

Non-papier français sur l'action humanitaire
en vue du Sommet Humanitaire Mondial (Istanbul, mai 2016)

Le Sommet humanitaire mondial de mai 2016 à Istanbul, premier Sommet global sur les questions humanitaires, constitue un rendez-vous majeur et a vocation à réunir tous les acteurs du système humanitaire mondial. La France est pleinement engagée en faveur de son succès, et souhaite travailler étroitement avec les différents acteurs concernés dans cette perspective. A ce titre, quelques remarques préliminaires paraissent nécessaires :

- **S'agissant de la méthode** : au regard de la multiplicité et de la diversité des acteurs humanitaires, le secrétariat du Sommet doit veiller à assurer une représentation suffisante des organisations concernées. L'appropriation des résultats ou recommandations éventuelles qui ressortiront du Sommet dépendra en grande partie de la représentativité des organisations qui auront participé et contribué. Il convient de définir les modalités d'association des différentes catégories d'acteurs humanitaires au processus de préparation des conclusions ou recommandations du Sommet.. Par ailleurs, le processus de consultations devra aussi tenir compte de plusieurs négociations internationales à venir (COP 21, négociations post-Hyogo, processus post OMD, Conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement, Conférence du mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, revue mondiale de l'agenda Femmes, paix et sécurité du Conseil de sécurité, revue des opérations de maintien de la paix).
- **S'agissant des résultats attendus** : le système humanitaire mondial doit sortir renforcé et dynamisé, tant dans son architecture, y compris les relations avec les Etats, que dans ses principes d'action. Le Sommet devrait proposer une vision à moyen et long terme des objectifs de l'action humanitaire – en gardant à l'esprit que l'action humanitaire n'a pas vocation à se substituer à la recherche d'une solution politique aux crises. Le Sommet doit être aussi l'occasion de dégager des pistes d'action concrètes pour répondre aux défis de l'action humanitaire.

S'agissant des quatre thématiques de travail en vue de la préparation des débats, la France peut, à ce stade de la réflexion, faire les observations qui suivent en vue de la consultation régionale de Budapest des 3 et 4 février.

1. L'efficacité humanitaire

Il est important d'aborder la question de l'efficacité humanitaire dans le cadre des réformes du système humanitaire des Nations Unies de 2005 et de 2010. Ces réformes ont abouti à l'Agenda Transformatif, fondé sur les trois principes suivants : « leadership, accountability, coordination ». S'il a donné lieu à des avancées indéniables en termes d'organisation et de coordination, ce processus de réforme doit cependant être encore consolidé et renforcé.

La question de l'efficacité de l'action humanitaire se pose en effet aujourd'hui dans des termes renouvelés, du fait de plusieurs facteurs :

- **La croissance exponentielle des besoins** : la multiplication des crises, leur concomitance, leur ampleur et leur inscription dans la durée, ainsi que leur imbrication croissante, mettent de plus en plus sous pression le système humanitaire global, confronté à une situation sans précédent depuis la fin de la seconde guerre mondiale ;
- **La multiplicité et la diversité des acteurs humanitaires concernés** : organisations internationales ou nationales, indépendantes ou liées aux Etats, apparition de **nouveaux acteurs** comme les entreprises privées, les collectivités territoriales, les diasporas, les composantes civiles des opérations de maintien de la paix ;
- **L'évolution de la nature même de l'action humanitaire** : centrée à l'origine sur l'assistance pure (distribution d'aliments par exemple), qui reste indispensable en particulier dans les premières semaines des crises, l'action humanitaire s'oriente de plus en plus vers la protection des civils en période de conflit, qui représente un défi majeur, et le soutien aux populations dans le besoin, lorsque les crises s'installent dans la durée.

