

L'ONU face à la crise de l'aide internationale

par Marie Saiget & Mathilde Tarif

Quels sont les effets concrets de la chute des financements étasuniens sur les agences de l'ONU en Afrique subsaharienne ?
Face au choc, comment le secteur de l'aide internationale se reconfigure-t-il ?

Les États-Unis assurant plus de 40% de l'aide internationale dans le monde, les coupes budgétaires imposées à l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) au début de l'année 2025, puis sa dissolution quelques mois plus tard, ont frappé de plein fouet les agences de l'Organisation des Nations unies (ONU). Ce phénomène a été amplifié par la baisse plus générale des financements occidentaux observée sur la même période (Hamann 2025). Les organisations onusiennes opérant dans des secteurs essentiels, tels que l'éducation, la santé et l'aide humanitaire, ont été brutalement touchées, notamment l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM) ou le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Face à ce choc financier, les agences onusiennes ont été contraintes de repenser en urgence – et de réduire significativement – leur présence et leurs actions à l'échelle mondiale. Ces répercussions ont été particulièrement aiguës à travers l'Afrique, où les États-Unis fournissaient un quart du total de l'aide extérieure au développement et où l'USAID administrait la majeure partie de l'aide bilatérale étatsunienne.

Cet article examine les effets concrets de la chute des financements étasuniens sur les agences de l'ONU en Afrique subsaharienne. Comment celles-ci ont-elles vécu et perçu cette baisse soudaine des financements de l'aide internationale, et comment s'y sont-elles adaptées ? Le choix des agences de l'ONU, au cœur de l'architecture mondiale de l'aide, est paradigmatique : elles coordonnent les interventions internationales humanitaires, redistribuent les ressources entre acteurs et interviennent à la jonction de multiples parties prenantes, incluant les institutions publiques des pays bénéficiaires, les bailleurs de fonds bilatéraux, les ONG internationales et les organisations de la société civile. Par ailleurs, elles cristallisent une série de critiques de la part de l'administration Trump, devenant des boucs émissaires faciles dans un contexte de remise en cause croissante du multilatéralisme. En examinant l'impact des coupes budgétaires étatsuniennes sur les agences onusiennes, cette étude vise donc plus largement à analyser les recompositions à l'œuvre dans le secteur de l'aide internationale.

Malgré leur place centrale dans le système de l'aide internationale, les conséquences des coupes budgétaires étatsuniennes sur le fonctionnement interne des agences de l'ONU ont reçu peu d'attention dans les médias, les analyses politiques et la recherche académique. Les quelques publications sur le sujet ont eu tendance à adopter une approche prescriptive et une vision surplombante des organisations, fournissant peu d'informations sur les restructurations internes, politiques et sociales induites par ces coupes au sein des agences de l'ONU. De plus, ces rares études se sont moins concentrées sur les transformations des agences elles-mêmes que sur la position de l'administration Trump à leur égard et son retrait plus large du multilatéralisme.

À rebours de ces travaux, cet article est fondé sur une enquête de terrain conduite au plus fort de la crise, au printemps 2025. Il montre que, malgré la brutalité du choc, les agences de l'ONU se sont réapproprié les transformations rapides auxquelles elles faisaient face : elles ont activement contribué à remodeler la crise tout en déployant des stratégies d'adaptation pour négocier leur survie institutionnelle dans le système onusien, et plus largement, de l'aide internationale.

