

Quels rôles à venir pour les acteurs humanitaires internationaux dans l'architecture de l'aide ?

Introduction

Dans un contexte marqué par la croissance exponentielle des besoins humanitaires, de nombreuses évolutions bouleversent le système humanitaire et laissent présager de profondes mutations dans les années qui viennent. L'accroissement des déplacements forcés de population, l'importance grandissante des acteurs nationaux dans la réponse aux crises et la montée en puissance de certaines thématiques comme le dérèglement climatique ou les instruments innovants de l'aide vont en effet conditionner la réponse humanitaire à terme. Ces évolutions imposent de diriger l'action humanitaire vers de nouveaux terrains d'intervention, au travers d'une réponse globale plus efficace et distinguant les crises selon leur nature. Elles nous conduisent à réfléchir à l'évolution des capacités et de l'organisation de l'aide internationale. Elles nous amènent aussi à aborder les interactions entre les différents acteurs humanitaires à moyen et long terme.

Les discussions portant sur ces sujets sont particulièrement riches dans le cadre des travaux préparatoires au Sommet humanitaire mondial. Ce nouveau rendez-vous, premier en son genre, a l'ambition de poser les bases d'un renouveau du système humanitaire mondial, à travers un processus innovant et très largement consultatif. Pour ce faire, sa préparation est actuellement structurée autour de cinq piliers : dignité, sécurité, résilience, partenariats et financements. Ces pistes de réflexion donneront lieu à un rapport du Secrétaire général des Nations Unies début 2016 qui sera présenté en mai 2016 à Istanbul afin d'aboutir à des engagements concrets pour le futur.

De son côté, la III^e Conférence nationale humanitaire, organisée à Paris le 23 février 2016 par le Centre de crise et de soutien du ministère des Affaires étrangères et du Développement international en lien avec les ONG humanitaires, rassemblera les principaux acteurs humanitaires français avec un certain nombre de partenaires internationaux (agences des Nations Unies, mouvement Croix-Rouge, Union européenne, bailleurs de fonds, acteurs des pays en crise, etc.). Cet événement propose d'approfondir les questions liées à l'impact des évolutions actuelles sur le système de l'aide, de réagir aux premières pistes avancées dans le cadre de la préparation du Sommet mondial humanitaire et ainsi d'apporter des propositions concrètes en amont de la rencontre d'Istanbul.

Humanitaire et développement, quelle réponse coordonnée pour l'atteinte des Objectifs du développement durable ?

En 2014, les conflits ont causé le chiffre record de 60 millions de réfugiés et déplacés. Selon le Haut-Commissariat aux Nations Unies pour les réfugiés, la communauté internationale ne dispose pas des capacités et des ressources nécessaires pour toutes les victimes des pays en conflit, lesquelles représentent 93 % des personnes les plus pauvres au monde. Beaucoup de ces conflits¹ se prolongent ou sont récurrents et un pays concerné sur deux ne parvient pas à en sortir. De plus, l'insécurité rend parfois l'accès difficile, voire impossible, pour les acteurs de l'aide internationale. L'impact du changement climatique n'est parfois

¹ Comme la République centrafricaine, le Soudan du Sud, la Somalie et l'Afghanistan, par exemple.

pas étranger à ces conflits et déplacements de populations, et le risque que la crise migratoire actuelle suscite des bouleversements sociaux considérables à long terme, est réel².

C'est pourtant dans ces contextes complexes que devront être mis en œuvre les Objectifs du développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015. Ces derniers visent, entre autres, à mettre un terme à la faim et à la malnutrition ainsi qu'à enrayer la pauvreté sous toutes ses formes d'ici 2030. Ceci implique que l'ensemble de la communauté internationale oriente son aide au profit des populations vivant dans des situations de vulnérabilité, afin d'augmenter l'accès aux services et aux ressources de base, et de soutenir les communautés frappées par les conflits et les catastrophes climatiques ou accueillant des populations déplacées. Pour atteindre de tels objectifs, les acteurs du développement (agences multilatérales, bailleurs de fonds, ONG) sont évidemment appelés à rejoindre les efforts des acteurs humanitaires dans les contextes les plus difficiles.

Enfin, l'émergence de situations humanitaires dans les sociétés 'du Nord', notamment avec la crise migratoire, font apparaître de nouveaux espaces d'intervention et de collaboration entre acteurs de la solidarité et de l'action sociale.

Ces situations et ces objectifs modifient les habituels schémas opérationnels et financiers de l'aide d'urgence et de développement : Ils impliquent des réponses articulant mieux le court, le moyen et le long terme, en interpellant plus directement les acteurs du développement quant à leur rôle vis-à-vis des situations de fragilités ; ils nécessitent des mécanismes innovants au bénéfice des populations touchées par les crises dans les pays d'origine ou d'accueil.

Quelle complémentarité entre acteurs humanitaires et du développement dans ces contextes ? Comment assurer l'articulation d'une action humanitaire respectueuse de ses principes avec les pratiques de développement ? Quelles devront être les évolutions des mécanismes de financement pour des engagements dans la durée ?

La « relocalisation », vers un changement de paradigme ?

