix dans la région. Le chaînon manquant demeure la concrétisation pratique au niveau opérationnel d'outils tels que le Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, et de maintien de la paix et de la sécurité (Olonisakin, 2011 : 27).

Une autre dimension du rôle d'intermédiaire d'une organisation régionale est la dévolution du pouvoir, où la réponse humanitaire à une catastrophe ou un conflit est déléguée à l'organisation régionale, conformément à l'hypothèse selon laquelle les organes régionaux sont plus proches des besoins des populations touchées. Le concept de subsidiarité essentiel aux activités de l'UE aide à comprendre cette dévolution. Dans le contexte de l'UE, la subsidiarité vise à déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent, selon les domaines de compétences entre l'UE et ses États membres. Ce concept concerne l'action à trois niveaux : européen, national et local. Il s'agit donc d'une structure d'affectation

du pouvoir à plusieurs niveaux qui favorise la délégation du pouvoir à un niveau d'autorité inférieur (O'Brien, 2000) : « un principe consistant à positionner la gouvernance au niveau le plus bas possible – au plus proche des personnes et des groupes affectés par les règles et les décisions qui sont adoptées et renforcées » (Slaughter, 2004).

Dans le contexte de l'engagement régional, la subsidiarité a un certain mérite, mais la délégation de la gouvernance dans l'engagement régional comporte sa part de difficultés et fait l'objet de critiques (Vischer, 2001; Marquardt, 1994). Certaines analyses ont mis en doute la capacité des structures des organisations régionales à agir de manière aussi efficace que leurs homologues internationales. L'ASEAN, par exemple, définit ses objectifs dans le préambule à la Déclaration de Bangkok de 1967, comme suit : « promouvoir une coopération régionale en Asie du Sud-Est dans un esprit d'égalité et de partenariat et donc contribuer à la paix, aux progrès et à la prospérité dans la région ». Néanmoins, la structure des organisations régionales en Asie de l'Est a empêché l'établissement de mécanismes de gouvernance régionale solides et efficaces. Cela découle d'une tension inhérente entre la souveraineté et l'autonomie des États d'une part, et la gouvernance régionale d'autre part. Cette tension a été influencée par la structure organisationnelle de l'ASEAN, dont la formule, selon la description d'Amitav Acharya, relève d'un modèle non interventionniste, ce qui a débouché sur un recours excessif aux prises de décisions par consensus, avec des incidences à la fois sur l'efficacité du modèle des organisations régionales en Asie du Sud-Est et sur l'avenir de ces structures en tant que modèle et intermédiaire viables pour l'action humanitaire.

4.2.2 Interlocuteur

En tant qu'interlocuteurs, les organisations régionales sont davantage familiarisées avec le contexte socio-culturel dans lequel elles mènent leurs activités. Leur compréhension des aspects/facteurs culturels, politiques, ethniques et sociaux des crises est plus étendue que celle des États éloignés². Les entretiens ont confirmé cette position – une personne interrogée issue d'une organisation régionale a évoqué « l'acceptation politique » par les États membres de l'organisation régionale qui les représente. De ce fait, il est plus probable que la réponse de ces organisations soit adaptée au contexte (Moller, 2015; Zyck, 2013; Paliwali, 2010). Cette compréhension résulte également d'un destin commun – les conflits et les catastrophes se limitent rarement à un État et se propagent toujours dans les États voisins, voire dans d'autres régions parfois. En Afrique de l'Ouest, par exemple, les liens démographiques, politiques, économiques et culturels entre les pays dont les frontières ont été établies de manière aléatoire comportent des complexités aux facettes multiples (N'Diaye, 2011 : 49). Ce raisonnement sous-tend la notion de « Solutions africaines aux problèmes africains » qui, depuis

2 Cet aspect est également soutenu par l'ancien président de l'Assemblée générale des Nations Unies, Sam Kahamba Kutesa, qui a reconnu que « les organisations régionales et sous-régionales occupent une position privilégiée pour comprendre les causes profondes et la dynamique des problèmes dans leurs régions ». « Statement of the President » (Déclaration du président), http://www.un.org/pga/11114_statement-joint-debate-un-regional-organisations.

les années 1990, a suscité un vaste soutien auprès des États développés (Beswick, 2010). Toutefois, le rôle d'interlocuteur des organisations régionales en termes de neutralité, d'homogénéité et de représentativité soulève des problèmes.