Notre analyse se concentre sur les bureaux régionaux des agences de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest et centrale basés à Dakar (Sénégal) et les bureaux nationaux localisés à Yaoundé (Cameroun). Ce choix reflète deux configurations contrastées d'intervention de l'ONU. D'une part, Dakar accueille le siège régional de l'une des régions d'intervention diplomatique et humanitaire les plus stratégiques (« l'Afrique de l'Ouest et centrale »). En tant que siège régional, Dakar apparaît comme un chaînon

intermédiaire révélant les effets des coupes sur l'ensemble de la chaîne de l'aide ainsi que ses dysfonctionnements. D'autre part, le Cameroun est un contexte d'intervention chroniquement sous-financé et marginal dans l'agenda des bailleurs de fonds internationaux malgré de multiples crises humanitaires. En 2024, le Cameroun était ainsi considéré comme la crise la plus négligée au monde par certaines ONG internationales. Les bureaux nationaux des agences de l'ONU basées à Yaoundé illustrent ainsi les effets des contractions budgétaires sur le système onusien, tout en révélant les tensions inhérentes induites par le passage de relais des bailleurs d'urgence à ceux de développement (Lefort-Rieu 2024).

Cet article revient d'abord sur le déroulement de la crise et la manière dont les acteurs ont vécu et interprété ce moment d'incertitude, qui a brutalement révélé la dimension politique de l'aide. Il explore ensuite les pratiques d'adaptation des acteur·rice·s impliqué·e·s, entre rhétorique de réforme et logiques de « sauve qui peut ». La crise a ainsi contraint les acteurs onusiens à réévaluer leurs modes d'action et à recourir à des stratégies différenciées reflétant leurs capacités inégales à s'adapter à ce choc financier.

Face au choc, la mise en danger des interventions et la désillusion des personnels

À la suite de l'annonce de la suspension des financements de l'USAID par Donald Trump en janvier 2025, la baisse des financements de l'aide internationale a été brutale et a touché tous les acteurs du monde humanitaire. Dès début 2025, l'administration étatsunienne a supprimé 92 % des financements et arrêté plus de 80 % des programmes d'aide financés par USAID. Les effets de ces coupes drastiques sur les agences de l'ONU ont été immédiats, tandis qu'à l'échelle mondiale, les financements des États-Unis représentaient plus de 16 % des fonds des agences en 2025. En raison de la suspension de 5 500 programmes de l'USAID, 211 programmes de financements aux agences de l'ONU ont été interrompus dès février 2025.

Les organisations humanitaires ont été les premières touchées par comparaison avec le secteur du développement : des centaines de projets « d'urgence » ont soudainement été mis en pause avec des effets souvent dramatiques, comme dans le cas des campagnes de vaccination des enfants contre la poliomyélite ou de la fourniture de traitements contre le VIH. Les secteurs de la nutrition, de l'éducation et de la santé ont

été les plus affectés, étant fortement dépendants des fonds étatsuniens, en particulier en Afrique sub-saharienne. Faute de financement, plusieurs mécanismes de délivrance de l'aide humanitaire ont été bloqués. Le PAM, par exemple, dont presque la moitié des financements dépendaient des fonds étasuniens en 2024, a dû arrêter ses distributions alimentaires dans plusieurs contextes d'intervention comme au Soudan, en République centrafricaine ou au Mali. De même, les activités pour les populations déplacées et exilées mises en œuvre par le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont été gravement impactées, toutes deux dépendant de plus de 40 % des financements étasuniens en 2024. À un autre niveau, les agences de l'ONU ont également été contraintes d'arrêter les missions sur le terrain et d'annuler les voyages à l'étranger de leurs personnels, invités à ne maintenir que les ateliers et missions considérés comme « essentiels ».