Dans certains pays, les pouvoirs publics s'organisent et se dotent de moyens d'action face aux catastrophes afin de mettre en œuvre la responsabilité, qui leur revient au premier chef, « *de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur [leur] territoire* », comme l'a rappelé l'Assemblée générale des Nations Unies dans plusieurs de ses résolutions³.

De leur côté, les organisations de la société civile (organisations de base, collectivités locales, communautés religieuses, ONG...) et les acteurs économiques au niveau national se structurent et sont devenus, sur certains territoires, des acteurs incontournables de la réponse humanitaire. Leur proximité géographique et culturelle mais aussi leurs faibles coûts de structure constituent des atouts importants. Dans les premiers temps de l'urgence, elles sont souvent les premières à intervenir⁴ et, dans les contextes d'insécurité, parfois les seules à pouvoir fournir une aide humanitaire.

² *Dérèglements et crises humanitaires : Comprendre et Agir*, Compte-rendu Conférence internationale, MAEDI, IRIS, ACF, Care France, novembre 2015, 23 p.

<http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2015/11/CR-Conf%C3%A9rence-ClimatEtCrises.pdf>

³ Mentionné pour la première fois dans le R.43/131 (1988)

⁴ *World Disasters Report: Focus on local actors, the key to humanitarian effectiveness*, IFRC, octobre 2015, 270 p. http://ifrc-media.org/interactive/wp-content/uploads/2015/09/1293600-World-Disasters-Report-2015_en.pdf

Pour autant, le système de l'aide reste à l'heure actuelle majoritairement structuré autour des acteurs internationaux⁵ : les ONG locales demandent plus de responsabilités et d'accès direct aux financements⁶, tandis que les pouvoirs publics des pays affectés (au niveau national mais aussi local et notamment municipal) exigent le respect de leur rôle central dans la réponse et la coordination de l'aide⁷.

Les acteurs internationaux peuvent utilement contribuer à ce processus de relocalisation qui aura nécessairement de nombreuses implications sur les fonctionnements actuels.

Quelles modalités de partenariats opérationnels faut-il mettre en œuvre entre acteurs nationaux et internationaux ? Sur quelles bases ce partenariat peut-il s'établir (notamment en termes de respect du droit international humanitaire et des principes de l'action humanitaire ? Comment s'assurer qu'ils répondent efficacement aux besoins des populations affectées ? Quelles sont les implications sur les financements en termes d'accès direct pour les ONG du sud, de mécanismes de redevabilité et de renforcement des capacités ? Quelles coopérations directes faut-il prévoir entre pouvoirs locaux, nationaux et internationaux, dans les situations de crise et de catastrophe ?

L'innovation dans le secteur de l'aide : des opportunités pour de réelles transformations ?

Des outils intéressants sont récemment apparus comme les transferts monétaires et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Il est aujourd'hui reconnu que les transferts monétaires peuvent aider efficacement les personnes touchées par les crises en répondant aux besoins de façon transversale⁸ (accès aux biens de consommation courante, à un abri, aide à la reconstruction ou à la préservation des moyens de subsistance), tout en maintenant leur dignité.

Par ailleurs, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication modifie les canaux habituels de l'aide tout en offrant de nouveaux espaces d'engagement solidaire⁹. Cette innovation permet un échange direct entre les populations et les donateurs, facilitant l'aide d'individu à individu, sans l'intermédiation d'une organisation tierce.

La question est donc de savoir comment les organisations, les bailleurs et les gouvernements peuvent utiliser au mieux ces innovations et si ces évolutions peuvent, à terme, représenter une opportunité de transformation profonde du système humanitaire pour plus d'efficacité au bénéfice des populations touchées par les crises.

Quelle place pour les acteurs privés (banques, institutions de crédits, compagnies téléphoniques) des programmes de transferts monétaires dans le système de l'aide ? Quelle place pour la responsabilité sociétale des entreprises dans l'innovation au service de l'aide humanitaire ? Quelles sont les réalités et les perspectives d'avenir des nouvelles formes de la mobilisation individuelle au profit de l'humanitaire (diaspora, crowdfunding, etc.) ? Quelles évolutions des mécanismes de coordination sont nécessaires, à terme, pour s'adapter à ces nouvelles réalités ?

⁵ *Localising humanitarianism: improving effectiveness through inclusive action*, Steven A. Zyck, Hanna B. Krebs, Humanitarian Policy Group, ODI, juillet 2015, 11 P.

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9720.pdf>

⁶ Voir notamment les revendications des ONG nationales dans Charter4change <http://charter4change.org/> et *Le ton monte entre les ONG locales et internationales*, IRIN, 26 octobre 2015. <http://www.irinnews.org/fr/report/102154/le-ton-monte-entre-les-ong-locales-et-internationales>

⁷ Références Philippines, Népal, Haïti, tsunami 2004.

⁸ *Doing cash differently: how cash transfers can transform humanitarian aid*, Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers, Center for Global Development, ODI, Septembre 2015, 44 p.

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9828.pdf>

⁹ *Les mobilisations horizontales peuvent-elles s'étendre à l'humanitaire ?* Revue Humanitaire N°41, Novembre 2015.