La promotion de la confiance est essentielle. Dans tous les entretiens menés aux fins de cette étude, les personnes interrogées considéraient que l'atout principal des organisations régionales résidait dans le niveau de confiance que lui accordaient les bénéficiaires et les organisations locales. Toutefois, certaines personnes interrogées percevaient également une certaine méfiance entre les organisations régionales et entre leurs États membres, en raison d'un déséquilibre du pouvoir entre les membres et de tensions entre la souveraineté des États et l'engagement régional, surtout dans les situations de conflits. En conséquence, il n'a pas été possible de créer des réglementations de portée « régionale » et non exclusivement « locale » : dans le cas des organisations régionales en Asie du Sud-Est, les mécanismes de gouvernance régionale sont écartés, car cette méfiance maintient une préférence pour l'autonomie et la capacité étatiques, ainsi que la poursuite de l'ouverture à des mécanismes mondiaux de gouvernance (Foot, 2011). Bien que le dialogue se poursuive entre États membres, nombre d'entre eux ne souhaitent pas approfondir la coopération, de crainte que d'autres membres perçus comme des rivaux ne tournent la situation à leur avantage (Foot, 2011).

Quant au niveau de confiance des organisations locales envers leurs homologues régionales, il semble plus élevé, notamment grâce à la simplicité de leurs processus bureaucratiques et de leurs structures de gouvernance. Par exemple, une personne interrogée issue d'une organisation de la société civile en Afrique a expliqué que, plutôt que d'attendre de recevoir des fonds, elle démarrait ses activités dès l'approbation de sa demande de fonds – « la raison est que nous savons qu'elle ne changera pas d'avis. C'est une question de confiance. Et c'est une bonne chose pour les personnes qui ont besoin d'une aide d'urgence ». Cette approche « allégée » tranche avec les exigences plus rigoureuses de processus bureaucratiques de l'aide tels que ceux des Nations Unies – mais de toute évidence, il faut trouver le juste équilibre entre vitesse et informalité d'un côté et, de l'autre, les évaluations rigoureuses et les réponses coordonnées qu'appliquent (du moins en théorie) les acteurs de l'aide plus établis. Cela peut également être lié aux différents niveaux d'appétit pour le risque, à la faiblesse relative des montants de fonds qui sont décaissés et aux relations directes entre les représentants des organisations régionales et les bénéficiaires. À mesure que les organisations régionales se développent, l'un des défis qui se poseront sera de maintenir les hauts niveaux de confiance de la part des organisations locales tout en traitant les problèmes que poserait un rôle plus important en termes de redevabilité, de cohérence et de rigueur.

Les organisations régionales ont une histoire à l'échelle régionale, mais également au niveau local et, selon certaines des personnes interrogées, la continuité de leurs activités dans les zones de catastrophes et de conflits contribue à leur efficacité, ainsi qu'à consolider les liens existants avec les communautés que ces organisations soutiennent. Les organismes des Nations Unies ont été qualifiés de sélectifs, car ils ont tendance à choisir des endroits qui sont plus sûrs ou plus stables. Il a également été observé que les organisations islamiques régionales ont plus d'intérêts culturels et sociaux en

commun avec les régions où elles travaillent, ce qui facilite le processus de négociation. Cet aspect a par exemple permis à l'OCI d'accéder aux zones contrôlées par Harakat al-Chabab al-Moudjahidin, que les organisations internationales ne parvenaient pas à atteindre.

Pour instaurer la confiance, les organisations régionales doivent trouver un terrain d'entente avec les acteurs nationaux et locaux. Cela peut impliquer la promotion d'activités de planification réglementaire en vue d'une action humanitaire à l'échelle nationale. Bien que les organisations régionales se montrent prudentes, à juste titre, par rapport à l'introduction de réglementations et de politiques qui nécessiteraient une résolution avec des cadres juridiques nationaux et internationaux, elles peuvent contribuer à la promotion de lois nationales pour faciliter l'action humanitaire. De telles lois et réglementations permettraient par exemple d'identifier les types de processus – procédures douanières, accréditation d'équipes médicales étrangères, responsabilité des agences humanitaires, obtention de permis pour les acteurs de l'aide étrangère – à appliquer ou non dans une situation d'urgence. Les politiques appelées collectivement « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (« IDRL Guidelines » en anglais) sont un exemple qui illustre la manière dont il est possible d'améliorer les processus de planification réglementaire.

