

Actes de la Conférence nationale humanitaire



Ministère des Affaires étrangères
et du Développement international

Mars 2014, Centre de conférences ministériel, Paris

Lundi 31 mars 2014

Sommaire

<u>Synthèse</u>	p. 5
<u>Discours</u>	p. 10
Laurent FABIOUS , ministre des Affaires étrangères	p. 10
Valerie AMOS , secrétaire générale adjointe des Nations unies aux affaires humanitaires, coordinatrice des secours d'urgence	p. 19
Kristalina GEORGIEVA , commissaire européenne à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réponse aux crises	p. 25
Table ronde n° 1	p. 33
Quels types d'interventions dans les situations d'urgence complexe et de fragilité ?	
<i>Modérateur</i> : Benoît MIRIBEL , directeur de la fondation Mérieux, président d'honneur d'Action contre la faim	
Face à ces évolutions, les principes sont-ils toujours pertinents ?	
Françoise BOUCHET-SAULNIER , directrice juridique de Médecins sans frontières	p. 34
Le concept d'État fragile : remettre l'État au cœur des stratégies d'aide	
Jean-Marc CHÂTAIGNER , directeur général adjoint de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, MAE	p. 37
Grand témoin de l'impact de l'aide internationale sur une situation de crise	
Yves DACCORD , directeur général du Comité international de la Croix-Rouge	p. 38
L'approche intégrée et ses impacts pour les relations entre acteurs humanitaires et militaires	
Jean-Claude MALLET , conseiller auprès du Ministre de la Défense	p. 40

Table ronde n° 2 p. 44

Les acteurs humanitaires : vers une recomposition du paysage ?

Modérateur : Didier LE BRET, directeur du Centre de crise, MAE

L'émergence des acteurs humanitaires du Sud

Jean William PAPE, fondateur des centres GHESKIO en Haïti **p. 45**

Quelle place pour les collectivités locales françaises dans l'action humanitaire ?

Bertrand GALLET, directeur général de Cités Unies France **p. 47**

Les fondations d'entreprise dans l'action humanitaire : motivations, modes d'action et articulations avec les autres acteurs de l'humanitaire

Thierry VANDELDE, délégué général de la fondation Veolia **p. 48**

Le travail en partenariat multi-acteurs, une solution d'avenir ?

Marie-Pierre CALEY, directrice générale d'ACTED **p. 49**

Table ronde n° 3 p. 52

Urgence-Réhabilitation-Développement : tendances et défis

Modérateur : François GRÜNEWALD, directeur général et scientifique du Groupe URD

Les enseignements de l'expérience malienne : entre urgence, reconstruction économique et sociale, et consolidation de l'État

Gilles HUBERSON, ambassadeur de France au Mali **p. 53**

Les points de vue des acteurs locaux face à la crise

Noumou DIAKITE, chercheur malien **p. 54**

Le renforcement de la résilience, nouveau point d'entrée pour le lien urgence-réhabilitation-développement ?

Antoine PEIGNEY, directeur des opérations internationales de la Croix-Rouge française **p. 55**

L'intervention de l'AFD en contexte post-crise : principes et mise en œuvre

Anne PAUGAM, directrice générale de l'Agence française de développement **p. 57**

Table ronde n° 4	p. 63
-------------------------------	--------------

Les défis à moyen terme ; quelle place pour les ONG françaises dans un univers humanitaire mondialisé et concurrentiel ?

Modérateur : Alain BOINET, fondateur de Solidarités international, président de Coordination humanitaire et Développement

Quelles évolutions de l'action humanitaire de demain ? Comment s'adapter aux changements en cours à Bruxelles, à New York et à Genève ?

Andrea KOULAIMAH, chef de l'unité Afrique centrale, Soudan et Soudan du sud à la Direction générale d'ECHO **p. 64**

Impacts potentiels de la certification sur le secteur humanitaire

Luciano LOIACONO, responsable « Redevabilité » & Qualité, Handicap International **p. 67**

Perspectives d'avenir sur la place des ONG humanitaires

Randolph KENT, directeur du *Humanitarian Futures programme* au King's College **p. 68**

Comment accompagner les évolutions en cours ? Rôles des pouvoirs publics et relations avec les autres acteurs humanitaires

Didier LE BRET, directeur du Centre de crise, MAE **p. 70**

Synthèse de la CNH et pistes de réflexions pour l'avenir

Véronique DE GEOFFROY, directrice des opérations du Groupe URD

et **Jean-François MATTEI**, président du Fonds Croix-Rouge française, ancien ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées **p. 75**

Discours de clôture de la CNH

Pascal CANFIN, ministre délégué chargé du Développement **p. 76**

Annexes **p. 80**

Annexe 1 : Les acteurs de la Conférence nationale humanitaire **p. 81**

Annexe 2 : Le programme de la Conférence nationale humanitaire **p. 90**



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 internationales, notamment de pays en voie de développement, 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.
-
- **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 et 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 actrices. 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). Les politiques de développement doivent quant à elles intégrer le risque de crise de façon transversale dans l'ensemble des interventions. Cette approche est également 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 principes de neutralité et d'indépendance de l'aide humanitaire.

Par ailleurs, l'ampleur des dommages aux Philippines suite au typhon Haiyan nous rappelle la nécessité de mieux intégrer l'impact croissant du changement climatique et de l'explosion démographique dans l'action humanitaire et dans notre aide au développement auquel s'ajoute celui de l'explosion démographique. Le ministre a annoncé la sanctuarisation sur cinq ans de la partie de l'aide française 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* ».

- **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'entreprises 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.
-
- **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^{ème} 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.

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.**

Discours

- **Laurent FABIUS**, ministre des Affaires étrangères

Madame la Secrétaire générale adjointe,
Madame la Commissaire,
Mesdames et messieurs les Ministres,
Mesdames et messieurs les élus,
Mesdames et messieurs les Présidents et Directeurs d'ONG,
Chers amis,

C'est un grand honneur pour moi d'ouvrir ce matin à vos côtés cette deuxième édition de la Conférence nationale humanitaire.

Comme en 2011, à l'occasion de ce grand rendez-vous qui réunit l'ensemble des acteurs français de l'action humanitaire, la France a souhaité associer nos plus proches partenaires : les Nations unies, représentées par Mme Valerie Amos, Secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires et coordinatrice des secours d'urgence, mais également la Commission européenne, avec la participation de la Commissaire en charge de la coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises, Mme Kristalina Georgieva. Je vous remercie, Mesdames, de votre présence qui est pour la France un gage de confiance et le meilleur témoignage de l'excellence et de la solidité des relations nouées entre nos institutions ; elle met en lumière l'intérêt que portent les deux pôles majeurs de l'action humanitaire que vous représentez à l'action des opérateurs sur le terrain, je veux parler bien sûr des organisations non gouvernementales.

Permettez-moi de leur rendre en votre présence un hommage appuyé et mérité.

Hommage à leur engagement et à leur dévouement, au courage de leurs personnels, au prix parfois de leurs vies. Nous en avons été les témoins trop souvent au cours des derniers mois, en Syrie, en Centrafrique, au Mali, en Afghanistan, au Soudan du Sud.

Hommage également au témoignage de solidarité qu'elles portent partout où les populations civiles sont les victimes des conflits et de la violence. Injuste retour des choses, vous êtes toujours aujourd'hui des cibles, au mépris des principes du droit international humanitaire.

Mesdames, Messieurs,

Depuis la précédente Conférence, en novembre 2011, les foyers de crise se sont multipliés, d'autres ont perduré, et ce sont à chaque fois de nouveaux défis à relever pour la communauté humanitaire internationale.

Je pense à la Syrie, bien sûr, qui est entrée dans sa quatrième année de conflit.

Pays dévasté, la Syrie constitue aujourd'hui le plus grand défi humanitaire pour la communauté internationale. Avec 140 000 morts en trois ans, 2 millions et demi de réfugiés, 6,5 millions de personnes déplacées, l'aide au peuple syrien requiert aujourd'hui des moyens sans précédent.

En dépit des avertissements du Conseil de sécurité des Nations unies, de l'appel lancé aux parties, à commencer par le régime, à respecter le droit international humanitaire, parce que même la guerre a ses règles, à épargner les civils et à permettre un libre accès aux populations dans le besoin, les sièges se poursuivent, impitoyables et inhumains, comme à Yarmouk, ou dans l'Est de la Goutha, où près de 240 000 personnes sont privées de tout.

