

## Synthèse des débats

Organisée par le Centre de crise du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, en collaboration avec les associations humanitaires françaises et le Groupe URD, qui en a assuré la préparation au sein du comité de pilotage, la deuxième Conférence Nationale Humanitaire (CNH) s'est tenue le 31 mars 2014 au Centre de conférences ministériel à Paris.

Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du Développement international, a ouvert les débats en présence de Valerie Amos, secrétaire générale adjointe des Nations unies chargée des Affaires humanitaires, et de Kristalina Georgieva, commissaire européenne chargée de la Coopération internationale, de l'Aide humanitaire et de la Réponse aux crises. La journée a été clôturée par Pascal Canfin, ministre délégué chargé du Développement.

Avec plus de 400 participants, la CNH a constitué un point de rencontre et de discussion pour l'ensemble des acteurs du monde humanitaire dans leur diversité : administrations publiques, ONG françaises mais aussi du Sud, organisations internationales, élus nationaux et régionaux, fondations d'entreprises, médias, chercheurs et étudiants.

La retransmission en direct de la CNH sur *Dailymotion* et la création d'un hashtag sur Twitter (#CNH2014) ont permis d'étendre l'audience de la conférence et d'interagir avec un plus large public.

Quatre tables-rondes ont permis d'aborder :

- les nouveaux modes d'action dans les situations d'urgence complexe et de fragilité ;
- la coordination de l'aide dans un contexte de diversification des acteurs ;
- les défis et tendances du lien entre urgence, réhabilitation et développement ;
- les perspectives d'évolution du paysage humanitaire français.

### **1. La pluralité et la complexité des crises justifient des réponses spécifiques**

En 2013-2014, les acteurs humanitaires ont dû faire face de façon simultanée à de nombreuses crises d'origine politique dont trois classées en « niveau 3 » par les Nations unies : la Syrie, la République Centrafricaine et le Soudan du Sud. Dans le même temps, d'autres crises comme celles du Mali, de la Somalie, de la République Démocratique du Congo ou de l'Afghanistan perdurent. Ces contextes présentent des profils diversifiés où se mêlent plusieurs enjeux dont les difficultés d'accès et la sécurité des interventions humanitaires, le lien entre les activités civiles et militaires, le respect du droit humanitaire, la mobilisation de financements importants sur le long terme.

Les intervenants se sont accordés sur l'intérêt de réduire la fragilité des États en intégrant mieux les problématiques de renforcement des administrations publiques locales dans les stratégies d'aide, considérées à la fois comme bénéficiaires et comme acteurs. L'approche doit être globale et multidimensionnelle pour traiter l'ensemble des composantes d'une crise : elle doit à la fois permettre de sécuriser le territoire, de répondre à l'urgence humanitaire, de renforcer les processus

politiques ébauchés, d'œuvrer à la réconciliation et de soutenir voire reconstruire les capacités locales. Cette approche est celle choisie par la France et ses différents partenaires en République Centrafricaine.

Cette réalité implique également pour les acteurs de l'aide de lier les réponses d'urgence, de réhabilitation et de développement de façon plus efficiente ; mais aussi de recourir dans les situations d'urgence aux outils du développement (renforcement des capacités locales, participation des populations et des communautés). De leur côté, les politiques de développement doivent intégrer le risque de crise de façon transversale dans l'ensemble de leurs interventions. Cette approche est aussi utilisée dans les opérations menées en République Centrafricaine (« humanitaire plus »). Trait d'union entre les phases d'urgence, de réhabilitation et de développement, la résilience demeure un concept adéquat pour aborder la mise en cohérence des actions humanitaires et de développement.

L'approche intégrée (*comprehensive approach*) a été évoquée à la fois par Kristalina Georgieva et Valerie Amos. Elle doit permettre d'assurer la cohérence entre l'aide humanitaire et les autres instruments d'une politique de relations extérieures (sécurité, défense, commerce et coopération au développement). La stratégie « un pied dedans, un pied dehors » (« *In but Out* ») préconisée par la commissaire européenne pourrait faciliter l'articulation entre les acteurs tout en préservant les nécessaires neutralités et indépendances de l'aide humanitaire.

Par ailleurs, l'ampleur des dommages aux Philippines suite au typhon Yolanda nous rappelle la nécessité de mieux intégrer les impacts croissants et parfois cumulés du changement climatique et de l'explosion démographique dans l'action humanitaire et dans notre aide au développement. Le ministre a annoncé la sanctuarisation sur cinq ans de la partie de notre aide au développement consacrée à la prévention des catastrophes naturelles.

