

Payeur à principes, mais aussi acteur déterminé ?

Perceptions internationales de l'aide humanitaire allemande et effets sur la capacité stratégique de l'Allemagne

Sonja Hövelmann et Ralf Südhoff
Octobre 2023

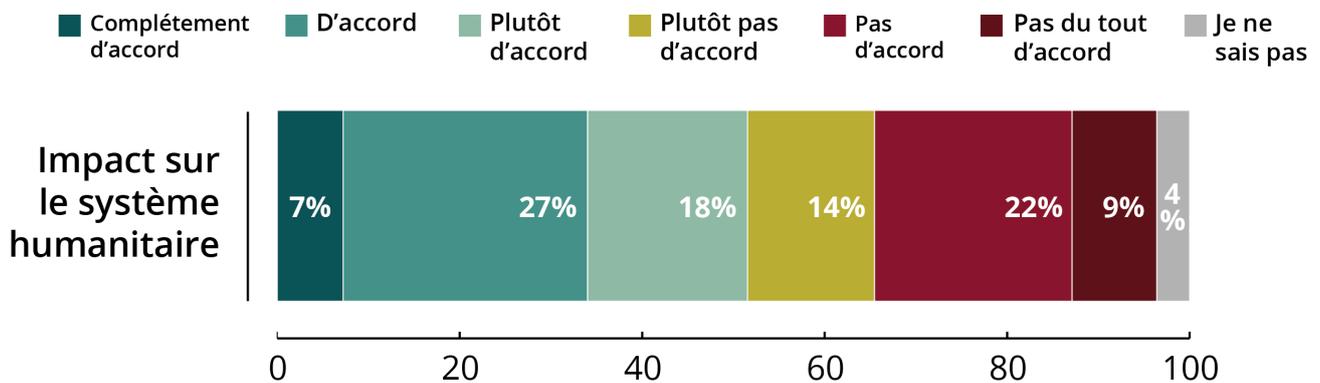
Dans quelle mesure l'Allemagne peut-elle satisfaire aux attentes qu'elle suscite en tant qu'acteur déterminant de l'humanitaire ?

L'avancement rapide de l'Allemagne au rang de deuxième bailleur de fonds de l'aide humanitaire a été suivi avec grande attention au plan national comme international. Cette augmentation des engagements financiers s'est accompagnée d'une croissance des attentes suscitées par l'Allemagne en tant qu'acteur déterminant du système humanitaire : un passage de payeur à « player » dans le contexte d'un système humanitaire en grand besoin de réformes et fortement sous-financé.

L'engagement humanitaire s'inscrit dans un « changement d'ère » de la politique étrangère qui n'a pas encore

dit quelles implications cette réorientation aurait sur la coopération au développement ou l'aide humanitaire. Les dimensions de la politique de développement et de l'humanitaire sont également peu prises en compte dans les processus transversaux de relations internationales, par exemple dans l'élaboration de la stratégie de sécurité nationale.

Les plans budgétaires actuels pour 2024 prévoient des réductions drastiques du budget humanitaire allemand atteint en 2023, passant de 2,7 milliards à 1,7 milliard d'euros. Cela soulève des questions d'autant plus pressantes sur la détermination des priorités et les objectifs stratégiques. La nouvelle Stratégie pour l'aide humanitaire à l'étranger 2024-2027 peut poser des jalons à cet égard.



Le rôle de l'Allemagne comme deuxième bailleur de fonds d'aide humanitaire se reflète-t-il dans son influence sur le système humanitaire ?
Source des données : Enquête du CHA, été 2022

Résultats

Dans le contexte d'une avancée de l'Allemagne au rang de nation donatrice majeure, l'article de recherche étudie les perceptions internationales de l'engagement humanitaire allemand dans les domaines suivants : motifs et intérêts, potentiels, impact.

Dans l'analyse des motifs, des valeurs et des intérêts de l'aide humanitaire allemande, les personnes interrogées dans les entretiens et l'enquête attribuent à

l'Allemagne une fonction d'intermédiaire honnête, une représentante crédible de l'aide humanitaire et fidèle à ses principes. Cette image est nettement plus positive parmi les parties prenantes internationales que parmi les personnes interrogées en Allemagne. L'analyse de l'emploi des ressources (à savoir les montants accordés aux différentes crises humanitaires par l'Allemagne) confirme que les ressources sont affectées en grande partie en fonction des besoins et conformément à des

principes. De cette cohérence et de cette crédibilité découle un potentiel important pour forger et réformer le système humanitaire.

On constate un déficit de stratégie quand il s'agit de faire avancer des sujets politiques au plan international.