Les effets en termes de ressources humaines se sont également fait rapidement sentir. Dès mai 2025, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a dû réduire de 20 % son personnel dans le monde. Si dans un premier temps, les postes ciblés ont été ceux financés par les programmes de l'USAID, de nombreux contrats n'ont pas été renouvelés dans la plupart des agences, des postes gelés et beaucoup de consultances mises en pause dès février 2025. À l'UNICEF, 47 postes entièrement financés par l'USAID ont été supprimés en Afrique de l'Ouest et centrale, tandis que 250 postes ont été gelés¹. À cet égard, le tarissement des financements a rapidement poussé les agences de l'ONU à repenser leurs stratégies en termes de ressources humaines en généralisant les contrats à court terme, en recrutant des équipes pour des projets à durée limitée et en valorisant le recrutement d'expert·e·s nationaux·les plutôt que de consultant·e·s internationaux·les, plus coûteux. Ces coupes dans les personnels ont influencé les décisions de maintenir ou fermer des bureaux régionaux et nationaux, le PAM communiquant par exemple dès mars 2025 sur la fermeture de son bureau en Afrique australe à Johannesburg. Au-delà du système onusien, ce sont toutes les ONG internationales et nationales qui ont dû soudainement procéder à des licenciements, mettant en danger la survie des projets sur le terrain : plus de 230 000 emplois dans le monde auraient ainsi été supprimés dans 159 organisations humanitaires entre janvier et mai 2025.

Face aux coupes drastiques et aux suspensions de projets, les réactions immédiates des personnels des agences ont d'abord été marquées par le choc. Tous les agent·e·s rencontré·e·s à Dakar et Yaoundé ont révélé qu'il.elle.s étaient « sidéré·e·s »

¹ Entretien avec un·e employé·e de l'UNICEF, Dakar, 9 avril 2025.

par les annonces de l'USAID, évoquant un « électrochoc » et la « panique ». Tandis que leurs activités quotidiennes étaient fortement ralenties (déplacements interrompus, activités sur le terrain en suspens, réunions annulées...), de nombreux personnels exprimaient une forte anxiété quant à leur avenir professionnel et ne cachaient pas leur crainte d'un licenciement.

Au-delà de l'angoisse générée par l'incertitude, les réactions des personnels rencontrés étaient caractérisées par un sentiment d'impuissance face aux décisions financières et stratégiques prises « en haut » à New York et Genève, considérées comme « déconnectées des réalités du terrain » et guidées par des logiques politiques à rebours des valeurs humanitaires. Comme le résume un responsable d'OCHA à Dakar à propos de l'intention du siège de se retirer de certains pays : « L'absence d'OCHA ne signifie pas qu'il n'y a plus de besoin ; cela signifie simplement que nous devons faire des choix »². Cette soudaine visibilisation de la nature politique de l'aide a généré un sentiment de désillusion parmi les agent·e·s de l'ONU, l'arrêt brutal des projets démontrant que les principes de neutralité, d'humanisme et d'universalisme de l'aide humanitaire étaient bel et bien « enterrés ».

Ces sentiments de dépossession et de désillusion ont par ailleurs été alimentés par la nature désorganisée du processus de décision de l'USAID : les suspensions de l'aide ne répondaient initialement à aucune directive claire et le personnel de l'ONU disposait d'informations parcellaires, notamment car leurs interlocuteurs·rices de l'USAID avaient pour la plupart été renvoyé·e·s ou – pour les rares encore en poste – étaient dépassé·e·s et ignoraient les orientations à suivre. Les directives concernant le gel de certains projets changeaient ainsi chaque semaine entre janvier et mars 2025. Les négociations avec l'USAID autour de la désignation des activités comme « d'urgence » et « d'aide humanitaire vitale » – donc éligibles aux financements – ont fait l'objet de multiples allers-retours entre le siège, le bureau régional et les bureaux nationaux ; les équipes des agences onusiennes cherchant à catégoriser le plus d'activités possible comme « essentielles » pour préserver leurs financements. En outre, les décisions prises par l'USAID étaient intrinsèquement instables : un projet pouvait être brutalement suspendu par l'USAID puis une directive contradictoire quelques jours plus tard indiquait qu'il pouvait être maintenu, avant d'être de nouveau arrêté la semaine suivante. Cette désorganisation rendait impossible toute planification des activités par les équipes de l'ONU, mais aussi la mise en place d'une stratégie collective pour faire face à la crise.

² Entretien, Dakar, 15 avril 2025.

