

DOCUMENT DE CADRAGE DES TROIS TABLES RONDES

Les premières pages de ce document reprennent les éléments de la première table ronde dédiée aux recommandations du rapport « Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et de post-crise ». A la suite de ce rapport, une quarantaine d'acteurs issus des ONG et des pouvoirs publics se sont mobilisés, ces derniers mois, afin de préparer les éléments introductifs aux deux tables rondes consacrées aux défis humanitaires et aux relations entre les acteurs. Ces éléments reflètent la diversité des points de vue et doivent être compris, non comme une évaluation partagée, mais comme un point de départ de débats les plus ouverts possibles.

Table ronde n°1 : Recommandations du rapport « Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise »

Le Consensus humanitaire européen est la référence qui doit être défendue et servir de base à la définition d'une stratégie française « crise et post-crise ».

Les auteurs du rapport proposent que le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) élabore, en concertation avec les acteurs humanitaires indépendants, un document cadre de référence d'une politique humanitaire de la France définissant une stratégie, regroupant des ressources et se dotant d'une organisation coordonnée. Ce document serait présenté au Conseil des ministres et au Parlement.

Cette politique humanitaire de la France doit être fondée sur le Consensus humanitaire européen adopté par la France en 2007, qui reconnaît les principes de l'aide humanitaire que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité, et l'indépendance, et qui déterminent les relations avec les acteurs humanitaires.

Cette stratégie « crise et post-crise » doit être accompagnée de moyens financiers en adéquation avec l'ambition affichée et permettre l'affectation de fonds conséquents aux ONG et acteurs humanitaires.

Le rapport préconise que le MAEE regroupe les ressources nécessaires afin de doter le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) d'un budget annuel de 30 millions d'euros et de créer un fonds de 50 millions d'euros destiné, notamment, au financement des programmes de reconstruction en sortie de crise. Selon les auteurs du rapport, cela serait tout à fait possible en procédant à une rationalisation des moyens existants réaffectés en fonction d'un cadre stratégique global. Les autorités françaises pourraient augmenter la part d'APD transitant par les ONG françaises pour atteindre un montant de 160 millions d'euros d'ici 2012.

Par la formalisation d'un cadre de dialogue régulier entre les différentes parties prenantes concernées par les contextes de crise et post-crise, les enjeux humanitaires liés aux interventions sur le terrain pourront être mieux appréhendés pour répondre aux besoins des bénéficiaires.

Les auteurs du rapport proposent l'organisation d'une conférence humanitaire annuelle entre les pouvoirs publics, les acteurs privés et les médias.

Dans le cadre d'une politique de partenariat visant à soutenir structurellement les ONG, il s'agirait d'allouer un pourcentage du FUH à des programmes de soutien aux ressources humaines, à la formation, à l'évaluation des programmes, à la capitalisation de l'expérience, à la recherche et à la publication. Cela permettrait de mieux répondre à la nécessité d'évaluer les résultats des programmes mis en œuvre.

Ils proposent, par ailleurs, une implication plus forte de la France au sein de l'Union européenne et des Nations unies, notamment en défendant l'indépendance de l'aide humanitaire de la Commission européenne, en participant à la revue budgétaire de l'UE dans la perspective d'augmenter le budget de la

DG ECHO au niveau d'un milliard d'euros pour la période 2014-2020, et de participer activement au COHAFA (Comité pour l'action humanitaire et l'aide alimentaire).

Enfin, la Réforme humanitaire des Nations unies mérite d'être suivie afin de s'assurer de la pertinence des mécanismes mis en œuvre au nom de l'intérêt des populations.

De la même manière, les auteurs proposent que le MAEE travaille plus étroitement avec les mécanismes des Nations unies en charge de l'action humanitaire pour être une force de proposition et d'amélioration. Il s'agira notamment d'assurer le respect des principes humanitaires, en veillant, par exemple, à celui des Principes de Partenariat ainsi qu'à la spécificité et à la reconnaissance de la fonction de Coordinateur Humanitaire des Nations unies (HC) par rapport au Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG) en charge des questions politiques. Il s'agira également de s'assurer que la mise en place des « missions intégrées », dont l'Afghanistan est un exemple parlant, et dans lesquelles beaucoup d'acteurs humanitaires ne veulent pas être « embarqués », ne va pas à l'encontre de l'action humanitaire. En effet, l'accès aux populations en danger dans les conflits est une priorité absolue pour les humanitaires. Les auteurs du rapport jugent que ce type de mission intégrée génère parfois une tension dans la relation entre le militaire au service du politique et l'humanitaire au service des populations en danger. Ces questions qui sont au cœur de nombreux conflits nécessitent que la France s'y investisse, en débâte avec ses partenaires et précise ses positions.