C'est pourtant justement sur la question des stratégies et des priorités de l'Allemagne que le pays n'exploite pas tout son potentiel, aux dires des parties prenantes internationales, parce que le profil et les priorités de l'Allemagne ne sont pas reconnaissables dans les politiques humanitaires. Certes, notre analyse cite l'anticipation de l'aide humanitaire parmi les exemples positifs dans ce domaine. En dehors de ce sujet, cependant, on note un déficit stratégique quand il s'agit de faire avancer des questions politiques humanitaires au sein des divers processus et forums, dans la mesure où l'Allemagne, à l'heure actuelle, ne joue ni sur toute la gamme des dossiers humanitaires, à la différence d'autres grands pays donateurs, ni sur des priorités bien identifiées avec la profondeur nécessaire, à la différence de nombreux bailleurs de fonds de dimension intermédiaire.

Cette impression correspond aussi à la perception d'une disproportion entre l'engagement financier de l'Allemagne d'un côté et sa capacité et sa volonté d'impact de l'autre. Un rééquilibrage se dessine néanmoins ces dernières années depuis que l'Allemagne contribue plus fortement à la définition des politiques humanitaires, à l'occasion notamment de processus internationaux comme le « Grand Bargain » (pacte relatif au financement de l'action humanitaire) ou de sa présidence de forums internationaux. Dans ces enceintes, l'Allemagne continue toutefois à faire plus souvent figure de facilitatrice que de moteur. La structuration et l'administration complexes de l'aide humanitaire allemande, et l'on peut citer à cet égard les ressources humaines comparativement très limitées et caractérisées par une rotation importante des équipes affectées à l'aide humanitaire, entravent néanmoins grandement le développement du rôle de l'Allemagne.

L'analyse de l'engagement allemand en matière de politiques humanitaires permet de dégager deux modes typiques d'action. D'une part une approche consultative et coopérative appréciée des acteurs internationaux dans un système humanitaire fortement tributaire du calendrier. Mais aussi de grandes potentialités inexploitées, par exemple dans le domaine des approches dites de soft power pour faire avancer les sujets de manière informelle en dehors du hard power financier.

Principales thèses & recommandations

Les impressions recueillies et nos analyses aboutissent aux recommandations d'actions suivantes :

- L'Allemagne n'est pas encore en mesure de jouer sur toute la gamme des sujets humanitaires, à la différence d'autres donateurs majeurs. Prioriser, c'est-à-dire ici mieux définir son profil et renforcer l'impact de son rôle de conception, pourrait renforcer nettement la capacité stratégique de l'Allemagne. Il conviendrait également d'investir dans la communication de ces priorités, en interne comme vis-à-vis de l'extérieur, entre Berlin et les représentations allemandes à l'étranger.
- Forte de sa présence plus importante et de sa capacité reconnue à faciliter les processus politiques internationaux, l'Allemagne pourrait passer d'une orientation sur les processus à une orientation sur les politiques, dont le point focal serait ce que l'Allemagne veut fondamentalement réaliser dans les forums appropriés.
- La priorisation devrait être alimentée par une amélioration substantielle de l'état des données quant aux programmes et aux secteurs humanitaires que finance l'Allemagne et par l'augmentation de la numérisation et de la transparence.
- Il est urgent d'investir dans un personnel bien plus nombreux ainsi que dans les qualifications et l'ancienneté de celui-ci. Limiter la rotation du personnel, à l'exemple d'autres pays donateurs, serait également un avantage.
- Dans la perspective de son rôle de conception, l'Allemagne devrait, avec ses partenaires, élaborer une vision permettant de rendre le système humanitaire international « fit for purpose » (adapté aux objectifs visés) et plus transparent, local et durable.

La méthodologie en bref

Les résultats reposent sur une analyse d'ouvrages et de documents, sur un sondage international et sur des entretiens avec des expert·es. Environ 200 personnes originaires de 52 pays ont pris part au sondage. Les conclusions ont été croisées avec 40 entretiens semi-directifs avec des représentant·es de gouvernements, des représentant·es de l'ONU, des représentant·es d'ONG internationales et locales, des représentant·es de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des scientifiques.

© Centre for Humanitarian Action, octobre 2023.

Sonja Hövelmann est chercheuse au Centre for Humanitarian Action (CHA). Auparavant, elle a notamment travaillé pour Caritas international et pour l'Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV).

Ralf Südhoff est le directeur du CHA. Il a également dirigé le bureau régional du Programme alimentaire mondial de l'ONU (PAM) pour la crise syrienne à Amman et le bureau du PAM à Berlin. Il a aussi été conseiller d'Uschi Eid, alors secrétaire d'État parlementaire au Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement.

CHA CENTRE FOR HUMANITARIAN ACTION

Centre for Humanitarian Action e.V.

Wallstrasse 15a

10179 Berlin

+49 (0)30 2864 5701

info@chaberlin.org