Les dispositifs de prévention jouent un rôle majeur, comme l'a rappelé Valerie Amos dans son discours introductif : le système humanitaire dans son ensemble doit anticiper ces situations, se préparer pour faire face aux risques présents et à venir et innover continuellement pour s'adapter à l'évolution des contextes. Selon elle, « investir un euro dans la prévention permet d'économiser sept euros dans l'aide d'urgence ».

## **2. La diversité croissante des acteurs et la mondialisation de l'aide humanitaire sont des réalités**

Le paysage humanitaire se recompose : aux ONG, OSI et aux bailleurs de fonds traditionnels (État français, ONU, Commission européenne...) s'ajoutent désormais d'autres acteurs, plus ou moins « nouveaux » sur la scène humanitaire. Ils n'ont pas toujours les mêmes principes d'action, les mêmes modes opératoires, les mêmes objectifs.

Les collectivités territoriales en font partie, dans le cadre de la « coopération décentralisée ». En plus d'apporter des fonds, elles apportent leurs valeurs et leur savoir-faire, dans un contexte de décentralisation dans la plupart des pays bénéficiaires de l'aide. Ces évolutions s'accompagnent d'une mise en réseau des collectivités entre elles.

De même, les fondations d'entreprise et les entreprises elles-mêmes, déjà investies dans des actions de développement, se sont beaucoup plus engagées sur les questions humanitaires, à travers trois types d'interventions : le mécénat financier, le mécénat en nature et le mécénat de compétences. Le mécénat de compétences permet aux entreprises de partager leur première valeur ajoutée : leurs compétences métiers, que ce soit dans les domaines techniques, de la recherche et du développement ou de la formation.

Les acteurs du Sud sont enfin de plus en plus présents et visibles, tant au plan local et national, qu'international, avec une réelle capacité à attirer des financements et à se positionner comme opérateurs de l'aide internationale. Les États des pays affectés et leurs administrations sont parfois les seuls à intervenir dans les situations extrêmes ou dans les premiers temps d'une urgence. Ils sont aussi de plus en plus structurés pour répondre aux situations de crise, avec un rôle crucial des collectivités territoriales. Mais ces rôles ne sont pas encore assez reconnus et ces entités ne sont pas assez intégrées dans le système de l'aide, alors même que les États revendiquent leur souveraineté en souhaitant mieux piloter l'action humanitaire.

Les ONG du Sud suscitent souvent l'admiration, mais certaines questions sur leurs capacités, leurs compétences et leurs objectifs réels demeurent. Le témoignage de Jean-William Pape, fondateur des Centres Gheskio en Haïti, est un exemple de succès d'une ONG du Sud dans un pays marqué par des crises récurrentes. Celui d'Oubaida Al Moufti, président de l'Association d'aide aux victimes en Syrie et membre de l'UOSSM, a interpellé les bailleurs en leur rappelant qu'ils financent encore trop peu les ONG locales, alors même qu'elles bénéficient par définition d'un ancrage local très utile, en particulier en Syrie où l'accès aux populations est particulièrement difficile.

Cette diversification des acteurs s'accompagne d'une mondialisation de l'aide qui aura nécessairement des conséquences :

- sur les procédures opérationnelles ;
- sur les interactions entre les nouveaux acteurs et les acteurs traditionnels ;
- sur les besoins de coordination et d'harmonisation (voir 3.), avec en toile de fond le principe de la certification qui ne rencontre pas aujourd'hui l'assentiment général des OSI ;
- sur les nouvelles exigences de qualité évaluées selon des grilles partagées ;
- sur les modalités de financement, de plus en plus diversifiées et la mise en place de mécanismes de suivi et de traçabilité spécifiques ;
- sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et notamment des réseaux sociaux.

### **3. Refonder l'humanitaire français pour gagner en efficacité**

#### **→ Repenser le paysage humanitaire français**

Les ONG françaises sont nombreuses et sont parfois de taille modeste. Dans un monde globalisé et concurrentiel, les fusions et les rapprochements entre acteurs pourraient se multiplier. Comme l'a rappelé Kristalina Georgieva, les ONG pourraient favoriser des synergies. Plus généralement, une

réflexion pour « redéfinir l'ONG du XXI<sup>ème</sup> siècle » et, partant, les métiers humanitaires de demain, doit être menée.