Table ronde n°2 : Les défis humanitaires : principes et enjeux

Les acteurs humanitaires sont confrontés à de nombreux défis liés à l'évolution des crises, à la multiplication des catastrophes, à l'augmentation des risques de sécurité pour les travailleurs humanitaires et à la diversité des mécanismes de gestion des différents temps de la crise. Les enjeux de préparation et de renforcement des capacités de réponse, d'accès aux populations et d'articulation des divers mécanismes appellent à une réflexion approfondie de la part de l'ensemble des acteurs concernés afin d'élaborer de nouvelles approches plus efficaces pour venir en aide aux populations affectées.

Les nouveaux visages de la menace

Au cours de la dernière décennie, les conflits se sont transformés. Les replis identitaires et le communautarisme se sont exacerbés face à une mondialisation non contrôlée, aboutissant régulièrement à des violences ciblées sur un groupe ethnique, religieux ou politique comme au Rwanda, au Sri Lanka ou en Côte d'Ivoire.

Depuis le 11 septembre 2001, la confrontation avec les mouvements fondamentalistes donne lieu à des situations où les armées étatiques, parfois occidentales, se retrouvent face à des terroristes ou des guérillas, dans des conflits dits « asymétriques ». En Afghanistan comme au Yémen, ce ne sont plus les grandes puissances qui s'affrontent mais les faibles qui essaient de s'imposer face aux forts en usant des stratégies les plus meurtrières.

Par ailleurs la criminalité organisée s'installe en maître dans de nombreuses mégapoles avec des niveaux de violence urbaine comparables à certaines guerres. La misère et le dénuement de franges entières de populations marginalisées est un terreau fertile pour les organisations criminelles comme on peut le constater au Mexique ou au Brésil.

Enfin, le changement climatique et la croissance démographique influent de plus en plus sur l'augmentation du nombre des phénomènes naturels catastrophiques et leur impact. Tsunami en Asie du Sud, tremblements de terre au Pakistan, en Haïti, au Japon, en Turquie ; inondations au Pakistan, en Chine, en Europe ; sécheresses au Sahel et dans la Corne de l'Afrique ; cyclones en Asie, aux Etats-Unis ou dans les Caraïbes, etc. Ces catastrophes érodent les acquis du développement et poussent à leurs limites les capacités de réponse au niveau local et international.

Conciliation des principes humanitaires avec les enjeux de sécurité des acteurs et d'accès aux populations en milieu dégradé ou hostile

L'accès aux populations et leur protection ainsi que la sécurité des acteurs relèvent de la problématique de l'espace humanitaire. Dans ces conflits de plus en plus complexes comme dans les contextes de crises prolongées, l'insécurité généralisée, qu'elle soit liée à des phénomènes de banditisme ou résultant de mode

de conduite des hostilités, est le principal obstacle auquel les travailleurs humanitaires doivent faire face pour porter secours aux populations.

A l'heure actuelle, plusieurs humanitaires français sont retenus en otage en Somalie ou au Yémen, et dans certains pays, comme en Somalie, en Afghanistan et en Irak, des régions entières ne leur sont plus accessibles.

Les principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance constituent les fondements de l'action humanitaire. Découlant des principes du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, eux-mêmes ancrés dans les Conventions de Genève, ils ont formaté l'aide humanitaire tout au long du XX^{ème} siècle et de cette dernière décennie. Il ne s'agit pas de principes théoriques mais bel et bien de conditions essentielles pour l'intervention des travailleurs humanitaires sur le terrain. Dans ce cadre, le Consensus européen pour l'aide humanitaire réaffirme les principes humanitaires fondamentaux et du droit international, clarifie les bonnes pratiques pour une aide humanitaire de qualité et réitère l'attachement de l'Europe à une pluralité de partenaires.

Les acteurs humanitaires doivent inlassablement faire preuve d'adaptabilité, de flexibilité et d'ingéniosité pour contourner les difficultés d'accès liées à l'insécurité et porter secours aux populations malgré les obstacles.