Dans ce contexte, aucun acteur institutionnel ne s'est montré en mesure de fournir des directives claires sur la stratégie à adopter au niveau régional comme national, du moins avant fin mars 2025. Les mécanismes internes de coordination du système onusien se sont révélés inefficaces : les coordinateur·rice·s résident·e·s (RC), se sont par exemple retrouvé·e·s impuissant·e·s au niveau national, peinant à établir des orientations collectives pour faire face aux coupes budgétaires et à trancher sur une éventuelle réallocation des ressources et des mandats entre agences. Au niveau régional, le Bureau de coordination du développement (DCO) ne disposait pas de l'autorité pour dicter la manière dont les agences devaient gérer la crise en matière de ressources humaines, de fermetures de bureaux ou de réductions des programmes. Dans le secteur humanitaire, OCHA a également rencontré d'importants défis pour coordonner la réponse à la crise au sein des agences. Dans ce contexte, chaque agence a adopté une stratégie essentiellement réactive et en ordre dispersé, chacune tentant de négocier sa survie institutionnelle.

Reconnaître les dysfonctionnements et réformer

Après la phase initiale de « chaos », les agences onusiennes ont tenté de gérer les effets concrets des coupes budgétaires par des stratégies de négociation, de mobilisation et de résistance rendues possibles par une plus grande visibilité sur les coupes budgétaires à venir dès la fin du mois de mars 2025. À l'échelle mondiale, le plan en cours au niveau du siège indiquait dès mi-2025 que le système des Nations Unies perdrait 20 % de son personnel total et, quelques mois plus tard, que son budget 2026 serait réduit de plus de 500 millions de dollars.

Les acteurs onusiens ont alors interprété et fait sens de ce processus de crise financière et institutionnelle en se reposant sur les discours de réformes déjà existants, les efforts passés pour rationaliser l'aide internationale et les critiques de longue date du système onusien, se réappropriant ainsi les reconfigurations en cours. Bien qu'imposée de manière brutale, la réforme du système onusien et sa « rationalisation » étaient ainsi considérées comme nécessaires par la plupart de nos interlocuteur·rices. Si les personnels rencontrés se montraient critiques envers la brutalité du processus de réforme, ils reconnaissaient dans un même temps sa nécessité, évoquant un « coup de pied dans la fourmilière », un « signal d'alarme » et un « coup de pouce aux réformes ». Dans un contexte plus général de remise en cause de l'aide internationale, les coupes budgétaires de 2025 ont exposé les principaux dysfonctionnements – déjà

bien documentés – du système onusien, tels que les chevauchements institutionnels ou l’inefficacité bureaucratique. Ce qui est souvent présenté comme une rupture sans précédent est donc mieux compris comme l’intensification et la manifestation soudaine de dynamiques institutionnelles et politiques préexistantes. La crise du système onusien induite par les coupes budgétaires étasuniennes est loin d’être la première de ce genre. C’est son ampleur et sa rapidité exceptionnelles qui la distinguent des épisodes antérieurs de chocs financiers.