La situation en République Centrafricaine constitue également un défi.

L'intervention de la France et des forces africaines aura permis d'éviter le pire : un bain de sang entre populations rendues hostiles par des mois de pillages et d'exactions ; une déflagration à l'échelle régionale. Et les populations civiles demeurent comme toujours les premières victimes.

Il nous faut là encore répondre à l'urgence : protéger et parfois, quand il n'y a pas d'autres solutions, séparer des communautés qui se livrent à une guerre fratricide. Mais il nous faut aussi et, dans le même temps, redonner aux autorités les moyens de la réconciliation nationale : cela passe par la fin de l'impunité ; la remise sur pied de l'État ; la réhabilitation des services de base ; la restauration enfin des circuits financiers ; la relance de l'économie, notamment rurale.

Notre approche doit être d'emblée multidimensionnelle pour permettre de traiter toutes les composantes de la crise. Ce sera également le cas dans le cadre de la création d'une Opération de Maintien de la Paix dans les semaines à venir.

Ces défis dépassent le seul mandat des humanitaires. Il est, en revanche, de notre responsabilité d'envisager de la manière la plus large, en nous coordonnant étroitement, les moyens d'enchaîner ces différentes séquences, avec pour objectif de redonner la parole aux

Centrafricains et d'appuyer leurs efforts pour se doter d'institutions légitimes et démocratiques.

Je sais que ces questions seront au cœur de vos réflexions tout au long de cette journée : les modalités d'intervention face aux crises dites complexes, particulièrement dans les pays fragiles, voire faillis, les mécanismes visant à améliorer la coordination de l'aide internationale, la question de l'efficacité de l'aide humanitaire et de son adaptation permanente à des théâtres différents, celle de l'innovation et des mécanismes permettant d'associer les acteurs privés à l'action humanitaire. Toutes ces problématiques requièrent une réflexion d'ensemble entre tous les acteurs.



Je me réjouis à cet égard que vous ayez inclus dans vos discussions les retours d'expérience du théâtre malien.

Je crois qu'il y a là des enseignements extrêmement positifs à retirer pour l'avenir : tant dans la mobilisation des acteurs nationaux et internationaux que dans la logique de responsabilité qui a prévalu dès l'origine, et qui a consisté à mettre au cœur de la reconstruction du pays l'agenda politique, transférant très vite la responsabilité aux autorités nationales élues.

Outre les crises d'origine humaine, il vous reviendra également de faire un point sur les réponses aux catastrophes naturelles.

L'année 2013 aura été marquée par de nouveaux épisodes d'une fréquence et d'une violence sans précédent. Je pense bien sûr au typhon Yolanda aux Philippines, le plus puissant jamais enregistré, particulièrement meurtrier avec près de 6 000 victimes et qui a entraîné des destructions massives d'habitations et d'infrastructures.

D'autres continents ont également été éprouvés, au Burundi, avec de très fortes inondations, dans la Caraïbe, en Bolivie, et plus près de nous en Slovénie en février dernier.

Ces événements liés au climat n'épargnent personne. La récente vague de sécheresse qui sévit depuis plusieurs mois aux États-Unis met en péril des pans entiers de l'agriculture du pays.

Cette accumulation de catastrophes d'origine naturelle nous rappelle les enjeux des dérèglements climatiques liés au réchauffement de la planète. Elle nous met face à nos responsabilités dans le choix de nos politiques énergétiques et de réduction des émissions de gaz.

Ce sera tout l'enjeu de la prochaine COP qui se tiendra à Paris en 2015, qui ne portera pas seulement sur la répartition des charges et des responsabilités entre pays industriels et pays émergents ou sur le choix entre croissance économique et maîtrise du climat, mais nous obligera également à penser le long terme et à intégrer de véritables choix de société.

C'est pourquoi, d'ores et déjà, et je sais que ce sera également un thème important de vos débats, nous devons réfléchir collectivement à la meilleure façon d'aider les populations les plus vulnérables à affronter les conséquences de ces changements climatiques, en renforçant notamment la résilience.

Pour y contribuer, j'ai demandé à mes services, en lien avec l'Agence Française de Développement, de me proposer une stratégie permettant de sanctuariser sur cinq ans la partie de notre aide au développement qui pourrait être consacrée à la prévention des catastrophes naturelles.

Avant de vous céder la parole, je souhaiterais rappeler quatre grands principes qui conduisent l'action humanitaire de la France.

Le premier principe de notre action humanitaire, c'est d'abord et avant tout le respect du droit international humanitaire.

Nous célébrons cette année le 150^{ème} anniversaire de la première Convention de Genève de 1864 et de la naissance de la première société nationale en France. Les principes qui ont été adoptés voilà plus d'un siècle et demi sous l'impulsion d'Henri Dunant restent inscrits dans les Conventions qui régissent aujourd'hui le droit international humanitaire : l'obligation de soigner les blessés sans distinction de nationalité, la neutralité et l'inviolabilité du personnel et des établissements sanitaires, enfin le signe distinctif de la croix rouge sur fond blanc.

Je souhaite rendre ici hommage au mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au Comité International de la Croix-Rouge, dont le Directeur général nous fait l'honneur de sa présence aujourd'hui et à la Croix-Rouge Française qui fêtera ses 150 ans d'existence pour leur engagement et leur travail remarquables en faveur de tous ceux qui en ont besoin dans le monde.

Ces principes de 1864 sont malheureusement toujours bafoués aujourd'hui sur de trop nombreux théâtres. Nous devons tout faire pour qu'ils soient respectés.

C'est le combat que nous menons et l'engagement que nous avons pris dans toutes les enceintes, y compris au Conseil de sécurité des Nations unies. Ce sont ces principes qui font la différence entre la vie et la mort.

Le deuxième principe, c'est bien sûr le choix que nous avons fait d'unir nos forces entre Européens, pas seulement pour être plus efficaces, mais aussi et surtout par conviction, car l'action humanitaire européenne à l'échelle du globe renvoie à une aspiration profonde de nos concitoyens, à une exigence de solidarité entre les peuples.

L'Europe est le premier bailleur humanitaire mondial. Forte de ses partenariats avec les organisations internationales et les ONG, la politique humanitaire de la Commission constitue un élément essentiel de l'action extérieure de l'Union, dans le cadre du consensus européen sur l'aide humanitaire qui affirme les valeurs, les principes de base et l'étendue politique de l'aide humanitaire européenne.

La création prochaine du corps de volontaires européens d'aide humanitaire contribuera à mieux faire connaître notre action commune. Ce volontariat constitue aussi l'expression concrète de la solidarité européenne à l'égard des populations dans le besoin dans le monde.

Je saisis l'occasion qui m'est donnée ici, devant les ONG françaises, pour vous confirmer que nous resterons très attentifs aux moyens alloués à la politique humanitaire européenne.

Nous vous sommes reconnaissants de vos efforts, Madame la Commissaire, dans un contexte de forte contrainte budgétaire ; il est indispensable qu'ECHO voie ses moyens préservés et les engagements pris devront être respectés. Il en va de la crédibilité de l'Union européenne.

La France, pour sa part, continuera d'honorer ses engagements. Avec une contribution de 16,5% au budget total de l'Union européenne, la part française d'ECHO représente ainsi en moyenne selon les années entre 170 et 200 millions d'euros, soit à peu près le double de ce que nous engageons à titre bilatéral.

Troisième principe que vous connaissez tous puisque vous en êtes les porteurs : je veux parler bien sûr de l'obligation de porter assistance là où les populations civiles et les victimes en ont besoin.

L'accès aux victimes des catastrophes ou des conflits armés constitue l'essence même de l'action humanitaire. Les atteintes aux populations civiles sont multiples et les formes de violence qui caractérisent les conflits armés actuels ont pour conséquence d'augmenter le nombre de victimes civiles.

Plus de 45 millions de personnes dans le monde sont déracinées, dont plus de 15 millions de réfugiés. Je souhaite saluer ici l'action remarquable du Haut-Commissariat aux Réfugiés dont le représentant en France est aujourd'hui présent.

Les besoins humanitaires des populations civiles doivent avant tout guider notre action. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire depuis le début de la crise en Syrie, à travers nos opérations d'assistance transfrontalière, ou encore notre soutien direct aux conseils civils et institutions locales pour venir en aide aux populations qui ne bénéficiaient pas ou peu d'assistance humanitaire.

