

Messages clés de la Conférence nationale humanitaire

Paris, 23 février 2016



La Conférence nationale humanitaire a réuni à Paris plus de 400 participants d'horizons divers, français mais aussi internationaux, sur le thème « Quels rôles à venir pour les acteurs humanitaires internationaux dans l'architecture de l'aide ? ».

Ces messages clés synthétisant l'essence des débats de cette journée constituent l'une des contributions des acteurs français au Sommet humanitaire mondial.

Dans très exactement 3 mois, les 23 et 24 mai 2016, se tiendra le premier Sommet Humanitaire Mondial, convoqué par le Secrétaire général des Nations Unies, M. Ban Ki Moon, pour refonder un partenariat international en faveur de l'action humanitaire. L'actualité nous prouve combien cette initiative est essentielle.

La 3^{ème} Conférence nationale humanitaire (CNH) a débattu les idées proposées dans le rapport du Secrétaire Général¹ et abouti à :

- **Un constat d'une situation très préoccupante** quant à la situation de millions de victimes sur la planète et des perspectives d'avenir tout aussi inquiétantes ;
- **Une analyse du secteur humanitaire contrastée**, avec à la fois de grandes avancées au cours des dernières décennies mais aussi le constat d'un système qui atteint ses limites en termes de capacités ;
- Des **propositions** pour la consolidation d'un « **écosystème humanitaire diversifié, centré sur les populations et structuré par les principes humanitaires** », permettant de mieux répondre aux besoins actuels et de se préparer à relever les défis du futur.

1. Accord sur le constat de la gravité de la situation actuelle

Une réelle augmentation du nombre, de la durée et de la complexité des crises :

- Le nombre de conflits et d'attaques sur les populations civiles est en augmentation constante ;
- Certains conflits perdurent dans le temps et créent des situations intenable pour les populations ;

¹ One Humanity: Shared Responsibility, Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit, United Nations, février 2016, 64 p.

- Les impacts du changement climatique conduisent à une augmentation des stress sur des systèmes déjà fragiles (exemple du Sahel, des îles d'Océanie, de Madagascar, du Cône andin) et des événements climatiques extrêmes ;
- Les catastrophes naturelles ont un impact direct sur les populations les plus vulnérables et les plus exposées.

Cette situation qui est avant tout d'origine politique, notamment pour les crises sécuritaires, **appelle alors une réponse qui ne peut être que politique**. Or nous constatons une vraie difficulté à prévenir les crises politiques ou à y mettre fin, comme l'atteste la situation en Syrie, plusieurs fois mentionnée.

Cela soulève de nombreux problèmes :

- La souveraineté des États est trop souvent invoquée pour couvrir des atteintes graves à la dignité des individus ou pour entraver l'aide ;
- Le non-respect du droit international humanitaire (DIH), pourtant inacceptable, se multiplie dans de nombreux contextes à l'encontre des populations et des acteurs humanitaires, avec parfois le développement d'une forme d'impunité des responsables ;
- Le bilan de la gouvernance mondiale pour la sécurité internationale est mitigé ; certains s'interrogent sur les capacités du système des Nations Unies à prévenir et mettre fin aux conflits ;
- En ce qui concerne les crises d'origines dites naturelles, nous assistons à la fois à une prise de conscience et une réaction trop lentes, face à la gravité du changement climatique et des impacts à venir.

Ces situations conduisent à une **croissance et une complexification des besoins humanitaires, caractérisées par :**

- Des déplacements massifs de populations, dont certains aujourd'hui vers l'Europe ;
- Des crises qui s'installent dans la durée et qui ont un impact sur des générations entières, avec notamment des conséquences psychosociales importantes sur les plus jeunes ;
- Des sociétés touchées dans lesquelles les populations avaient accès à des niveaux de vie et d'éducation élevés, ce qui induit d'autres demandes et d'autres besoins rendant inadaptées les aides humanitaires classiques ;
- Des problèmes d'insécurité et d'accès aux populations ;
- Une détérioration de la situation pour des millions de personnes prises au piège des conflits.

2. Une analyse du système humanitaire contrastée

2.1. Des avancées positives

Le système humanitaire s'est structuré pour mieux faire face à l'évolution des besoins apparus ces 20 dernières années. Aujourd'hui le secteur est organisé et le rôle des acteurs humanitaires est reconnu. Les ONG internationales se sont professionnalisées. Les agences des Nations Unies se sont de plus en plus investies dans ces contextes de crise. Les bailleurs de fonds ont participé à la structuration de ce secteur en y apportant transparence et redevabilité.