Dans ce contexte plus contraint, complexe et volatile, la question de l'efficacité humanitaire est essentielle. Le Sommet d'Istanbul doit être l'occasion pour la communauté internationale de faire le constat des défis de l'action humanitaire et de dégager des réponses communes. Pour la France, ces réponses devraient s'articuler lors du Sommet autour des axes suivants :

1) Renforcer l'efficacité des acteurs humanitaires

- ⇒ **Mieux associer tous les acteurs à la réponse humanitaire** : cela implique de :
 - Soutenir la création ou le renforcement de mécanismes nationaux et régionaux de prévention et de réponse aux conséquences humanitaires des crises, en veillant à leur bonne coordination avec les mécanismes du système humanitaire international et en renforçant les capacités des acteurs locaux ;
 - Promouvoir l'intégration et/ou la coordination des différents acteurs à tous les stades de l'action humanitaire (réforme, innovation, financement, activités opérationnelles). Il convient en particulier d'associer les ONG nationales et internationales au processus de réforme qui, s'il a été placé sous l'impulsion des Nations Unies, concerne le système humanitaire dans son ensemble et régit le fonctionnement de la coordination humanitaire sur le terrain.
- ⇒ **Assurer une répartition plus claire et efficace des responsabilités respectives**, notamment concernant les mandats des agences de l'ONU, afin d'éviter les doublons, de recentrer l'action des agences sur leur cœur de mandat, et d'assurer une coordination plus efficace.

- ⇒ **Renforcer la coordination entre les acteurs** : cette coordination doit être assurée au niveau des sièges des grandes organisations internationales et des agences des Nations Unies et des Etats, mais aussi sur le terrain entre ces dernières et les organisations locales. L'efficacité de la réponse dépend en grande partie de l'architecture de l'équipe humanitaire sur le terrain. Dans cette perspective, l'Agenda Transformatif a pour objectif de renforcer le leadership du coordonnateur humanitaire. Le Sommet doit être l'occasion de réaffirmer la pertinence de ce dispositif et de le renforcer, en vue d'une coordination plus efficace et d'une meilleure réactivité.
- ⇒ **Renforcer la flexibilité des acteurs et leur capacité d'intervention en urgence**, en recensant les personnels disponibles et ayant un profil adéquat pour chaque type de crise. Il convient d'assurer la préparation du personnel apte à intervenir en situation de crise grave (L3), en privilégiant les personnels opérationnels. Parallèlement, les mécanismes d'identification et de déploiement d'urgence de personnels adaptés pour les crises graves (UNDAC, par exemple), y compris le développement de mécanismes de « renforts », doivent être modulés et renforcés au regard de la multiplication des crises. Il convient d'assurer une bonne articulation entre le système humanitaire mondial et les initiatives régionales telles que les initiatives européennes (l'ERCC et l'initiative en cours de casques blancs visant à organiser une expertise sanitaire européenne mobilisable pour les crises à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union). La formation des travailleurs humanitaires doit être améliorée avec le développement et la mise en réseau des dispositifs nationaux ou régionaux de formation. Elle doit être en particulier renforcée dans les pays vulnérables et pour les nouveaux contributeurs de l'action humanitaire, à l'image de la décentralisation en Afrique des formations de l'organisation française Bioforce, dont une partie des sessions a lieu en Afrique.

2) Renforcer l'efficacité de la réponse humanitaire

- ⇒ **Assurer une meilleure adéquation de la réponse avec les besoins réels des communautés affectées.** Cela suppose de :
- Améliorer l'anticipation des crises et leur évaluation : les évaluations et expertises communes doivent être encouragées. Ces évaluations doivent concerner les communautés affectées elles-mêmes (situation sociale avant la crise, structure démographique, liens culturels et ethniques, dimension de genre etc), les infrastructures existantes (santé, éducation abris), l'environnement politique et institutionnel (relations avec les autorités, architecture de l'administration – fédérale ou centralisée -, ..), les conditions de sécurité (caractérisation des groupes armés, influences territoriales, commandements, accès). Elle doit prendre en compte les situations particulières des catégories de personnes plus vulnérables (prise en compte du genre et du handicap) ;
 - S'appuyer sur les ressources locales, qui restent les plus proches des populations affectées. A ce titre, les sociétés nationales de la Croix Rouge ou du Croissant Rouge, les organismes de protection civile et les associations

locales de développement sont souvent des acteurs incontournables qu'il convient de mieux intégrer au processus d'évaluation et au processus décisionnel, notamment dans la coordination sectorielle. Le Sommet doit également permettre de valoriser leur action.