C'est ce que nous faisons aujourd'hui en République Centrafricaine en multipliant les initiatives visant à accéder aux populations musulmanes.

Quatrième grand principe, enfin, l'adaptation permanente de nos outils.

Au moment où les crises se multiplient, tandis que les États sont soumis à de fortes contraintes budgétaires, il est de notre responsabilité d'améliorer nos outils et nos modes d'intervention. Cette réflexion sur l'adaptation des outils et sur l'efficacité de l'aide doit être conduite dans toutes les enceintes.

À ce sujet, la France se félicite de l'organisation en 2016 du premier Sommet Humanitaire Mondial, dont la Turquie sera l'hôte. Il s'agit d'une opportunité unique pour toutes les parties prenantes de se réunir afin de rendre l'action humanitaire plus efficace, plus inclusive et globale, avant tout plus moderne.

Je tiens à souligner le rôle essentiel confié au Bureau de coordination des affaires humanitaire des Nations Unies (BCAH) dans l'organisation de ce Sommet, dirigé par Madame Valerie Amos, dont je salue à nouveau l'engagement et le dévouement.

Plus généralement, le rôle des agences humanitaires des Nations Unies, sous la coordination du BCAH, est essentiel et reconnu par tous les acteurs pour veiller à la cohérence de l'action humanitaire, mais aussi pour plaider les causes humanitaires dans toutes les enceintes.

Cette réflexion sur la modernisation, l'efficacité de l'action humanitaire et l'innovation, nous la conduisons également en France au sein de nos institutions.

Comme vous le savez, l'engagement a été pris de doubler la part de l'aide publique française au développement qui transite par les ONG. Je souhaite que cette mesure, très attendue, et qui constitue un élément clé de notre partenariat, puisse également bénéficier à l'action d'urgence. L'AFD y travaillera en étroite liaison avec le Centre de crise.

Parallèlement, nous devons poursuivre nos efforts visant à améliorer, si possible en le simplifiant, notre dispositif.

Il s'agit à la fois d'être plus efficace, mais aussi de tenir compte des réflexions en cours sur la cohérence entre action humanitaire et politiques de développement dans un continuum qui couvre l'urgence, la stabilisation et la reconstruction. Vous aborderez ce point au cours de l'une de vos tables-rondes.

Un premier pas a été franchi en début d'année avec l'intégration au sein du Centre de crise de la mission interministérielle de gestion des crises extérieures. Son mandat a été redéfini et il portera désormais plus spécifiquement sur les instruments pouvant concourir à la stabilisation des États en sortie de crise.

Je souhaite aller plus loin, en engageant une réflexion sur l'organisation de notre réponse aux crises humanitaires. Ce travail s'effectuera au travers d'une large concertation de l'ensemble des acteurs publics et de nos partenaires humanitaires pour aboutir à la consolidation d'une architecture plus resserrée et plus cohérente de notre dispositif de réponse aux crises.

Enfin, je souhaite également tenir compte des évolutions en cours du paysage humanitaire, en faisant une place plus large aux partenariats, que ce soit avec les entreprises, le plus souvent via leurs fondations, ou encore avec les collectivités territoriales.

Le partenariat avec les entreprises est en marche. Le protocole d'accord que j'ai signé en février dernier avec la fondation Airbus Helicopters en est une illustration. Son premier point d'application a permis aux Philippines d'aider les autorités nationales à mieux évaluer l'étendue des dommages ; ce mécanisme a également été activé lors des récentes inondations en Bolivie.

Avec les collectivités locales françaises, le partenariat est ancien, comme le sont dans de nombreux pays les liens de simple jumelage ou de coopération entre mairies, conseils généraux et conseils régionaux.

Pour réaliser des économies d'échelle, être plus efficace, plus à l'écoute également des besoins tels qu'ils sont exprimés par les autorités des pays victimes de crises ou de catastrophes, j'ai créé il y a moins d'un an le Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales (FACECO). Son objectif : mutualiser les moyens des collectivités locales en faveur de l'aide humanitaire en s'appuyant sur l'expertise de nos acteurs humanitaires et de nos équipes du Centre de crise, et rendre plus visibles les contributions de ces autres acteurs de l'action humanitaire que sont les collectivités.

Au bénéfice des populations des Philippines, grâce à une vingtaine de conseils régionaux et de mairies, nous avons pu ainsi mobiliser plus de 320 000 euros consacrés au financement de deux projets de reconstruction et d'aide à la reprise des activités économiques sur les îles de Leyte et de Samar aux Philippines.

Cette approche permet de s'inscrire dans une politique globale, qui anticipe les phases de reconstruction ; elle correspond davantage à une logique de la demande et permet de mutualiser nos moyens autour de projets significatifs.

Mesdames et Messieurs les élus, je vous propose aujourd'hui de vous associer aux efforts de la France en République Centrafricaine, en faveur de projets de reconstruction de quartiers et de villages pouvant faciliter le retour et la réintégration des populations déplacées ou réfugiées.

Je souhaiterais également vous inviter, via ce même Fonds, le FACECO, à renforcer notre politique d'accueil de ressortissants syriens, notamment les jeunes, en complément du programme annoncé par le Président de la République au bénéfice de 500 réfugiés syriens ayant fui la barbarie du régime de Damas. Le Conseil général du Val de Marne a lancé une première initiative en ce sens. Je vous propose d'accueillir ensemble une centaine

d'étudiants syriens de niveau master qui viendront achever leurs études dans nos écoles et nos universités.

Mesdames et Messieurs,

Voilà, en quelques mots, les points que je souhaitais partager avec vous en ouverture de cette conférence.

Je voudrais, pour finir, remercier une fois encore Mmes Amos et Georgieva d'être parmi nous ce matin et je vous remercie toutes et tous pour avoir répondu très largement à notre invitation.

Pascal Canfin, Ministre délégué chargé du Développement, conclura vos travaux et me fera part de vos recommandations pour nourrir, continuer de mettre en œuvre et faire évoluer notre stratégie humanitaire, à laquelle vous avez d'ailleurs largement contribué, et renforcer ainsi notre partenariat global.

Je vous souhaite une journée riche en échanges et vous remercie de votre aimable attention.



© MAEDI / F. de la Mure

- **Valerie AMOS**, secrétaire générale adjointe des Nations unies aux affaires humanitaires, coordinatrice des secours d'urgence

Monsieur le Ministre,
Madame la Commissaire,
Mesdames, messieurs,

C'est avec grand plaisir que je me joins à vous cette année pour la deuxième Conférence nationale humanitaire à Paris. Elle s'inscrit comme un rendez-vous important d'échanges et de discussions sur les politiques humanitaires.

La France peut se targuer d'une longue tradition d'aide humanitaire. Des ONG telles qu'Action contre la Faim, Première urgence, Médecins sans frontières, jouent un rôle de premier rang dès lors qu'il s'agit d'apporter une aide humanitaire où que ce soit dans le monde. Les diplomates français font avancer la cause de l'humanitaire au Conseil de sécurité des Nations unies, à New York, ainsi qu'au Conseil européen à Bruxelles.

L'opinion publique française et le gouvernement français sont extrêmement généreux dès lors qu'il s'agit de financer des causes humanitaires. Je suis également extrêmement reconnaissante envers les membres français de mon personnel aux Nations unies, qui ne ménagent pas leur peine au sein du Bureau de coordination des affaires humanitaires.

Les questions humanitaires sont une des priorités des activités internationales. Le nombre de territoires affectés par des crises humanitaires a été multiplié par deux au cours de ces dix dernières années. Cet accroissement devrait se poursuivre. Depuis le début de cette année, les organisations humanitaires ont sollicité des financements pour porter assistance à 52 millions de personnes à travers le monde. Il faut le savoir, le montant global des budgets destinés à l'aide humanitaire internationale a été multiplié par trois au cours de ces dix dernières années.

Les questions mondiales, et le Ministre en a fait état, le changement climatique et ses répercussions, la croissance démographique, l'urbanisation, la volatilité des prix des denrées alimentaires, de l'énergie, la dégradation de l'environnement sont autant de défis, autant de risques qui contribuent à la dégradation de la qualité de vie des individus à travers le monde. Les crises sont plus préjudiciables, elles durent plus longtemps et elles ont tendance à ressurgir. Dans la corne de l'Afrique ou au Sahel, les populations ont connu une succession de crises, sans interruption depuis de nombreuses années. Plus de 200 000 personnes sont mortes lors de la dernière famine en Somalie. Même lorsque les années sont plus favorables,

plus d'un demi-million d'enfants meurt au Sahel du fait de difficultés alimentaires. L'aide humanitaire ne parvient à gérer ces crises qu'à minima.