Il faut investir dans de nouveaux mécanismes pour cultiver la confiance et créer un esprit de communauté au sein des organisations régionales. Cela serait possible en établissant des centres de recherche et des réseaux pour l'action humanitaire. Nombre des centres de recherche sur les questions humanitaires les plus réputés sont en Europe et en Amérique du Nord. Bien que les organisations régionales ne souhaitent pas nécessairement recréer des groupes de réflexions à l'occidentale ou des départements universitaires consacrés aux questions humanitaires, elles ont la possibilité d'établir des groupes virtuels de réflexion régionaux réunissant des universitaires, des professionnels chevronnés du secteur de l'aide humanitaire et d'autres acteurs afin d'apporter des contributions techniques et de partager l'information et leurs savoir-faire, à l'instar des groupes déjà établis en Asie du Sud-Est.

Il est important de rationaliser les règles d'engagement et d'en établir de nouvelles en vue d'un soutien militaire bilatéral lors de catastrophes et d'autres situations d'urgence. De plus en plus, les organisations régionales, y compris l'ASEAN, se sont établies en tant qu'arbitres dans la coopération interarmées. Étant donné que l'armée d'un pays voisin peut être bien placée pour répondre à une catastrophe proche, les gouvernements et les armées doivent convenir à l'avance de procédures opérationnelles afin d'orienter l'utilisation des actifs militaires dans les réponses aux catastrophes. Les organisations régionales pourraient aider à institutionnaliser des accords et des directives à l'échelle régionale tels que des procédures normalisées d'exploitation pour renforcer l'interopérabilité entre armées nationales, ou des Accords sur le statut des forces (SOFA) pour faciliter la coopération opérationnelle. De tels instruments ne préapprouveraient pas l'intervention militaire d'un pays face à une catastrophe survenant dans un autre pays, mais ils signifieraient que les directives procédurales et opérationnelles pour le déploiement d'acteurs militaires sont prédéterminées, plutôt que d'être négociées à la hâte au beau milieu d'une catastrophe majeure.

4.1.3 Intervenant

Dans leur rôle d'intervenant, les organisations régionales sont des acteurs à part entière, souvent en réponse aux besoins de leurs États membres. Tandis qu'autrefois l'OUA avait refusé d'intervenir dans le génocide au Rwanda, afin de ne pas interférer dans les affaires de l'un de ses États membres, ce n'est plus le cas aujourd'hui. La Constitution de l'UA autorise une intervention collective dans un État membre en vue de combattre « les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité », et c'est sur cette base que l'UA est intervenue au Darfour (BAD, 2010 : 9; Union africaine, 2002). Toutefois, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples établie par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 a eu peu d'influence, et elle s'est avérée largement inefficace en termes de réduction des violations des droits de l'homme en Afrique et d'engagement auprès des États membres afin qu'ils adhèrent à la Charte (BAD, 2010 : 9).

La participation des organisations régionales à la gestion des conflits a été très irrégulière entre les différentes régions (Zyck, 2013) – mais au vu de l'expansion des conflits à l'échelle mondiale, tant au sein d'États qu'entre des États, il se peut que les organisations régionales se heurtent à de nouvelles difficultés et qu'elles ne puissent pas se permettre d'être aussi sélectives dans le cadre de leur engagement. Tandis que les organisations africaines ont de loin été les plus actives pour prévenir les conflits et y répondre, les organisations asiatiques (par exemple, l'ASEAN) se sont montrées très réticentes, malgré l'existence de conflits majeurs en Asie³. Les organisations engagées dans la gestion des conflits participent davantage à certaines activités qu'à d'autres. Par exemple, Barnett (1995) affirme qu'en dehors d'activités électorales, les organisations régionales sont relativement inactives dans la consolidation de la paix. L'inconstance de leur volonté de participer à différentes activités de gestion des conflits semble être influencée par l'interaction de différents acteurs, notamment une préférence pour l'absence d'interférences, un manque de capacités ou une portée géographique insuffisante et l'existence de divergences politiques au sein des organisations régionales (Wulf et Debiel, 2009 : 2). La rhétorique institutionnelle et les principes établis de nombreuses organisations régionales ne correspondent pas aux actions qu'elles mènent dans la pratique; de ce fait, il est important d'examiner à la fois la politique et la pratique (Harvey, 2010).