- ⇒ **Améliorer la standardisation des mécanismes de coordination de la réponse sur le terrain.** C'est l'un des objectifs de l'Agenda Transformatif, qui prévoit des mécanismes de coordination sectorielle (« clusters »). Ces groupes de travail sectoriels sont devenus un élément essentiel et accepté, dans leur principe, par tous les acteurs. Ils peuvent cependant générer une charge supplémentaire de travail pour les acteurs opérationnels. A ce titre, la multiplication des instruments et des procédures de financement et leur complexité croissante occasionnent des coûts administratifs qui nuisent à l'efficacité de l'aide. Ces questions devraient être l'objet de discussions lors du Sommet afin d'améliorer l'efficacité de ces mécanismes (représentativité des organisations qui y participent, leadership, mise en commun éventuelle de moyens entre organisations, unification de certaines procédures etc).
- ⇒ Alléger les procédures des principales agences et organisations internationales afin d'assurer une réponse humanitaire plus rapide et flexible, y compris en mettant en œuvre les lignes directrices du GHD.
- ⇒ **Renforcer l'efficacité du financement de l'action humanitaire, avec l'objectif de disposer d'un financement plus prévisible, suffisant et flexible.** Cela suppose notamment de rechercher de nouvelles sources de financement (nouveaux donateurs et partenariats avec le secteur privé) ; consolider les fonds d'urgence humanitaire et œuvrer à plus de clarté dans le financement de l'aide, en évitant la multiplication des fonds et des mécanismes spécifiques ; améliorer la redevabilité (*accountability*) des comptes ; veiller à mettre la priorité sur les dépenses opérationnelles par rapport aux dépenses de fonctionnement, en particulier pour les agences des Nations Unies, en simplifiant les procédures et en mettant en commun les moyens, les outils et les expertises ; promouvoir des mécanismes simplifiés et opérationnels d'audits internes et externes au sein des grandes organisation. S'il est important que le Sommet puisse aborder ces questions relatives au financement de l'action humanitaire, parmi d'autres questions de fond, le Sommet n'a cependant pas vocation à constituer une Conférence d'engagements financiers pour les Etats.

3) Mieux prévenir et anticiper les crises

L'efficacité de l'action humanitaire dépend également de l'anticipation des crises (cf. 2), afin de mieux les prévenir. Pour ce faire, il importe de travailler sur les mécanismes d'alerte précoce, en étroite coordination avec d'autres organisations, comme le Haut-commissariat aux droits de l'homme ou le Programme des Nations Unies pour le Développement. Afin de maximiser les résultats de l'aide humanitaire, il importe d'investir en premier lieu dans la préparation de la réponse.

2. La réduction de la vulnérabilité et la prévention des risques

Alors que le système humanitaire est confronté à une croissance exponentielle des besoins, améliorer l'efficacité de l'action humanitaire suppose aussi mieux prévenir et anticiper les crises. La réduction de la vulnérabilité et la prévention des risques sont essentiels à cet égard. Le Sommet doit donc permettre de formuler des propositions concrètes à cet égard. A cet égard, il nous semble en particulier important de :

- 1) Renforcer les liens entre les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la stabilisation**, en insistant sur la nécessité que les crises soient prises en compte dans la durée ; il s'agit également de promouvoir et soutenir des stratégies en matière de résilience et de développement dans les pays en post crise.
- 2) Associer étroitement les communautés en situation de fragilité particulière**, pour adapter les mesures à prendre en cas de conflit ou de catastrophe naturelle. La dimension de genre constitue un élément essentiel dans l'analyse de la situation. Une politique de prévention efficace implique la prise en compte des besoins et du rôle des femmes. Il est également nécessaire d'assurer une prise en compte particulière des besoins des enfants et des jeunes, qui restent souvent les premiers affectés par les crises, ainsi que les personnes handicapées. Une attention spéciale sera portée à la prise en charge médico-sociale des victimes de violences sexuelles et de leur famille.
- 3) Développer des solutions durables, notamment pour les populations réfugiées et déplacées**. Ces solutions qui recouvrent le retour, l'intégration locale et la réinstallation doivent tenir compte des **aspects environnementaux, sociaux et économiques** de chaque situation, y compris pour les Etats et communautés hôtes parfois déjà fragiles.
- 4) Renforcer l'évaluation de la réponse aux crises**, tant en cours d'exécution, qu'à l'issue des opérations d'urgence, pour pouvoir tirer les enseignements nécessaires, afin de rendre les actions futures plus efficaces. Les expériences d'évaluation par les pairs et de mutualisation des exercices doivent être valorisées dans cette perspective.
- 5) Renforcer la résilience des communautés et le renforcement des capacités locales, dans le cadre du continuum « crise / développement »**. L'action humanitaire a pour objectif fondamental de venir en aide aux populations affectées par les conflits, les situations de violence ou les catastrophes naturelles ; le développement n'est donc pas un objectif direct de l'action humanitaire. Cependant, le moment où les actions de développement doivent prendre le relai de l'action humanitaire est souvent difficile à déterminer, autant pour les acteurs eux-mêmes, que pour les bénéficiaires, mais aussi les Etats. Cette transition est d'autant plus délicate à mettre en œuvre que les mécanismes de l'action humanitaire sont différents de ceux du développement. Le Sommet doit donc être l'occasion de proposer des mécanismes concrets permettant de