Nos outils et nos modes d'intervention doivent s'adapter en permanence. Le partenariat entre acteurs du Nord et du Sud a vocation à être renforcé pour converger et privilégier une logique de professionnalisation et de transfert de savoir-faire : c'est le concept de « transition humanitaire ». Des réseaux se mettent déjà en place. En parallèle, les modalités de « transnationalisation » des ONG occidentales changent également.

### → **Accompagner ces évolutions**

Pour répondre aux différents enjeux évoqués et accompagner les acteurs humanitaires français dans ces évolutions, le ministre s'est engagé à maintenir et améliorer la réponse humanitaire de la France.

Il a renouvelé son engagement à voir l'action d'urgence bénéficier durant le mandat présidentiel de la mesure de doublement de la part de l'APD française mise en œuvre par les ONG. Il a par ailleurs réaffirmé le soutien marqué de la France à la DG ECHO et sa volonté de voir les budgets de cette dernière préservés et abondés à hauteur des engagements budgétaires votés, tout en rappelant la contribution de la France au budget d'ECHO (entre 170 et 200 millions d'euros par an).

En outre, le ministre a appelé à la simplification du dispositif français, au-delà de l'intégration récente de la Mission pour la Stabilisation au Centre de crise, « pour aboutir à une architecture plus resserrée et plus cohérente ».

Il a souhaité également un renforcement du partenariat avec les entreprises et avec les collectivités. Le protocole d'accord avec la fondation Airbus Helicopters signé en février dernier avec le ministre ou encore la création du Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales (FACECO) en 2013, en sont des illustrations. Le ministre a invité les élus à abonder le FACECO dans le cadre de l'aide apportée à la République Centrafricaine. Il a aussi souhaité les associer à notre politique d'accueil d'étudiants syriens dans les universités françaises.

L'État français s'était déjà engagé à renforcer le dialogue entre les pouvoirs publics et les ONG dans la *Stratégie Humanitaire de la République française (2012-2017)* qui fera l'objet d'une revue à mi-parcours cette année. La tenue de cette conférence en était un exemple, tout comme l'organisation de réunions régulières entre acteurs étatiques et acteurs de la société civile, telles que le Groupe de concertation humanitaire, sur les enjeux humanitaires, mais aussi sécuritaires.

Comme l'a évoqué Valerie Amos, il est par ailleurs indispensable de « *favoriser la coordination à l'échelle mondiale ainsi que la planification stratégique* ». Le renforcement de la coordination entre bailleurs apparaît alors comme un enjeu de taille afin d'assurer des interactions efficaces et efficientes. Des enceintes existent déjà : Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), groupe de travail du Conseil de l'Union européenne sur l'aide humanitaire et alimentaire (COHAFA)... Des efforts importants ont aussi été réalisés dans le cadre du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE et un corps de volontaires européens d'aide humanitaire sera créé prochainement. Il faut également s'adapter à de nouveaux modèles économiques faisant intervenir davantage les fonds publics multilatéraux ou encore l'économie sociale et solidaire.

## **Pistes de réflexion à moyen terme**

Au cours de la synthèse des discussions de la journée, plusieurs axes de travail ont été identifiés et pourront faire l'objet d'une réflexion au sein du Groupe de concertation humanitaire et des autres espaces de dialogue entre pouvoirs publics et acteurs humanitaires :

→ ***Quelle vision des acteurs humanitaires français à moyen et long termes ?***

Quel modèle économique peuvent-ils adopter dans un monde globalisé et concurrentiel ? Quels partenariats doivent-ils engager, en particulier avec les structures locales et sous quelles modalités ?

→ ***Comment les acteurs interprètent-ils les principes humanitaires en temps de crise ?***

→ ***Quels instruments doit-on utiliser pour renforcer le lien urgence-réhabilitation-développement ?***

Quelles procédures mettre en œuvre pour assurer la continuité de l'aide ? Comment mieux anticiper dès le début des crises les étapes de la réhabilitation et du développement ?

→ ***Quelles modalités d'intervention dans les Etats fragiles ?***

### **En conclusion, les travaux de la CNH 2014 pourront utilement :**

- **nourrir la réflexion des pouvoirs publics français dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la stratégie nationale humanitaire ;**
- **mais aussi préparer la concertation pouvoirs publics/ONG dans le cadre de la préparation du Sommet humanitaire d'Istanbul en 2016./.**