3 « Malgré la prévalence des conflits en Asie du Sud, l'ASACR et l'ASEAN ne s'engagent que très rarement, voire jamais, dans la gestion des conflits » (Zyck, 2013 : 24). Fan et Krebs (2014) affirment que, dans le cas de l'ASEAN, cela s'explique par son souci primordial de préserver la doctrine de la souveraineté de l'État et de ne pas interférer dans les affaires nationales.

5 Conclusion : prise d'engagements et recommandations sur la voie à suivre

Il est souvent considéré que les organisations régionales, situées entre les échelons « international » et « local » sont plus proches des besoins des personnes affectées par des conflits, tout en maintenant également des liens avec le système humanitaire dont elles bénéficient de la portée et de l'expertise technique – les ONG, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les Nations Unies. Ainsi que nous l'avons montré précédemment, cette perception ne correspond pas toujours à la réalité sur le terrain. Par ailleurs, les failles dans le système actuel, dont l'application d'une réponse « universelle » sans dûment intégrer les bénéficiaires de l'aide dans la réponse humanitaire (L'état du système humanitaire, 2015), sont toutes des lacunes que les organisations régionales pourraient être censées combler. Toutefois, au vu de la manière dont logique en faveur des organisations régionales se reflète dans les opérations qu'elles mènent face à des situations de catastrophe et/ou de conflit, il convient d'établir un nouveau cadre d'engagement qui promeut une complémentarité durable et stratégique.

Bien qu'il soit important de reconnaître et d'étudier les expériences notables passées et plus récentes de l'action humanitaire régionale et d'en tirer des enseignements, il est également utile de se demander pourquoi les organisations régionales ont généralement joué un rôle mineur dans la réponse à des situations d'urgence majeures et la raison pour laquelle elles ont été sélectives dans leurs réponses. Ce document a examiné en profondeur les accomplissements réalisés dans l'action humanitaire régionale, ce qui n'a pas été concrétisé et les obstacles qui ont empêché les organisations régionales d'assumer un rôle humanitaire plus étendu.

En fin de compte, ce document ne plaide pas pour ou contre le rôle croissant des organisations régionales dans l'action humanitaire. Au vu de l'inclusivité croissante au sein des différents groupes de parties prenantes, il est évident que le système humanitaire a besoin des organisations régionales. La question est plutôt de savoir comment les organisations régionales peuvent compléter le travail des autres acteurs humanitaires (notamment les gouvernements des États touchés par des conflits et les Nations Unies) et ce qu'il est possible de faire pour élaborer des systèmes de collaboration et de coordination appropriés en vue de maximiser leur contribution au bien-être des communautés frappées par des crises. Bien que les organisations régionales aient leurs avantages, y compris une meilleure compréhension (perçue) du contexte, elles présentent également des inconvénients dont il faut tenir compte – par exemple, leurs mandats limités et leurs faibles niveaux de ressources.

Comme mentionné plus haut, il sera essentiel que les institutions humanitaires régionales viennent compléter leurs homologues internationales (et nationales), plutôt que de rivaliser avec elles, tout en développant également des rôles qui sont acceptables pour leurs États membres. Les recommandations suivantes à l'intention des institutions humanitaires régionales découlent de cette étude dans son ensemble et reposent en particulier sur les discussions approfondies tenues avec les

dirigeants d'organisations humanitaires régionales lors de la Conférence du HPG, intitulée « Regional Humanitarianism in Action » (L'humanitarisme régional dans l'action), qui s'est déroulée à Dubaï en 2015. Chaque proposition ne s'applique pas nécessairement dans la même mesure à chaque organe humanitaire régional et il est important de noter qu'un certain nombre de ces tâches ont déjà été réalisées par des entités régionales spécifiques. Le rapport présente les priorités en termes d'action, ainsi qu'un certain nombre de recommandations et d'observations :