La crise actuelle a d’abord rouvert le débat sur la définition du rôle de chaque agence et leur coordination, plusieurs personnels interrogés évoquant une « architecture tentaculaire ». La réduction des ressources a visibilisé la problématique de la duplication des mandats : entre le PAM et l’Organisation pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) pour le soutien à la sécurité alimentaire, l’UNICEF et l’OMS pour la santé infantile et maternelle, ONU Femmes, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) pour la santé reproductive et le genre, etc. La question du mandat des agences est devenue plus aiguë, chacune tentant de défendre sa légitimité dans son secteur d’intervention. Comme l’a souligné sans détours le président du Comité permanent inter-agences (IASC), Tom Fletcher, dans la lettre adressée aux directeurs du IASC fin mars 2025 : « Nous avons convenu d’être impitoyables pour éliminer les guerres de territoire et de mettre nos organisations au défi de travailler véritablement ensemble. Chaque organisation devrait se concentrer sur ce qu’elle fait de manière unique [*notre traduction*] ». Cette question du chevauchement des mandats était aussi vivement critiquée par les personnels de l’ONU eux-mêmes, ces derniers regrettant que les agences aient diversifié leurs missions au-delà de leurs domaines d’intervention initiale pour attirer des fonds, entraînant des problèmes de coordination. Cet enjeu avait été reconnu à plusieurs reprises par le passé, notamment à l’occasion d’un examen des mandats en 2006 ou de l’initiative « Pacte pour l’avenir » en 2024. Dans ce contexte, tous les employé·e·s onusien·ne·s interrogé·e·s insistaient sur la nécessité urgente d’une meilleure coordination entre agences, « car nous n’avons pas le choix si nous avons moins d’argent »³. En ce sens, la crise questionne aussi le leadership au sein du système onusien : pour la plupart des personnels rencontrés, le RC – créé en 2018 dans le cadre de la réforme du Système des Nations unies pour le développement (UNDS) afin d’améliorer la coordination entre agences – avait des difficultés à se faire entendre lors des arbitrages entre agences.

³ Entretien, Yaoundé, 24 mars 2025.

Par ailleurs, le choc financier engendré par les coupes étasuniennes a de nouveau révélé la bureaucratisation excessive du système onusien et la technicisation de l'aide internationale. Un document « strictement confidentiel » divulgué par le groupe de travail sur la réforme UN80, lancée en 2025 dans le cadre du 80^e anniversaire de l'ONU, soulignait ainsi en mai 2025 une « utilisation inefficace des ressources et une prestation de services incohérente » ainsi qu'une « inflation des postes de haut niveau ». Quelques mois plus tard, le rapport officiel de l'initiative UN80 indiquait que le Secrétariat de l'ONU avait organisé 27 000 réunions et produit plus de 1 100 rapports en 2024, pour un coût représentant 10 % du budget total. Les personnels rencontrés insistaient ainsi sur la mauvaise gestion financière du système onusien et l'importance de mutualiser les ressources entre agences, mais aussi entre le siège et le terrain, soulignant l'hétérogénéité des procédures à New York en fonction des organisations. En visibilisant l'enjeu de la technicisation de l'aide et de l'allocation des ressources, la crise a plus largement ravivé les tensions entre équipes du terrain et des sièges, régionaux comme internationaux, jugés « surdimensionnés » et accusés par certain·e·s de nos interlocuteur·rice·s d'être déconnectés des réalités locales et d'« ajouter des concepts et des indicateurs » au détriment des besoins sur le terrain⁴.

Enfin, la crise budgétaire a révélé l'échec de la mise en œuvre de la « localisation ». Mise à l'agenda lors du Sommet humanitaire mondial 2016, la localisation est à l'ordre du jour depuis des années, les agences de l'ONU s'appuyant de façon croissante sur les acteurs locaux pour mettre en œuvre leurs programmes (Barakat et Milton 2020). Se référant à ce mot d'ordre, la majorité des acteurs de l'ONU rencontrés soulignait l'urgente nécessité de déléguer davantage de responsabilités aux partenaires nationaux pour rendre l'aide internationale plus durable. Avant son démantèlement, l'USAID faisait d'ailleurs partie des principaux bailleurs de fonds promouvant la localisation. Cependant, les mécanismes de transfert de compétences et de responsabilités sont restés dans les faits limités et les partenaires nationaux continuent de jouer un rôle minimal dans les processus décisionnels. Enfin, la complexification des procédures d'appels d'offres, de suivi et d'évaluation freine l'accès à des financements internationaux par les acteurs dits locaux. Les appels à relancer la localisation par les sièges de New York et Genève entrent donc en conflit avec la réalité sur le terrain : les ONG nationales partenaires de mise en œuvre des projets ont souvent été les premières à subir les coupes budgétaires sur le terrain au moment de la crise, rendant d'autant plus difficile la localisation.