Il faut que nous améliorions nos réponses à ces situations d'urgence et que nous puissions apporter notre aide là où elle est la plus nécessaire. Ces crises risquent de s'aggraver. Le nombre des pays en demande d'une aide humanitaire importante devrait être multiplié par deux d'ici à 2025. Ainsi, au Niger, la croissance démographique est de 3,3%. C'est une des croissances démographiques les plus importantes au monde, dans l'un des pays les plus pauvres du monde.

Dans l'intervalle, les conflits armés ont également des répercussions désastreuses. Certes, le nombre de conflits a décliné au cours de ces vingt dernières années, mais on constate que les populations déplacées sont de plus en plus nombreuses. A la fin de 2012, comme l'a rappelé le Ministre Fabius, 45 millions de personnes ont été déplacées. C'est là le chiffre le plus élevé depuis 1994.

En parallèle, avec une augmentation croissante des besoins humanitaires, les acteurs se diversifient. Le système humanitaire mondial est de plus en plus hétérogène. Il est extrêmement fragmenté et éclaté. Il y a des organisations régionales, des entreprises privées, des organisations universitaires, mais aussi des organisations humanitaires dans toutes les communautés, notamment musulmanes. Les questions humanitaires appellent désormais des réponses à la fois régionales et internationales. Ce fût le cas en Somalie, ça l'est aussi en Syrie.

Ces organisations agissent sur le terrain et n'ont pas toujours une place suffisante dans les systèmes inter-agences. Un comité incluant des agences humanitaires des Nations Unies et des consortia de différentes ONG internationales, que je préside, s'efforce de combler ces lacunes. Il faut en effet que nous laissions un espace et une voix pour chacune de ces organisations. Soyons plus inclusifs.

Par ailleurs, **on assiste à une plus grande politisation de l'aide humanitaire.** Le rôle des Nations Unies en matière de diplomatie, de droits de l'Homme, d'aide humanitaire et de renforcement de la paix est questionné en permanence. Le système évolue et il faut accepter que nous ne sommes pas toujours neutres ou impartiaux malgré nos efforts. Environ 70% des activités de mon organisation s'accomplissent dans un environnement de conflit où le risque de prendre parti ou d'être perçu comme prenant partie est sans cesse présent.

Nous essayons d'améliorer la perception des organisations de maintien de la paix au Soudan du Sud, du fait des accusations portées par le gouvernement sud-soudanais sur le manque d'impartialité des Nations Unies dans le pays. Bien entendu à partir du moment où il n'y a pas d'État, il y a un risque de voir les Nations Unies apporter leur soutien à un parti plutôt qu'à un autre. Pourtant, nous sommes toujours du côté de ceux qui en ont le plus besoin.

Malgré ces accusations qui sont aussi formulées envers notre action en République Centrafricaine, il faut que nous veillions à ce que les victimes, et notamment les femmes et

les enfants, soient au cœur de nos préoccupations. Il faut qu'ils puissent nous interpeller sur leurs besoins réels. Pour cela, il est essentiel de mettre à leur disposition des possibilités de communication.

Bien entendu la technologie nous permet d'améliorer la communication. Dans 145 pays du monde, il y a en effet davantage de téléphones portables que d'hommes et de femmes. Ce qui signifie que dans de nombreuses situations, des hommes et des femmes peuvent nous dire où ils sont, quelle est leur situation, quels sont leurs besoins, qu'elles sont les pénuries qu'ils connaissent. Ces hommes et ces femmes peuvent nous dire comment nous pouvons leur apporter une aide plus efficace et nous pouvons leur dire comment avoir accès à cette aide. Nous pouvons bénéficier ainsi très rapidement d'un retour d'expérience de leur part.

Il ne fait aucun doute que nous ne parviendrons à accumuler les succès que si nous avons une approche plus efficace et coordonnée, j'ai presque envie de dire intégrée. Il faut que nous concentrons nos ressources sur les populations les plus vulnérables. Il faut que nous réfléchissions et agissions en complémentarité avec les actions des organisations déjà sur place, et non en concurrence. Tout cela amène mon organisation à tenir ses promesses en matière de coordination.

Les agences humanitaires, y compris les ONG, doivent travailler en coopération plus étroite et doivent veiller à la pérennité de l'aide. Ce sont des nécessités que nous avons intégrées au fil des années. Mais notre action sur le terrain reste parcellaire. Trop souvent, les analyses ne sont pas partagées et il n'y a pas de planification stratégique suffisamment développée. Les programmes d'aide humanitaire sur six mois doivent pouvoir s'inscrire dans un horizon d'aide au développement sur cinq ans. Ils doivent permettre de préparer les actions à venir en matière de préparation aux catastrophes. Malheureusement, tout cela n'est pas suffisant à l'heure actuelle.

Nous avons fait des progrès afin de combler ces lacunes. Kristalina Georgieva et moi-même, associons nos efforts au sein de la Task Force des Nations Unies sur la sécurité alimentaire. Je forme le vœu que les discussions relatives aux Objectifs du millénaire pour le développement ou au Sommet humanitaire qui aura lieu en 2016 seront utiles.

Mais il faut également mobiliser l'ensemble des acteurs humanitaires, dans une approche partant de la base (« *bottom up* »), tout en construisant des partenariats avec tous ceux qui souhaitent apporter leur concours à l'aide humanitaire.

Il faut que nous reconnaissons que le monde a changé et envisager la meilleure façon de créer un système diversifié, inclusif, intégrant l'ensemble des aides sur le terrain et associant l'ensemble des partenaires (les forces armées, les organisations de sociétés civiles, les organisations régionales, ainsi que les gouvernements).

Une des façons les plus efficaces de satisfaire les besoins des populations et de veiller à une meilleure utilisation des ressources consiste à mieux se préparer aux interventions humanitaires.

Les gouvernements investissent davantage dans l'information, dans les systèmes d'alerte précoce. Nous savons que c'est là le meilleur moyen de sauver des vies et d'économiser de l'argent. Le Bangladesh a connu sept cyclones en seize ans. Lors du premier cyclone, 120 000 personnes ont perdu la vie. Le deuxième a fait 4000 morts. Pour une raison qui nous échappe, les financements se concentrent en faveur de l'intervention plutôt que de la prévention. Or, c'est précisément la prévention qui a permis de réduire le nombre de décès au Bangladesh d'un cyclone à un autre. **Investir un euro dans la prévention permet d'économiser sept euros dans l'intervention.**

Nous avons des ressources limitées, nous entendons les concentrer là où nous en avons le plus besoin. Or, si on examine les pays où les risques sont les plus élevés, ce ne sont pas nécessairement les pays pour lesquels nous offrons une aide au développement ou une aide humanitaire importante. En République Centrafricaine par exemple, le pays est évalué en troisième position en termes de risques, mais il est classé soixante dix-huitième en termes d'aides reçues.

Il faut par conséquent que nous travaillions avec les bailleurs de fonds afin de faire évoluer les états d'esprit, afin que la préparation aux catastrophes et la gestion de risques soient considérées comme des investissements qui valent la peine d'être effectués.



© MAEDI / F. de la Mure

Je souhaiterais dire quelques mots sur la politisation des actions humanitaires. Je souhaiterais évoquer la position des agences des Nations Unies sur ce sujet car cela impacte la relation que nous avons avec nos partenaires ONG. Je ne pense pas qu'il y ait de réponses faciles. Je ne pense pas non plus que l'on puisse proposer une solution générique.

Notre action se fonde sur des conventions internationales qui ont plus de cent ans, notamment les Conventions de Genève et la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Les violations de ces conventions ainsi que les situations de vulnérabilité préexistantes sont parmi les causes principales des crises humanitaires, mais aussi leurs principales conséquences.

Respecter le droit humanitaire international est essentiel, notamment dans les situations de conflits armés. Tout cela est en effet indispensable dès lors qu'il s'agit d'assurer la protection des populations victimes. Cette protection implique que les États assument pleinement leurs responsabilités. Mais comme vous le savez, particulièrement en situation de guerre, il y a des dizaines d'exemples de refus d'accès aux populations vulnérables.