Articulation des temps de la crise : le continuum prévention-urgence-réhabilitation-développement

Il n'y a pas de simple *continuum* urgence puis réhabilitation puis développement : les crises se superposent, les urgences perdurent ou se répètent. En atteste le cas haïtien où se conjuguent instabilité politique chronique, sous-développement, catastrophe naturelle et sanitaire. Il faut donc que le temps court de l'urgence, où l'on sauve des vies, et le temps long du développement s'articulent au mieux. Si la « bulle humanitaire » doit tenter de limiter ses nombreux effets négatifs, les acteurs du développement doivent également être beaucoup plus réactifs, et donc, impliqués au plus tôt.

Dans ces différents temps de la crise, les acteurs locaux, qu'ils soient gouvernementaux ou non, sont des partenaires incontournables. En prenant en compte les ressources locales et en développant des approches inclusives, l'aide peut s'adapter au mieux aux contextes et garantir l'efficacité de ses actions à court et à plus long terme.

Enfin, il est démontré que les mesures de prévention et de préparation aux catastrophes ont une très grande efficience face aux risques qui augmentent et que ce type d'actions, moins visibles que la réponse d'urgence, restent plus difficiles à financer.

Table ronde n°3 : Les relations entre les acteurs dans l'intérêt des populations bénéficiaires

Face aux défis humanitaires actuels et futurs, de nouvelles relations doivent se tisser. Le secteur humanitaire a, pour cela, atteint un certain niveau de maturité lui permettant d'évoluer vers de meilleures interactions dans le respect des mandats et des rôles de chacun, et dans l'intérêt des populations affectées par les crises. Ces interactions doivent être structurées dans des espaces de concertation à redéfinir et à dynamiser.

Les espaces de concertation, état des lieux et enjeux

Aux cotés des ONG, des agences humanitaires onusiennes et des membres du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de nombreux acteurs ont émergé. Les collectivités territoriales, les entreprises, les militaires interviennent, aujourd'hui, régulièrement dans les situations humanitaires. Par ailleurs, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux jouent un rôle important et complexe dans la gestion des crises.

Une nouvelle gouvernance de l'action humanitaire doit être conçue. Partout dans le monde, les Etats et les pouvoirs publics sont conduits à repenser leur rôle et à affiner leur stratégie de réponse. Aujourd'hui, il convient d'organiser, en France, les échanges, la concertation, la coordination, et lorsque cela est possible, la mutualisation des moyens.

Pour la plupart des crises, le CDC anime ce dialogue et s'intègre parfois dans des mécanismes interministériels *ad-hoc* (DIPT, MIRH). En dehors des crises, ces interactions pourraient être, aujourd'hui, plus développées.

Etat des lieux et enjeux du partenariat financier entre les pouvoirs publics et les autres acteurs de la réponse humanitaire

Si la France est le 4^{ème} donateur mondial en volume de l'APD¹ et le 9^{ème} donateur, en moyenne, sur les dix dernières années, avec moins de 5% de l'APD dédiée à l'aide humanitaire², les moyens de l'Etat pour soutenir l'action humanitaire sont limités et ne lui permettent pas d'occuper pleinement la place qu'on en attendrait.

Face à cela, les ONG françaises ont développé des stratégies de recherche de financements diversifiées, certaines auprès du grand public, la plupart se positionnant fortement auprès de la DG ECHO et d'autres bailleurs bilatéraux. Ainsi, les ONG françaises ont mis en œuvre 22,8% du budget d'aide humanitaire européen de la DG ECHO en 2010. D'autres acteurs comme les entreprises, les fondations ou les collectivités locales se mobilisent eux aussi.

Interfaces de terrain entre les ONG, les représentants d'agences, les missions diplomatiques françaises, la protection civile et les militaires

Les acteurs opérationnels sur les terrains de crise sont nombreux et multiples. Acteurs humanitaires, politiques, diplomatiques, militaires et de protection civile, ils doivent s'insérer et se coordonner le plus souvent dans un cadre multilatéral complexe (UE, ONU ou OTAN).

L'existence d'une doctrine française de gestion des crises clarifiant le rôle des différents acteurs publics et privés de l'aide humanitaire faciliterait la définition des positionnements des uns et des autres, et notamment celui des ONG.

¹ Baromètre AFD-Ifop consacrée aux Français et l'aide publique au développement, octobre 2011.

² Contre une moyenne de 10% chez la plupart des pays membres de l'OCDE. GHA report 2011, <http://www.globalhumanitarianassistance.org>