Les acteurs locaux (structures publiques centrales ou décentralisées, sociétés civiles, etc.) **se sont renforcés**, ont gagné en expérience et progressé suite aux crises qui les ont touchés. **Ils sont en demande d'un rôle plus important** dans la réponse apportée et dans son *leadership*, notamment parce qu'ils ont de réelles compétences pour cela.

De nouvelles sources de financement ont émergé à travers la mobilisation du secteur privé, des fondations et des pays émergents, mais aussi grâce aux formes de solidarité d'individu à individu, notamment via les diasporas.

Enfin, des **innovations techniques et technologiques prometteuses ont amélioré certains pans de l'aide** et suscitent un intérêt grandissant du secteur privé.

2.2. Un système qui atteint ses limites face au changement d'échelle des besoins et aux évolutions des contextes d'intervention

La première limite concerne le niveau des financements et les instruments. Le volume de l'aide a été multiplié par 12 depuis 2000 mais un écart d'environ 15 milliards persiste pour couvrir toutes les demandes de financement. Par ailleurs, les financements en faveur de la préparation et la prévention des catastrophes demeurent trop faibles alors qu'il est reconnu que cet investissement est globalement moins coûteux que de faire face a posteriori à l'impact des catastrophes naturelles. Le processus d'allocation des financements est complexe et parfois inadéquat. Les mécanismes de rendus ne sont pas harmonisés entre bailleurs ; les guichets sont nombreux et peu coordonnés, notamment pour le lien urgence-développement. Les financements sont octroyés par pays alors que les crises sont souvent régionales. Enfin, pour privilégier la réduction des coûts d'intermédiation administrative, ils ont tendance à se concentrer sur quelques opérateurs de taille de plus en plus importante. Cette tendance risque de conduire à une baisse en efficacité du système.

La deuxième limite concerne les acteurs eux-mêmes. Il est nécessaire que les acteurs du développement fassent porter des efforts croissant sur le traitement des vulnérabilités. Pour leur part, les acteurs humanitaires doivent revisiter leurs modes d'action et penser sur le long terme. Tous doivent impérativement affiner et contextualiser leurs approches, et éviter l'uniformisation des pratiques et des outils.

La troisième relève de la coordination et du système humanitaire. Les partenariats avec les acteurs locaux et la relocalisation de l'aide sont au centre des réformes du système humanitaire. Ce dernier est parfois déconnecté des réalités locales. Trop souvent, les autorités et les acteurs des pays concernés par les crises sont peu impliqués, voire absents. Il faut aujourd'hui proposer des modalités concrètes et opérationnelles pour impulser de véritables changements.

3. Propositions pour « un écosystème humanitaire diversifié, centré sur les populations, structuré par les principes humanitaires »

Au vue de ces constats et des problématiques soulevées, les acteurs humanitaires français plaident pour l'instauration d'un « écosystème humanitaire diversifié, centré sur les populations, structuré par les principes humanitaires ».

Dans cet écosystème, tout doit être fait pour prévenir les crises et mettre fin aux conflits, avec notamment un plus grand **engagement politique des États face aux situations de fragilité et de crise.** L'action humanitaire ne peut pas être un substitut à l'inaction politique. Il importe de rappeler la responsabilité première des États dans la mise en œuvre du DIH et l'importance du respect des normes (cela s'illustre par exemples par le soutien à la proposition d'abandon du droit de véto au Conseil de sécurité en cas de projet de résolution visant à mettre un terme à des crimes de masse ; par le renforcement des systèmes de suivi de l'application du DIH ; ou encore par le respect des principes humanitaires dans les décisions impactant l'aide aux populations). Les mesures de promotion de la protection des acteurs humanitaires et de lutte contre l'impunité doivent être renforcées.

Face à la multiplication des situations de catastrophes dites « naturelles », **les engagements de la COP 21 et de la conférence de Sendai doivent se concrétiser,** ce qui implique de faire porter les efforts sur plusieurs axes : la lutte contre le changement climatique ; le renforcement des mesures de préparation et de prévention ; l'adaptation au changement climatique ; l'adoption d'un plan d'action concret sur la question des migrations environnementales.

Cet écosystème doit dépasser **le clivage entre les actions de développement et d'urgence humanitaire.** L'ensemble des acteurs est concerné par les situations de crise et doit contribuer à leur résolution, dans le respect des spécificités propres de chacun. Il s'agit alors de valoriser au mieux ces compétences respectives pour mieux prévenir ou répondre aux situations de crise.

Cela implique aussi une meilleure prise en compte du moyen et long terme dans les actions humanitaires afin de garantir la soutenabilité des interventions de développement qui s'inscriront dans la continuité.