Les relations de l'organisation des Nations Unies avec ses États membres sont marquées par un rappel croissant de la part de ces derniers au respect de leur souveraineté. Le droit international humanitaire est au cœur d'un grand nombre des dilemmes auxquels nous nous heurtons à l'heure actuelle.

Nous le voyons en Syrie. Les attaques de kamikazes, les bombardements de certaines zones, les villes en état de siège, que ce soit du fait des forces de l'opposition ou des forces gouvernementales, font que la moitié du pays a besoin de l'aide humanitaire. Et ce conflit s'est étendu au niveau régional. 2,5 millions d'individus ont fui la Syrie. Un cinquième de la population du Liban est désormais une population syrienne. Si la France devait absorber la même proportion de réfugiés, cela représenterait 35 millions d'individus.

Nous pensons qu'il faudra au moins dix ans pour réparer le préjudice subi par la Syrie, une fois le conflit parvenu à son terme. Il s'agit dans ce cas précis de reconstruction. Le traumatisme psychologique bien entendu ne pourra pas être atténué dans les mêmes délais.

Il est dès lors impératif que les pourparlers politiques reprennent le plus vite possible. Mais dans l'intervalle, ce sont les agences humanitaires qui sont sur le terrain. Ce sont elles, en effet, qui déploient tous les efforts nécessaires pour apporter leur appui à tous ceux et à toutes celles qui en ont besoin. Plus de trente membres du Croissant-Rouge syrien, organisation partenaire des Nations Unies, ont perdu la vie depuis le début du conflit.

J'invite les parties à garantir un meilleur accès pour la protection et l'aide aux populations civiles. J'appelle également à la recherche d'une solution pacifique. Mais tout ce que je vois, c'est un conflit qui s'étend. On a pu le constater vendredi dernier lors de la réunion du Conseil de sécurité. La crise ne semble pas terminée. L'opposition entre aide humanitaire et souveraineté doit cesser le plus rapidement possible. C'est après tout pour cela qu'a été créé le Conseil de sécurité des Nations Unies. Il s'agit en effet de créer un meilleur équilibre entre

le renforcement de la paix, le maintien de la paix et la diplomatie de prévention. Trois domaines dans lesquels les droits humains sont une composante essentielle de la protection.

Les agences des Nations unies, y compris mon propre Bureau, doivent être ouvertes à de nouvelles idées, envisager des réformes et s'approprier ces évolutions. Il faut que nous nous adaptions si nous souhaitons demeurer pertinents sur la scène internationale.

L'aide humanitaire est au cœur même de la mission des Nations Unies partout dans le monde. Il faut que nous déployions tous les efforts nécessaires pour pouvoir continuer d'assumer ce rôle.

Je vous souhaite une journée riche en débats constructifs, en faisant de cette conférence un moment important pour le développement de politiques humanitaires cohérentes.

Merci beaucoup.

- **Kristalina GEORGIEVA**, commissaire européenne à la Coopération internationale, à l'Aide humanitaire et à la Réponse aux crises

Monsieur le Ministre délégué,
Madame la Secrétaire générale adjointe,
Mesdames et messieurs les députés,
Chers amis,

Comme pour Madame Amos, c'est un énorme plaisir pour moi et un privilège d'être parmi vous aujourd'hui. Non seulement parce que la France et les acteurs humanitaires français sont au cœur de l'action dans toutes les crises qui demandent notre attention, mais aussi parce que la France a une tradition humanitaire unique au monde. Une tradition à la fois très « terrain » et très engagée. Je suis témoin de son action chaque fois que je me déplace dans une zone de crise. Ce fut le cas au Sahel, avec vous Monsieur Canfin, ou encore en Centrafrique avec Monsieur Fabius.

Ma dernière mission de terrain était en Irak, et notamment au Kurdistan. J'y ai constaté un contexte très difficile et dangereux avec des centaines de milliers de réfugiés syriens, mais aussi avec un conflit interne dans la province d'Al Anbar qui cause un accroissement des déplacés.

Toujours, les humanitaires français sont en première ligne. Pour cela, je vous remercie.

Je souhaiterais dans un premier temps évoquer une réalité. Deux ans et demi après la première conférence qui avait eu lieu en 2011, **nous nous réunissons ici dans un contexte qui s'est malheureusement détérioré.**

Nous avons eu l'occasion de l'entendre de la bouche de Madame Amos, il ne fait strictement aucun doute que le nombre de personnes ayant besoin d'aide a crû. Nous sommes aux prises avec un monde qui est certes plus riche, mais qui est également plus fragile en raison du changement climatique, des extrémismes et de la croissance démographique incontrôlée dans les régions les plus vulnérables. Ces dernières ont de plus en plus de mal à se faire une place de choix sur notre planète. Je pense notamment au Sahel où ces trois moteurs de fragilité sont concentrés.

Par exemple, le Niger subit le changement climatique. Les groupes extrémistes, nigériens ou venus de l'étranger, sont nombreux. Venus de Libye, mais également du Nigéria avec Boko Haram, Al Shabbaab bien entendu, ils trouvent un moyen de se rassembler au Niger. Et puis, le Niger connaît aussi une croissance démographique des plus rapides, dans un environnement naturel qui est parmi les moins accueillants au monde.



© MAEDI / F. de la Mure

Mais ce qui nous préoccupe le plus, c'est la multiplication des crises complexes. Entre 2011 et aujourd'hui - espace de temps très bref - les Nations Unies ont vécu trois crises de niveau 3 simultanément : la Syrie, la République Centrafricaine, le Soudan du sud. Et puis, sur une période plus brève : les Philippines.

Malheureusement, je ne pense pas que ce soit les dernières crises majeures que nous vivrons. Ceux d'entre nous qui sont un peu plus âgés se souviennent de l'époque où il n'y avait qu'une crise d'envergure de temps en temps, mais pas en simultanéité. Or maintenant, au moment même où je vous parle, nous connaissons trois crises d'envergure.

En portant notre regard sur le Darfour, ou l'Irak qui me préoccupe beaucoup, ou également en examinant la situation en Afghanistan, on s'aperçoit que ces vulnérabilités sont multiples, variées, et qu'il faut que nous intervenions spécifiquement pour chacune.

Je souhaiterais évoquer l'Ukraine. Ce n'est pas une crise humanitaire, ça n'en est pas encore une et j'espère qu'elle ne le sera jamais, mais l'Ukraine retient mon attention parce que c'est une situation de crise politique qui pourrait véritablement avoir des conséquences humanitaires importantes. Notre attention risque de se déporter des crises humanitaires vers la situation ukrainienne. Par ailleurs, l'Ukraine est une situation extrêmement anxiogène : on risque d'entrer dans une ère de relations tendues et difficiles sur la scène internationale. Aujourd'hui, ainsi qu'à l'avenir, nous devons nous poser la question de l'impact de cette situation sur l'action humanitaire.

J'ai entendu le message adressé par les humanitaires français lors du petit film introductif qui nous a été présenté. Les propos du Ministre Laurent Fabius et de Madame Valerie Amos ont un point commun : nous devons nous concentrer sur ce que les humanitaires savent faire de mieux, sur ce que l'on pourrait appeler notre « cœur de métier » pour améliorer encore ce que nous faisons déjà bien.

Par ailleurs, il faut que nous soyons à même de nous adapter. Il faut faire preuve de souplesse et il faut parfois que nous nous interroguions sur notre manière d'agir, nous-mêmes et conjointement avec les autres acteurs.

Permettez-moi de commencer par la partie la plus simple, même si ce n'est pas toujours le cas : faire ce que nous faisons de mieux, c'est-à-dire préserver, renforcer et réaffirmer les principes évoqués par le Ministre des Affaires étrangères.

Nous savons qu'il est essentiel de garantir l'impartialité, l'indépendance, la neutralité de l'humanité. Ce sont là des éléments qui sont ancrés dans la tradition humanitaire française, dans la stratégie humanitaire française ainsi que dans le consensus européen sur l'aide humanitaire.

Pourquoi ces quatre qualités sont-elles essentielles ? Parce qu'elles constituent la meilleure garantie pour que les humanitaires puissent agir au moment où on a le plus besoin d'eux. Ce fut le cas en Somalie, au Yémen, au Pakistan, au Mali, en République Centrafricaine. L'aide humanitaire est vitale puisqu'elle offre des services indispensables aux personnes qui en ont besoin, grâce à la protection offerte par ces quatre principes.