⁴ Entretiens, Yaoundé, 24 mars 2025 et Dakar, 15 avril 2025.

En rendant plus visibles les contradictions internes du système onusien, la crise a justifié l'accélération des réformes déjà engagées. Il ne faut néanmoins pas comprendre cet effet de façon mécanique ou fonctionnelle. Le discours de réformes a plutôt offert aux personnels onusiens un cadre de références stable pour interpréter et faire sens de la crise. Paradoxalement, la crise a aussi contraint la mise en œuvre de réformes structurelles, chaque acteur cherchant à défendre son institution, à l'encontre des appels à la collaboration, la mutualisation ou la localisation.

Derrière la rhétorique réformiste, le chacun pour soi

Les stratégies d'adaptation isolées et désordonnées déployées par les agences pour affronter la crise révèlent en réalité un fonctionnement en silo et une forte compétition interne. Elles visaient principalement à (1) reprioriser des besoins, et (2) diversifier les portefeuilles financiers.

Après l'imprévisibilité initiale de la crise, chaque agence a d'abord réévalué les besoins à la demande du siège, tandis que les orientations du IASC à New York, début mars 2025, restaient vagues. Cet exercice consistait principalement à déterminer quelles activités devaient être maintenues, en fonction de l'ampleur et de la gravité des besoins. Le bureau régional d'OCHA a joué un rôle clé dans ce processus, supervisant la consolidation des données de terrain et assurant la négociation entre les bureaux pays et les sièges. Tandis que de tels ajustements techniques étaient entrepris chaque année dans le cadre d'un budget relativement prévisible, la réduction inattendue des financements pour l'année 2025 signifiait que seule une faible proportion des populations initialement ciblées serait atteinte. Dans ce contexte, la « repriorisation » impliquait d'établir les « priorités des priorités », les bureaux nationaux étant sommés de se concentrer sur les bénéficiaires confrontés aux besoins les plus aigus, dits de « catégorie 4 ».

Malgré la publication ultérieure de directives générales par le IASC, chaque agence a alors élaboré ses plans de repriorisation isolément et parfois de manière improvisée, en fonction de ses ressources, son positionnement dans le système onusien, son mandat et son « style administratif » (Grohs et Rasch 2021). Les personnels d'OCHA – agence humanitaire par excellence rodée à la gestion de crise – ont par exemple fait des efforts significatifs pour « sauver » le plus d'activités possible, tout en naviguant à vue et en étant conscients que nombre de fonds seraient *in fine*

coupés. Au sein de certaines agences, des bureaux nationaux ont de leur côté réévalué les cibles identifiées des populations jugées « vulnérables » pour maintenir le maximum de financements. Au Cameroun, une agence a ainsi contourné les directives du IASC sur la définition des « priorités » en adoptant « ses propres méthodes » pour maintenir un « niveau extrême de sévérité » dans ses zones d'intervention et conserver des financements. La réappropriation des processus de planification centralisée par les agences a ainsi servi à contrer les coupes budgétaires. À rebours de la rhétorique réformiste officiellement affichée, cette pluralité de stratégies isolées a de nouveau révélé la fragmentation du système onusien, chaque acteur jouant sa propre partition.