Pour les organisations régionales et leurs États membres

- Les rôles d'intermédiaire, d'interlocuteur et d'intervenant ont tous leur place dans les activités des organisations régionales, selon le contexte. L'essentiel est que chaque organisation régionale définisse son rôle et établisse des objectifs clairs et réalistes quant à ce qu'elle est capable de faire ou non – et repousse les attentes à court terme démesurées des dirigeants politiques, des États membres et d'autres acteurs de la communauté internationale à leur égard. Cela nécessitera une certaine humilité parmi les organisations régionales, qui sont de plus en plus présentées comme une composante clé de l'architecture internationale, bien que leurs effectifs et leurs ressources disponibles pour les programmes d'action humanitaire soient souvent limités. Il est impératif de définir des attentes plus réalistes en matière d'humanitarisme régional pour veiller à ce que les organes régionaux n'assument pas la responsabilité d'objectifs qui dépassent leurs capacités. À l'heure actuelle, le risque n'est pas tant que les institutions humanitaires régionales n'en fassent pas assez, mais plutôt qu'elles endossent des fonctions humanitaires centrales et s'avèrent incapables de fournir des ressources substantielles ou des résultats significatifs pour les communautés touchées par des crises.
- Les États membres doivent accroître l'appui qu'ils apportent aux institutions humanitaires des organisations régionales, plutôt que de laisser les gouvernements donateurs occidentaux assumer la plus grande part de cette responsabilité financière. Un tel appui financier doit être prévisible et suffisant pour permettre aux départements humanitaires régionaux de mener les tâches que leurs membres attendent d'eux, et les fonds devraient également être flexibles plutôt que d'être exclusivement réservés à des activités ou des crises spécifiques.
- Il sera essentiel que les institutions humanitaires des organisations régionales établissent un réseau permettant à leurs hauts dirigeants et experts techniques d'apprendre les uns des autres et de partager leurs informations, leurs documents et leurs bonnes pratiques, ainsi que les enseignements tirés. L'établissement du Réseau d'action des organisations humanitaires régionales (ROHAN) après la Conférence de 2015 à Dubaï a démontré la valeur de ce réseau de pairs. Sa nature est principalement technique, compte tenu des difficultés rencontrées dans les tentatives d'élaboration d'accords humanitaires interrégionaux. Les organisations régionales devraient identifier des activités spécifiques dans le cadre desquelles ce réseau peut apporter de la valeur à leurs programmes de travail et consacrer suffisamment de capacités en soutien à la continuité opérationnelle du réseau.

Pour les Nations Unies et les autres agences d'aide internationales

- Les organisations internationales devraient collaborer avec les organisations régionales en vue d'établir des cadres de complémentarité définissant leurs rôles et liens respectifs. Par exemple, le système des Nations Unies et d'autres acteurs devraient peu à peu contribuer à identifier une position spécifique pour les institutions humanitaires des organisations régionales au sein de l'architecture de l'aide mondiale (par exemple, le Comité permanent interorganisations [CPI] ou le Groupe consultatif pour le Fonds central pour les interventions d'urgence [CERF]) et de forums spécifiques tels que le Sommet mondial de l'action humanitaire. Les Nations Unies et les États membres des organisations régionales devraient ensuite soutenir les mesures requises pour formaliser la position et le rôle des organisations régionales au sein de l'architecture.
- Les organismes des Nations Unies et les ONG internationales majeures devraient envisager des initiatives de jumelage et de détachement pour tisser des liens avec les institutions humanitaires des organisations régionales. Il pourrait s'agir d'accueillir les membres du personnel humanitaire régional dans les structures des Nations Unies afin de leur faire connaître le système des Nations Unies et d'informer leurs collègues de l'ONU au sujet des modalités de fonctionnement des organisations régionales; de même, le personnel des Nations Unies pourrait se familiariser directement avec les institutions humanitaires régionales en travaillant avec elles sur des périodes allant d'une semaine à un an. De tels échanges contribueraient à développer une sensibilisation et des capacités mutuelles et promouvraient les relations interpersonnelles requises pour l'action humanitaire.

References (pre/postlim heading)