Je me suis rendue au Mali où se déroule une tragédie sans précédent. Ce fut un véritable soulagement pour moi de constater qu'au Nord du Mali, malgré l'horreur, les personnels humanitaires qui étaient présents depuis des années et des années pouvaient continuer à apporter leur aide. Ils continuaient d'être présents du fait précisément de ces quatre principes qui s'appliquent sur le terrain.

Personne, jusque-là, n'a proposé de solution alternative, qui ne nécessiterait pas que l'on respecte ces quatre principes. Toutefois, nous savons que pour aider et protéger les populations vulnérables, il n'y a jamais d'assurance à 100% d'y parvenir. Et c'est d'ailleurs de moins en moins le cas. Le problème est que les foyers de crise sont de plus en plus nombreux. Une neutralité parfaite dans ces foyers ne sera pas toujours la meilleure garantie. Elle est parfois même une source de difficultés.

Une ambulance sert à sauver des vies, rien de plus, rien de moins. Et pourtant, en Syrie, au moment où je vous parle, les ambulances sont prises pour cibles régulièrement. Il faut, par conséquent, que nous fassions entendre notre voix avec plus de vigueur lorsque les principes qui sont les nôtres sont foulés au pied.

Nous pensons que, parfois, nous n'en faisons pas assez. Il faut que nous associons le reste du monde, il ne s'agit pas simplement de cette salle, il ne s'agit pas simplement de la communauté des humanitaires. Il s'agit de lancer un appel plus large, il faut que les uns et

les autres comprennent à quel point ces situations sont sources de danger pour l'humanité toute entière. Il ne s'agit pas uniquement d'un danger qui pèse sur les plus vulnérables.

Et là, je tiens à rendre hommage à la France. La France a fait preuve de persévérance lorsqu'il s'agissait de faire adopter la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies sur l'accès humanitaire en Syrie. Il est d'une importance cruciale de protéger le droit humanitaire international. Et puisque nous nous en sommes dotés d'un, il faut que nous le mettions en œuvre, malgré la situation qui prévaut en Syrie. C'est loin d'être chose facile que de l'appliquer. C'est vrai, soixante-dix-neuf camions ont traversé la frontière depuis la Turquie pour entrer en Syrie. Certes, c'est une réussite, mais si on étudie vraiment la situation, on s'aperçoit que grosso modo on essaie simplement de vider l'océan avec une cuillère à soupe un peu plus grande qu'avant.

Il faut que nous mutualisons nos informations afin que nous puissions apporter une aide solide et efficace aux populations syriennes qui la nécessitent. En quittant cette salle, ce sera notre responsabilité.

Il nous appartient en effet de nous adresser à d'autres acteurs, parce que parler entre nous c'est rassurant, mais cela ne nous permet pas de remplir notre mission. Pour se faire, il faut que nous mutualisons nos efforts et communiquions plus avec les autres.

Ces principes sont l'un des fondements de notre activité. Autre fondement, notre aptitude à nous déployer rapidement lorsque cela est nécessaire. En règle générale, les humanitaires sont les premiers à se déployer sur le terrain. Ils sont présents avant l'explosion de la crise, comme par exemple en RCA, et ils restent sur le terrain autant de temps qu'il le faut. Mais il faut tout de même que nous comprenions bien que ce travail est extrêmement difficile, extrêmement exigeant. Il nous impose que nous soyons à même de gérer ces multiples crises dans l'instantanéité. Il faut que nous soyons à même également de nous adapter afin de faire encore mieux ce que nous faisons déjà.

Deuxième point, comment s'adapter ?

S'adapter, cela veut dire que notre communauté doit renforcer son interopérabilité, son aptitude à travailler avec plusieurs organisations. Cela vaut pour les Nations Unies où Valerie Amos fait un travail remarquable pour arriver à faire travailler ensemble le BCAH, l'UNICEF, le Haut-commissariat aux Réfugiés

Nous devons vraiment veiller à ce que la communauté des ONG travaille de façon unie. La diversité, c'est une richesse certes, mais la diversité c'est parfois une source de difficultés. Il n'est pas toujours facile de créer les consortia et de parvenir à la masse critique qui permet ensuite de mener à bien les actions nécessaires.

Là encore, je vous parle du fond de mon cœur, ce n'est pas une critique que je vous adresse. Simplement, je ne vous cacherai pas ma stupéfaction lorsque je constate que l'on ne parvient pas à consolider des alliances formelles en ces périodes difficiles. A l'exception de Merlin et de Save the children, qui ont fusionné pour précisément mutualiser leurs forces et

renforcer leurs points forts. Mais c'est quasiment un cas isolé. Nous savons pourtant qu'ils sont devenus plus forts en le faisant. Les fusions ne sont pas forcément une mauvaise chose. Je sais bien que le terme de fusion est un peu connoté, ce n'est peut-être pas le meilleur mot à utiliser dans le domaine humanitaire, mais il faut parvenir à cette masse critique.

C'est ce que j'essaie de vous dire. Il faut notamment que nous allions au-delà de notre approche actuelle vis à vis des ressources humaines locales. Il faut que l'on essaie de travailler et que l'on développe les capacités locales à un niveau supérieur, nettement supérieur. N'oublions pas : quelle que soit la tragédie, notamment en cas de catastrophes naturelles, mais également en cas de conflits armés, qui sont les premiers à intervenir ? Les proches, des victimes elles-mêmes, des gens connus ou moins connus. Oui, nous avons une communauté forte de 250 000 individus. Mais imaginez la force que l'on pourrait déployer si nous équipions les personnes sur les terrains afin de leur permettre à s'aider eux-mêmes. C'est là une nouvelle dimension de l'équation. Nous avons maintenant ce corps des volontaires et il faut absolument que nous veillions à ce que nous satisfassions ces objectifs. Il faut que nous renforçons les savoir-faire et les capacités au niveau local.

Et puis, pour nous les bailleurs de fond, nous avons également une obligation financière. Il faut que nous joignons l'acte à la parole. Je sais bien que, pour les ONG, ce n'est pas toujours facile. Malheureusement, c'est un problème qui est lié à la nature même des ONG. Mais je peux vous assurer que je continuerai de me mobiliser afin que nos décisions prises au plan mondial soient mises en œuvre. C'est vraiment une promesse que je vous fais. Et je remercie le ministre des Affaires étrangères, Monsieur Fabius, de nous avoir apporté son appui.

Certes, au cours des premiers mois de l'année, nous avons eu des problèmes de trésorerie. Je ne vous le cache pas. Mais cela est lié à deux causes : tout d'abord, le mode de fonctionnement de la Commission a changé avec les crédits de paiement qui sont gérés de manière beaucoup plus rigoureuse depuis le début de l'année ; deuxièmement, on a connu une situation extrêmement compliquée avec des crédits d'engagement extrêmement élevés du fait de la crise en Syrie.

De ce fait, l'écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement était très important. À partir de maintenant, je veillerai à réduire cet écart et me battraï à tous les niveaux de la Commission européenne pour honorer mon engagement et débloquer les crédits de paiement pour l'aide humanitaire, j'en fais une des priorités. Je travaille d'ailleurs avec le Commissaire chargé du Développement pour abonder ces crédits en réorientant certains financements initialement affectés au développement vers l'aide humanitaire. Je peux vous assurer qu'une partie importante du financement FED ira en direction des objectifs humanitaires, tout en finançant le développement de transitions à plus long terme. Nous allons ainsi pouvoir renforcer notre budget et effectuer les premiers paiements. J'espère que la France apportera son appui à cette réorientation des virements. Mais grosso modo, ce que j'essaie de vous dire, c'est que les factures seront payées. Nous sommes l'un

des rares secteurs où l'on a connu une augmentation, certes faible, du budget à la Commission européenne.

Tout cela ne change rien puisqu'il faut poursuivre le financement des activités. Toutefois, même avec un budget plus élevé, les actions financées ne sont pas toujours adaptées à la réalité des besoins. Ce qui m'amène au point suivant, Madame Amos l'a évoqué de manière très claire, et à juste titre : **la diversité de la base des bailleurs.**

Il faut que l'on amplifie cette diversité ; il faut que l'on intègre cette diversité. Les donateurs ne sont pas tous identiques. J'étais à Dubaï au DIHAD, la conférence annuelle humanitaire et en Arabie Saoudite, à Riyad, la semaine dernière. Combien d'entre vous y étaient présents ? Voilà, vous n'étiez pas très nombreux mais il faut que nous y soyons représentés. Certes, c'est une conférence organisée selon le modèle arabe, avec un panel riche de personnalités à très haut niveau. Il y a un côté très formel. Beaucoup plus que la réunion à laquelle nous participons ici même à Paris.