mieux coordonner l'action humanitaire et l'action au développement. Ces mécanismes pourraient concerner le secteur du **financement**, avec notamment la création de « Pooled Fund », pour des projets combinant les dimensions humanitaire et de résilience. De tels mécanismes doivent également contribuer au **développement de plans de réponse** combinant l'action humanitaire et la résilience des communautés, à l'instar du plan de réponse régional pour la crise syrienne, conduit par le PNUD et le HCR. Les modalités de définition et de mise en œuvre de ces plans doivent faire l'objet d'une réflexion et de propositions concrètes de la part des agences concernées et de l'ensemble des acteurs associés.

La promotion de circuits courts et flexibles de financement doit faire l'objet d'une attention soutenue, afin de renforcer la réactivité et l'efficacité de l'aide.

3. **Transformation à travers l'innovation**

Le Sommet doit contribuer à la réflexion sur les outils innovants qui sont essentiels à l'efficacité de l'action humanitaire. Cette réflexion implique de mener une collaboration plus étroite avec les milieux de la recherche, les institutions universitaires et les groupes de réflexion (« think tank ») au niveau international, régional ou local, afin notamment de développer des meilleures pratiques.

Le Sommet pourrait promouvoir des propositions concrètes en matière d'innovation autour des axes suivants :

- **Développement de partenariats avec certains acteurs non-traditionnels.** Le Sommet devra être l'occasion de mobiliser ces acteurs, en particulier le monde des affaires. Les entreprises privées, par leur expertise ou leurs capacités à innover, les fondations d'entreprise par leurs moyens financiers, les diasporas par leurs liens avec les communautés affectées, peuvent contribuer à l'action humanitaire de façon significative. Il est néanmoins nécessaire de définir les modalités de ce partenariat, notamment avec les entreprises privées, afin de tenir compte des modalités d'action des acteurs concernés (en particulier l'indépendance opérationnelle des acteurs humanitaires). « Les principes directeurs de la collaboration public-privé pour l'action humanitaire », définis lors du sommet de Davos en 2009, doivent être mieux connus et mieux diffusés. Ils peuvent constituer une base efficace de réflexion pour le Sommet.
- **Renforcer des technologies et approches innovantes pour l'aide humanitaire :** il convient notamment de :
 - Encourager et généraliser la création d'unités dédiées à l'innovation et aux partenariats au sein des Agences et des organisations internationales ;
 - Développer des technologies et approches innovantes, en lien avec le secteur privé (téléphonie, transports, infrastructures, etc). En particulier, la recherche et la diffusion des NTIC au profit de l'aide aux populations (SMS, transferts de liquidités) devraient être encouragées chaque fois que

possible. En outre, la croissance constante du nombre de réfugiés et déplacés en milieu urbain exige d'adapter l'aide humanitaire à cet environnement (cartes alimentaires, enregistrement en ligne par exemple).

- Maintenir une approche flexible dans la mise en place de solutions innovantes afin de conserver la flexibilité des réponses par rapport aux besoins et aux contextes.
- Prévoir le cadre juridique dans lequel s'insèrent les solutions innovantes mises au point par le secteur privé et celui de la recherche. Les questions d'éthique et de droit de propriété doivent faire l'objet d'une réflexion avec les partenaires.