- Acharya, A.** (1997) « Ideas, Identity, and Institution-building: From the ‘ASEAN Way’ to the “Asia-Pacific Way”? », *Pacific Review*, vol. 10, n° 3.
- Adibe, C.** (1998) « The Liberian Conflict and the ECOWAS-UN Partnership », dans T. Weiss (éd.) *Beyond UN Subcontracting*. Londres : Palgrave Macmillan.
- Union africaine** (2014) *Draft African Union Roadmap towards a Common African Position*.
- ALNAP** (2015) *The State of the Humanitarian System*. Londres : ALNAP/ODI.
- Baldwin, K.** (2009) « Myanmar: ASEAN Finds New Purpose with Cyclone Nargis Response », Reliefweb, 1^{er} mai 2009.
- Baert, F., T. Felício et P. De Lombaerde** (2012) « Introduction », dans P. Lombaerde, F. Baert et T. Felício (éd.) *The United Nations and the Regions: Third World Report on Regional Integration*. Londres : Springer.
- De Waal, A.** (2012) « The African Union and the Libyan Conflict 2011 », World Peace Foundation, 19 décembre 2012.
- Ferris, E. et D. Petz** (2013) *In the Neighbourhood: The Growing Role of Regional Organizations in Disaster Risk Management*. Washington DC : Brookings Institution et London School of Economics Project on Internal Displacement.
- HPG** (2015) « Creating a Paradigm Shift: Statement for the World Humanitarian Summit Global Consultation ».
- Kelley, J.** (2010) *The Role of Membership Rules in Regional Organizations*, Asian Development Bank Working Paper Series on Regional Economic Integration 53. Washington DC : Banque mondiale.
- Langenhove, L. V., T. Felício et A. Abasi** (2012) « The UN and Regional Organizations for Peace: Tracking a Slippery Partnership », dans Lombaerde, Baert et Felício (éd.) *The United Nations and the Regions*.
- Mnyandu, L. S.** (1998) « The Transformation of War », *South African Journal of Military Studies*, 28(2).
- Princen, T.** (1992) *Intermediaries in International Conflict*. New York : Princeton University Press.
- Shultz, R. H.** (1991) « The Low-Intensity Conflict Environment of the 1990s », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 517.
- Svoboda, E. et al.** (2015) *Islamic Humanitarianism? The Evolving Role of the Organisation of Islamic Cooperation in Somalia and Beyond*, HPG Working Paper. Londres : ODI.
- Tan, S.** (2011) « Providers Not Protectors: Institutionalizing Responsibility To Protect in Asia », *Asian Security*, vol. 7, n° 3.
- Tan, S.** (2012) « ASEAN, the United Nations and the Security of Southeast Asia: Problems, Prospects and Paradox », dans Lombaerde, Baert et Felício (éd.) *The United Nations and the Regions*.
- Tardy, T.** (2010) *Building Partnerships in Peace Operations: The Limits of the Global/Regional Approach*, GCSP Policy Paper 1. Genève : Geneva Centre for Security Policy.
- Tavares, R.** (2010) « Regional Security: Demarcating Theoretical and Empirical Borders », dans K. B. Harpviken (éd.) *Troubled Regions and Failing States*. Bingley : Emerald group Publishing.

- Tavares, R. et L. Bernardino** (2011) « Speaking the Language of Security: The Commonwealth, the Franco-phonie and the CPLP in Conflict Management in Africa », *Conflict, Security & Development*, vol. 11, n° 5.
- Weiss, T.** (1998) *Beyond UN Sub-contracting: Task Sharing with Regional Security Arrangements and Service-providing NGOs*. Basingstoke et New York : Macmillan and St. Martin's Press.
- Wilton Park** (2013) « Conference Report: Advancing Humanitarian Action: Engaging with Rising Global Actors To Develop New Strategic Partnerships », 21 et 22 octobre 2013.
- Wulf, H. et T. Debiel** (2009) *Conflict Early Warning and Response Mechanisms: Tools for Enhancing the Effectiveness of Regional Organisations? A Comparative Study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF*. Londres : London School of Economics and Political Science, Crisis States Research Centre.
- Wunderlich, J.-U.** (2012) « The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actors », *Journal of Common Market Studies*, 50(4).
- Zyck, S. A.** (2013) *Regional Organizations and Humanitarian Action*, HPG Working Paper. Londres : ODI.
- Zyck, S. A.** (2013b) *The Growing Role of Regional Organisations in Humanitarian Action*, HPG Policy Brief 54. Londres : ODI.
- Zyck, S., L. Fan et C. Price** (2014) « ASEAN and Humanitarian Action: Progress and Potential », HPG Roundtable report. London et Jakarta : HPG, ODI et Centre for Strategic and International Studies.



Le Humanitarian Policy Group (Groupe de politique humanitaire) (HPG) est l'une des principales équipes mondiales de chercheurs indépendants et de professionnels de la communication travaillant sur les questions humanitaires. Il se consacre à l'amélioration des politiques et des pratiques humanitaires grâce à une combinaison d'analyses, de dialogues et de débats de haute qualité.

**Groupe de politique
humanitaire**

ODI
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tél. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399
Courriel : hpgadmin@odi.org
Internet : odi.org/hpg