Mais malgré cela, DIHAD est une conférence formidable et Cheikha Loubna, Ministre du Développement des Émirats Arabes Unis, est une femme formidable. Elle est stupéfiante d'énergie, elle fait précisément ce que nous voudrions faire. Elle est ce que l'on peut espérer de mieux chez un leader. Elle-même a recours à différents critères, dans la plus grande transparence, pour l'utilisation des fonds humanitaires et de l'aide au développement des Émirats Arabes Unis.

Bien entendu, l'Arabie Saoudite n'est pas encore au même niveau de transparence que les Émirats Arabes Unis. Toutefois, j'ai été plutôt agréablement surprise. Vous n'êtes pas sans savoir que les Saoudiens ont collecté des fonds auprès d'organisations privées en grande partie, et ils rendent compte de l'utilisation des fonds, des montants collectés. Ils communiquent de manière remarquable en termes de transparence.

Par conséquent, je ne sais pas si l'on peut dire la même chose en français : *« si Mahomet ne va pas à la montagne, et bien c'est la montagne qui ira à Mahomet »*. Nous, nous sommes la montagne et c'est à nous d'aller vers Mahomet. Par conséquent, il faut que nous tissions des liens plus forts avec les bailleurs de fond arabes, avec les organisations telles que les différentes sociétés du Croissant-Rouge. Il faut que nous nous mobilisions dans une logique inclusive.

Et puis troisièmement, **il faut renforcer le lien avec la communauté des responsables de l'aide au développement.** C'est incroyable à quel point nous avons fait des progrès sur ces questions ! Tant en ce qui concerne la transition, avec des expériences remarquables au sein de la Commission : financement de la transition en Côte d'Ivoire (partenariat pour la transition, le gouvernement français nous a donné certains de ses financements en gestion) ; au Mali également, nous avons obtenu 22 millions d'euros du budget de développement afin que les organisations humanitaires puissent mettre en œuvre des projets de reconstruction des services sociaux. C'est une tâche difficile mais cela fonctionne. Bien entendu il faudra que nous en fassions davantage. J'ai eu l'occasion de le dire à un de mes collègues ici.

Et puis, **il faut que nous développons le lien entre développement et résilience, et également les capacités de prévention des conflits.** Si nous ne le faisons pas, nous serons dans une situation désastreuse. Les besoins en matière d'aide humanitaire à l'avenir nous dépasserons complètement. Nous serons complètement submergés.

Il faut enfin que nous travaillions avec les responsables politiques et avec les responsables militaires. Ce n'est pas chose facile. Du côté politique, je crois que les choses sont relativement claires, il faut que les responsables politiques s'acquittent des tâches qui sont les leurs. Souvent, ils sont en retrait en prétextant qu'une réponse humanitaire est suffisante, sans pour autant préconiser de soutien politique. L'exemple de la résolution du Conseil de sécurité sur la Syrie est parlant : il est regrettable qu'il ait fallu trois ans pour l'adopter.

Il faut aussi que nous travaillions avec les responsables militaires, là où ils sont actifs sur le terrain, et très franchement je félicite la France. En République Centrafricaine ou au Mali, la France a été exemplaire dans son travail de proximité auprès des collectivités locales, auprès des populations locales et y compris dans la protection des populations civiles dès le début du conflit.

Différents mandats, un objectif : stabiliser le pays.

Œuvrer pour le retour à la normale, c'est ce que prône la France, mais aussi la Commission. Nous avons ce que l'on appelle « l'approche globale », ça vous dit quelque chose ? Vous êtes combien à en avoir entendu parler ? Je pensais que tout le monde avait entendu parler de notre approche globale (« *comprehensive approach* »). Pourtant, c'est un message que je ne cesse de marteler. Cette approche intégrée consiste à dire : utilisons tous les instruments que nous avons à notre disposition afin de pouvoir aider les pays le plus efficacement possible.

Pour la communauté humanitaire, cela représente un vrai dilemme. Cela pourrait aller à l'encontre de nos principes d'impartialité, de neutralité, d'indépendance. Nous avons par conséquent trouvé une solution qui tient parfaitement la route et que l'on définit en anglais au moyen de trois mots : « in but out », à l'intérieur mais à l'extérieur.

« In but out ».

Cette expression signifie que les humanitaires doivent être autour de la table avec l'ensemble des autres acteurs pour appréhender les risques. Pour que nous puissions apporter notre contribution au débat, il faut que nous en sachions davantage sur les situations dans leur globalité. Il faut que nous soyons à l'intérieur mais également à l'extérieur. Cela veut dire que nous n'avons pas d'ordre à recevoir des responsables politiques. Nous n'intervenons qu'en raison de la souffrance des populations et pour aucune autre raison.

Une décision sage a été prise, à savoir veiller à ce que les services humanitaires de l'Union européenne soient en dehors du SEAE. Et cela précisément, du fait même des institutions qui respectent le principe du « in but out ».

En conclusion, permettez-moi de vous dire à quel point ce fut pour moi un privilège d'être Commissaire en charge des questions humanitaires. C'était la première fois qu'un portefeuille était consacré aux aides humanitaires. Avant moi, il y avait eu Emma Bonino, dont tout le monde se souvient mais elle était aussi Commissaire de la pêche.

Actuellement, je suis la Commissaire chargée de l'Aide humanitaire. C'est mon seul travail : la protection des individus et la protection de nos personnels. Permettez-moi de vous dire que dans un monde de plus en plus fragile, il était important d'avoir un portefeuille unique consacré à l'aide humanitaire et à la réponse aux crises. Le plaidoyer que je vous adresse ici même est le suivant : s'il-vous-plaît, apportez le même appui à mon successeur que celui que vous m'avez apporté.

Je vous remercie.



© Peter Caton / CARE

Tables rondes

TABLE RONDE N° 1 : Quels types d'interventions dans les situations d'urgence complexe et de fragilité ?

Si les crises sont par nature complexes, certaines situations ont été qualifiées « d'urgences complexes » par les acteurs dans le but de souligner l'imbrication d'éléments de natures différentes limitant leur capacité d'action. Qu'il s'agisse d'un conflit interne, rendant très difficile la distinction combattants-civils et présentant des violations systématiques des droits de l'homme qui entraînent des déplacements de populations, ou encore d'une économie déstructurée remplacée progressivement par une économie de guerre et/ou mafieuse, ces situations ont tendance à durer (comme c'est le cas aujourd'hui en Afghanistan) et à s'étendre géographiquement (comme en Syrie et à ses frontières), posant aux acteurs des questions cruciales d'efficacité et de pertinence.

Par ailleurs, le concept d'État fragile s'est imposé dans les politiques d'aide au développement, replaçant l'État au centre de l'analyse et donc au cœur du débat politique, sécuritaire et de développement. Cette approche a également permis à la communauté internationale de se pencher à nouveau sur plusieurs États laissés-pour-compte de l'aide internationale et d'aborder la question de l'aide au développement sous un nouvel angle. Elle pose en outre de nombreuses questions d'ordre opérationnel aux acteurs de l'aide, et en particulier aux acteurs non gouvernementaux, quant à leur relation avec les autorités politiques, nationales et internationales.

Dans ces situations complexes de fragilité, l'intervention militaire a démontré qu'elle ne pouvait apporter une réponse satisfaisante. Le principe de l'approche intégrée (ou globale) a été promu dans de nombreux pays afin de renforcer la cohérence entre les acteurs étatiques et multilatéraux intervenant dans les situations de crise. De son côté, l'Union européenne s'est dotée en décembre 2013 de sa propre approche globale des conflits et des crises qui *« consiste à utiliser, d'une manière stratégiquement cohérente, l'ensemble des outils et instruments de l'UE (...) dans des domaines allant de la diplomatie à l'aide humanitaire en passant par la sécurité, la défense, la finance, le commerce et la coopération au développement »*.

Qu'en est-il réellement de l'efficacité de ces approches et de leurs effets sur les situations de crise ? Quelles leçons peuvent en être tirées aujourd'hui ? Quels sont les éléments qui affectent les populations locales, les acteurs humanitaires, les stratégies militaires et les relations civilo-militaires ? Les principes humanitaires, en particulier l'impartialité et la neutralité, peuvent-ils être préservés dans ces contextes de crises complexes et d'États fragiles ? Comment les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux peuvent-ils

s'accorder sur la cohérence des approches sur le terrain de crises complexes, dans l'intérêt des populations locales ?