Il doit **s'adapter aux contextes locaux.** Le « *one size fits all* » ne permet pas cela. Ainsi, les transferts monétaires, qui constituent une évolution positive de ces dernières années, dépendent d'une analyse du contexte et des capacités d'absorption des marchés locaux. Il importe de pouvoir **être flexible, de soutenir l'innovation et de s'adapter,** mais aussi d'**assumer les prises de risques.** Le système doit s'appuyer sur des réseaux à géométrie variable, recourant à différentes modalités de partenariats. Il doit garantir l'implication des acteurs locaux sur chaque territoire, notamment dans les contextes urbains.

La montée en puissance des acteurs locaux doit être davantage accompagnée, sans naïveté ni dogmatisme, en s'adaptant aux contextes et en prenant en compte les enjeux politiques dans les situations de crise. La **relocalisation** de l'aide est certes source d'efficience sur un plan économique mais cela va bien au-delà. Elle répond à des nécessités de continuité dans le temps, de connaissance des besoins du terrain ou encore de prévention des risques. Le système doit donc permettre l'accès

aux financements structurants pour les ONG locales qui remplissent les critères et les conditions du partenariat, éventuellement par des mécanismes de pré-qualification. Au-delà du discours sur les partenariats et le renforcement des capacités, il faut aujourd'hui considérer les changements concrets que cela suppose, évaluer le transfert de capacités comme un élément central de la réussite des projets, avec des indicateurs à l'appui. Il ne s'agit pas là d'une simple question d'accès aux financements pour les ONG locales, mais aussi de métiers et de modes d'action spécifiques pour des partenariats réellement structurants.

Il importe également de mobiliser de nouvelles ressources et d'utiliser au mieux celles disponibles pour répondre à la multiplication des crises. Il peut s'agir de nouvelles sources de financement (implication d'acteurs privés par exemple) ; de recourir à des financements innovants (taxe sur les transactions financières) ; d'adapter les financements à la complexité des crises et des situations (en développant des approches multi-pays, multi-secteurs, multi-phases et multi-acteurs) ; d'alléger et harmoniser les procédures administratives des bailleurs (rationaliser des contrôles parfois multiples, redondants et coûteux ; faciliter les financements ou engagements pluri-annuels, etc.) ; ou enfin de faciliter l'accès aux financements pour les ONG locales, en les accompagnant pour consolider leur fonctionnement.

Cet écosystème doit veiller à privilégier la diversité et la complémentarité des acteurs. Une grande variété d'acteurs est à prendre en compte, chacun ayant sa propre plus-value (ONG locales et internationales, États, collectivités, mais aussi diasporas, secteur privé, nouveaux bailleurs privés tels que les fondations, etc.). Renforcer le rôle des nouveaux acteurs dans les situations de crise, comme les entreprises ou les collectivités territoriales, et **favoriser les partenariats** sont des enjeux primordiaux. Il faut que le système humanitaire tire parti de cette diversité et soit plus inclusif.

Face à ces problématiques, il importe de **revisiter les mécanismes de coordination**, et notamment rendre le système des *clusters* plus flexible, plus accessible et surtout moins lourd en termes de fonctionnement. Cela implique de **repenser l'architecture de l'aide**, notamment au niveau des Nations Unies où il y a encore trop de lourdeurs, de duplications, voire de compétitions inter-agences. La structuration en réseau et la concertation locale ont montré qu'elles permettent de créer les conditions pour la mise en place d'un dialogue de qualité et l'identification de complémentarités (exemple des réseaux régionaux pluri-acteurs). Enfin, ce système qui se veut plus équilibré implique aussi que les mécanismes de financement ne contribuent plus à une concentration plus forte des acteurs humanitaires et que l'on évite la création de « super-structures », peu adaptées à une réponse flexible aux crises. Favoriser les partenariats entre acteurs, en évitant de créer des oppositions et en spécifiant les conditions de ce partenariat (principes, redevabilité, lutte contre impunité, sécurité juridique, partage des risques, etc.), demeure la pierre angulaire d'un système réactif et efficace dans les contextes de crise.

En conclusion, nous relayons l'appel du Secrétaire Général pour le renouvellement de l'engagement politique en faveur de la prévention et la résolution des crises. L'assistance et la protection des populations touchées par les crises est l'affaire de tous : politiques, humanitaires, mais aussi acteurs du développement, acteurs économiques ou tout simplement citoyens engagés.

Nous plaidons donc pour la mise en place d'une série de mesures pour renforcer et faciliter le fonctionnement de l'écosystème de l'aide, centré sur les populations, structuré par les principes humanitaires et favorisant la diversité et complémentarité des acteurs.