Le même type de stratégies désordonnées a caractérisé la course aux financements des agences de l'ONU, ces dernières se retrouvant en compétition pour l'accès à de nouveaux fonds afin de pallier la chute des contributions étatsuniennes. Au niveau international, les représentant·e-s des agences de l'ONU ont ainsi cherché à mobiliser des ressources à travers un plaidoyer politique aux plus hauts niveaux, comme l'illustre le discours de Filippo Grandi, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, devant le Conseil de sécurité en avril 2025, dans lequel il dénonçait le retrait de l'aide internationale et du multilatéralisme. À un autre niveau, les représentant·e-s des bureaux régionaux ont entamé des efforts de plaidoyer auprès de leur siège pour défendre la pertinence de leurs activités, tandis que des plans de fusion des bureaux régionaux – et de fermetures de bureaux nationaux – étaient discutés à New York. Les bureaux régionaux ont aussi tenté de négocier directement avec certains bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux pour obtenir des financements supplémentaires, présentés comme la condition à leur maintien dans les pays particulièrement touchés par les coupes. En ce sens, les différents bureaux nationaux d'une même agence se sont trouvés en concurrence, chacun tentant de maintenir son budget au niveau national tandis que le siège devait trancher sur les zones d'intervention où rester ou se retirer, mettant, de fait, « les différents contextes en compétition »⁵.

La compétition s'est également opérée sur les sources de financements externes. À partir du printemps 2025, des agences ont par exemple intensifié leur communication auprès des bailleurs de fonds privés. Le PNUD et l'UNICEF avaient à cet égard déjà diversifié leurs financements en élargissant leurs partenariats avec des entreprises privées et des fondations philanthropiques, malgré des difficultés à mener un plaidoyer efficace auprès du secteur privé⁶. Ces deux organisations, comme

⁵ Entretien avec un·e employé·e d'OCHA, 24 mars 2025.

⁶ Discussion avec un·e consultant·e pour l'UNICEF, Dakar, 30 mars 2025.

d'autres, ont aussi cherché à renforcer leur engagement auprès des grands bailleurs du développement. Les équipes du HCR, notamment, sont depuis plusieurs années encouragées à présenter leurs interventions envers les populations réfugiées comme une transition vers le développement afin d'attirer les financements de l'Union européenne (UE), l'agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ), la Banque mondiale ou la Banque africaine de développement (BAD)⁷. Dans un autre registre, la FAO a cherché à absorber le choc financier en se concentrant sur le soutien technique aux gouvernements et en menant des projets conjoints avec les banques du développement, pour lesquelles elle agissait comme un intermédiaire technique.⁸ De même, les bureaux du PAM ont essayé d'intégrer leurs programmes aux stratégies des gouvernements hôtes pour drainer de nouveaux fonds et persuader le siège de maintenir une « présence opérationnelle calibrée »⁹. Cette approche consistait à encourager les États à tirer parti des réseaux de la diaspora, des institutions bancaires et des mécanismes de crédit du secteur privé. Chaque agence a donc déployé des stratégies différentes en fonction de ses ressources, son poids politique et son mandat, démontrant une capacité inégale à surmonter le choc financier.

La compétition entre les agences pour l'accès à des fonds a eu deux effets opposés. D'une part, les agences ont élargi leurs activités pour attirer de nouveaux financements dans des secteurs en dehors de leur mandat initial, aggravant *de facto* les problématiques de la duplication des mandats et du manque de coordination au sein du système onusien. D'autre part, chaque agence a parallèlement cherché à défendre son « mandat historique ». Se sentant menacée par l'élargissement des mandats des autres agences – tout en adoptant elle-même ce comportement stratégique –, chacune s'est efforcée de conserver la mainmise sur des activités considérées comme son « cœur de métier » et de réaffirmer son « identité professionnelle » (Fresia 2009). Cette dynamique contredit là encore la rhétorique officielle de mutualisation et l'agenda « One UN ». Les entretiens réalisés ont révélé une forte volonté de distinction parmi les personnels de l'ONU : chaque agence jugeait les « autres » moins expertes et légitimes pour intervenir dans un secteur donné. Toute mention de réformes de fusion rencontrait ainsi une forte résistance parmi les personnels interrogés, pour qui la question n'était certainement pas sur la table, contrairement à la rhétorique de rationalisation avancée par le groupe de travail UN80 à New York. Inévitablement, les discours autocritiques et consensuels de réformes ont par conséquent été largement

⁷ Entretien avec un·e employé·e du HCR, 24 mars 2025.