- **Développement de financements innovants.** Si de nouveaux financements peuvent être recherchés auprès de pays émergents et de bailleurs innovants, tel le monde des affaires, la réduction des coûts d'intervention doit aussi être partie intégrante de la planification et de l'organisation de la réponse. Des innovations comme le « cash & voucher » du PAM peuvent répondre à cet objectif de réduction des coûts et permettent, tout en préservant la dignité des bénéficiaires, de limiter les activités liées à la logistique, et de promouvoir la production agricole et les marchés locaux. Toutefois, ces solutions doivent rester flexibles afin de s'adapter aux contextes locaux. Plus largement, il importera de s'inscrire dans le cadre des réflexions et propositions déjà existantes sur l'essor des financements innovants en matière d'aide au développement.

4. La réponse aux besoins des populations affectées dans les conflits

L'accès des acteurs humanitaires aux populations affectées par les conflits reste le principal défi en matière d'assistance humanitaire. Le Sommet devrait être l'occasion de :

1/ Réaffirmer et renforcer le cadre international applicable à l'action humanitaire : cela suppose notamment de :

- Appeler au renforcement du respect du Droit International Humanitaire, tel qu'il est défini par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, qui ont une valeur universelle et s'imposent à toutes les parties.
- Rappeler à toutes les parties, notamment aux Etats, que l'accès humanitaire doit être « libre, immédiat et sans entraves ».
- Réaffirmer et mieux diffuser les principes de l'action humanitaire d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance opérationnelle. Cette diffusion doit concerner les forces armées, les systèmes éducatifs et les systèmes de santé des Etats, par le biais de programmes d'éducation et de formation. La neutralité et l'impartialité des opérateurs humanitaires sont une garantie de la mise en œuvre d'une réponse humanitaire efficace et effective qui vise à distribuer l'assistance uniquement en fonction des besoins, sans autre considération. Ces principes

représentent pour les Etats la garantie que l'action humanitaire ne constitue pas une ingérence dans leurs affaires internes.

- Appeler à la mise en œuvre pleine et entière des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes, en particulier sur la protection des civils, sur les enfants dans les conflits armés et sur Femmes, paix et sécurité.

2/ Promouvoir la mise en œuvre de ces principes sur le terrain : cela implique, pour les acteurs humanitaires, un dialogue avec toutes les parties aux conflits, y compris les acteurs non-étatiques, pour accéder aux populations dans le besoin où qu'elles se trouvent, y compris dans les territoires qui ne sont pas contrôlés par l'Etat ou sur lesquels ont lieu des affrontements armés. En outre, il convient de valoriser des mécanismes pragmatiques de coordination civilo-militaire et de favoriser les échanges entre les acteurs humanitaires et les forces armées, tout en préservant l'espace humanitaire. Cela doit notamment être le cas pour les opérations de maintien de la paix, qui incluent de plus en plus souvent la protection des civils et le soutien à l'action humanitaire dans leurs mandats.

3/ Assurer la protection des populations les plus vulnérables dans les conflits, comme les personnes déplacées internes, les réfugiés et les demandeurs d'asile. A cet égard, la protection devrait inclure la mise en œuvre de programmes éducatifs et de formations pour les enfants et, le cas échéant, des femmes.

4/ Assurer la protection des travailleurs humanitaires : Le sommet doit conduire à réaffirmer le caractère essentiel de la protection des travailleurs humanitaires qui sont devenus des cibles, dans certaines situations de conflit.. Il convient en outre de rappeler la nécessité de respecter l'emblème de la Croix Rouge et du Croissant Rouge. Dans chaque situation, les aspects sécuritaires qui conditionnent l'accès humanitaire doivent faire l'objet d'une analyse renforcée et de mécanismes pragmatiques de coordination civilo-militaire.

5/ Assurer la protection des civils implique également que la lutte contre l'impunité, au regard des violations du Droit International Humanitaire, notamment les attaques contre les travailleurs humanitaires, soit une priorité pour la communauté internationale, en accord notamment avec la résolution 2175 du Conseil de sécurité./.