⁸ Entretien avec des agent·e·s de la FAO, Dakar, 11 avril 2025 et Yaoundé, 1er avril 2025.

⁹ Entretien, Dakar, 10 avril 2025.

compromis par les stratégies isolées de chaque agence revendiquant sa légitimité et tentant de défendre sa survie au sein des Nations-Unies.

Conclusion

La crise financière déclenchée par les coupes budgétaires étasuniennes qui frappe le système onusien depuis presque deux ans est loin d'être terminée. Plusieurs cycles de licenciements ont déjà eu lieu depuis les annonces de Donald Trump début 2025 et les projets de restructuration ne cessent de se multiplier. Les agences continuent toutefois à déployer des initiatives pour se réformer « de l'intérieur » et surmonter la crise, démontrant leur grande capacité d'adaptation. Elles recourent cependant à des stratégies de survie en ordre dispersé qui nuisent à la coordination et l'efficacité même du système onusien.

Plus largement, la crise a repolitisé le fonctionnement interne des agences. Des décisions qui semblaient autrefois purement techniques, routinières et bureaucratiques (Louis et Maertens 2024) – comme déterminer quels programmes maintenir, dans quels contextes intervenir ou quels bailleurs solliciter – ont désormais un poids politique explicite et sont formulées comme telles par les acteurs de l'ONU dans un contexte de restriction budgétaire. En ce sens, les changements menés dans le contexte de la crise financière de l'aide ne sont pas seulement administratifs, mais profondément politiques, transformant à la fois le fonctionnement interne et les stratégies extérieures des agences onusiennes.

Cette analyse met également en évidence le choc entre deux temporalités distinctes : d'une part, les reconfigurations urgentes et imposées sur le terrain par les pressions budgétaires immédiates ; d'autre part, la restructuration plus profonde et de long terme du système onusien, portée notamment par la réforme UN80. Ce télescopage soulève une question fondamentale sur la séquence des réformes : comment réformer structurellement le système alors que « le bateau coule » et que les besoins les plus urgents exigent une réponse immédiate ?

Au-delà de la crise immédiate, cette tension soulève enfin la question de l'avenir des agences de l'ONU et des institutions internationales dans un contexte de remise en cause du multilatéralisme. Jusqu'ici, la lutte des agences onusiennes pour leur survie institutionnelle s'est traduite par des stratégies fragmentées. Toutefois, elles

n'auront probablement d'autre choix que de coopérer et mutualiser leurs ressources limitées pour se maintenir dans le système international. Elles devront également composer avec le rôle central des États où elles interviennent, comme le montrent les revendications de souveraineté de plusieurs pays africains, du Niger au Rwanda ou au Sénégal. La capacité des agences de l'ONU à maintenir leur présence et défendre leur légitimité dépendra ainsi de leur aptitude à inventer d'autres formes d'engagement auprès des acteurs nationaux.

Pour aller plus loin

- Sultan Barakat and Sansom Milton, « Localisation Across the Humanitarian-Development-Peace Nexus », *Journal of Peacebuilding & Development*, 15: 2, 2020, p. 147-163.
- Marion Fresia, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, 25:3, 2009, p. 167-190
- Stephan Grohs and Daniel Rasch, « Administrative convergence in the United Nations system? Patterns of administrative reform in four United Nations organizations over time », *International Review of Administrative Sciences*, 87: 4, 2021, p. 755-774.
- Steffi Hamann, « Foreign Aid at a Crossroads: How Funding Cuts Reshape Global Development Cooperation », *Global Policy*, 17, p. 122-133.
- Claire Lefort-Rieu, « Using forced migration to foster emergence ? International aid and development policies in Cameroon », *Journal of Refugee Studies*, 37: 2, p. 454-70
- Marieke Louis et Lucile Maertens, *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*, Abingdon, Oxon New York: Routledge, 2024.

Publié dans laviedesidees.fr, le 13 octobre 2026.