Interventions :

- **Benoît MIRIBEL**, directeur de la Fondation Mérieux, président d'honneur d'Action contre la faim [modérateur]

Quels sont les contextes dans lesquels nous intervenons ? Comment-évoluent-ils ?

Médecins sans frontières est une organisation privée qui se donne les moyens d'intervenir dans des contextes de crises complexes où le droit international humanitaire est souvent bafoué. Comment se font les choix d'intervention ? Quelles priorités peut-on dresser quand il y a tant de besoins ? Quels sont les outils juridiques qui peuvent être utilisés ?

- **Françoise BOUCHET-SAULNIER**, directrice juridique de Médecins sans frontières

Si les crises peuvent être complexes, le cadre d'intervention juridique est aussi de plus en plus complexe. Lorsqu'on évoque les principes humanitaires, il faut les réinscrire dans un cadre très large : celui des interventions internationales. Lorsque les choses sont complexes, il faut s'obliger à revenir à des choses simples, sinon il devient compliqué d'agir. Le droit permet de cadrer les actions, mais les cadres juridiques ont beaucoup évolué.

La notion d'*intervention internationale*, qui s'est considérablement développée depuis les vingt dernières années, doit être totalement séparée de la notion d'*action humanitaire*. L'intervention internationale est un cadre juridique qui inclut la légitime défense (qui peut être utilisée de façon abusive, notamment dans la doctrine américaine où elle deviendrait préemptive) et l'aide à un allié/à des populations. Il est toujours nécessaire de se demander si on agit dans un cadre unilatéral ou multilatéral (celui-ci s'étant beaucoup développé depuis le chapitre 7 de la Charte des Nations unies, jusqu'au concept très flou de *responsabilité de protéger*).

Aujourd'hui, il est très rare que des attaques graves contre les populations civiles ne conduisent pas mécaniquement à une mise en cause de fait d'une atteinte à la paix et à la sécurité internationale. La question de la responsabilité de protéger sous-tend des légitimités d'interventions internationales qui doivent être structurées.

Une fois qu'on dispose d'un cadre juridique pour agir, il faut également instaurer une responsabilité dans l'action en termes juridiques. Il n'y a pas que les crises qui sont

complexes, les réponses aux crises et les actions le sont aussi. L'Union africaine est par exemple très présente en RCA et au Mali. La Charte de l'Union africaine a intégré la responsabilité de protéger avant les Nations unies.

Les actions ne sont pas toujours efficaces, souvent elles demeurent au stade des velléités. L'intervenante estime que la dispersion des actions de la France laisserait des chantiers inachevés lorsqu'elle quitte les territoires (exemple de l'Afghanistan), ce qui pose alors la question de leur efficacité. Les doctrines d'intervention doivent être à la hauteur des défis posés.



Les doctrines sécuritaires ont beaucoup évolué. La doctrine militaire organisée autour d'un objectif à atteindre, doit être différenciée de la sécurité. Le concept de « crise sécuritaire » est aujourd'hui surutilisé et ne renvoie à rien en termes d'actions et de responsabilités. Il y a donc un déficit en termes de doctrine d'intervention : il faut définir des critères de responsabilité, de prévisibilité. En RCA, il n'y a pas d'État suffisamment établi. Or, la question de la sécurité, de la protection ou de l'exfiltration des enclaves musulmanes assiégées se pose. Les musulmans sont en danger de mort sans que personne ne soit clairement responsable.

En résumé, les crises, ainsi que les réponses qui leur sont apportées, sont complexes. Il faut se répartir les rôles et pas uniquement l'irresponsabilité de l'échec, comme c'est le cas en RCA actuellement. On constate un manque d'organisation et de dialogue. Une approche intégrée est nécessaire.

Finalement, la question de l'utilité des principes humanitaires se pose. La guerre n'a pas changé : les hommes sont toujours aussi violents lorsque le dialogue est en échec, l'action humanitaire, telle qu'elle a été formulée dans le droit humanitaire, reste donc valable. Il n'y a rien à changer dans le droit humanitaire ou dans les principes humanitaires car ce sont des principes de vie et de mort : la dernière légalité.

Le seul danger est qu'ils soient acceptés par l'ensemble des acteurs, alors que tout le monde ne peut pas être humanitaire. Ce sont des principes qui appartiennent aux organisations de secours impartiales, neutres et indépendantes. Le « *In but Out* » doit être préservé. Les États et les organisations internationales ne sont pas indépendants ni neutres.

Le principe du droit d'accès a été repris massivement par les États et les organisations internationales, mais pour les États, le droit d'accès est soumis à l'accord des gouvernements, ce qui pose problème dans les États forts. Les États forts sont souvent le premier danger pour les populations et pour le droit international humanitaire (Syrie, Rwanda en 1994). L'accès conditionné à l'accord des États est une lecture erronée du droit humanitaire même si elle est juridiquement possible.

L'accès en matière de secours médical n'est pas conditionné à l'accord des États d'après le droit international humanitaire. Le gouvernement syrien n'a pas le droit de refuser les secours transfrontaliers mais il le fait. Il faut alors que les acteurs humanitaires négocient avec l'ensemble des acteurs, ce que ne peuvent pas faire les États et les organisations internationales.

MSF revendique le fait de négocier avec des organisations qualifiées de terroristes car ils ont le pouvoir sur le terrain et peuvent permettre l'accès des secours aux populations. Les États nous entravent sur la question des lois anti-terroristes (notion de criminalisation) et sur la lutte contre l'impunité. Les organisations humanitaires doivent pouvoir négocier avec toutes les organisations sans être menacées d'être traduites devant la Cour pénale internationale pour que les populations soient secourues en période de guerre.

Benoît Miribel : *De nombreux acteurs parmi lesquels l'OCDE depuis 2007, ou encore Ellen Johnson-Sirleaf, présidente du Libéria et prix Nobel de la paix, proposent une série d'outils, notamment pour replacer l'État au cœur de la réponse à apporter.*

- **Jean-Marc CHÂTAIGNER**, directeur général adjoint de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères

Jean-Marc Châtaigner a tout d'abord souligné l'importance des États dans la gestion des fragilités, que ce soit lors des étapes de sortie de crise, de reconstruction, de refondation étatique ou de développement.

La question de la fragilité des États est réapparue sur la scène internationale avec le 11 septembre 2001. Auparavant, pendant 20 à 30 ans, le facteur institutionnel avait été écarté de l'agenda du développement. Des organisations internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international menaient des politiques d'ajustement structurel qui visaient implicitement à démanteler et réduire le pouvoir et l'influence des États, ce qui a contribué à fragiliser un certain nombre d'États du Sud. La Banque mondiale a en particulier utilisé dans les années 1990 des approches d'allocation de l'aide publique au développement en fonction de critères de performance. D'autres institutions comme la Banque africaine de développement ont également développé une approche similaire. Les résultats économiques n'ont pourtant pas été atteints et ces politiques ont souvent contribué à accentuer les cycles de crise des pays les plus fragiles.

En parallèle, de vastes zones de désintérêt stratégique ont aussi émergé dans les années 1990 avec la fin de la Guerre froide (Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, Somalie...). Ces zones de non-droit ont favorisé l'émergence de trafics illégaux, mais aussi et surtout de menaces globales (terrorisme en Afghanistan, piraterie dans l'Océan Indien...).

Dans ce contexte, la fragilité étatique n'est pas intrinsèque mais résulte de la fragilité des sociétés. Les bailleurs de fonds ont tendance à se concentrer surtout sur la construction et la reconstruction des États, et les ONG humanitaires et de développement sur les individus. Néanmoins, dans toute action humanitaire de long terme ou de développement, il est aussi indispensable de mobiliser les corps intermédiaires (élus et partis politiques, syndicats, groupements professionnels...). Cela renforce la légitimité des actions en permettant aux individus de se retrouver dans un projet collectif.

Deux conditions sont nécessaires pour s'engager sur une trajectoire de développement : le leadership et l'ouverture démocratique. Le leadership seul ne suffit pas, les révolutions arabes en ont témoigné.

Trois recommandations ont été proposées :

- La fragilité est universelle et n'est pas réservée aux pays les plus pauvres. Si le monde n'a jamais été aussi prospère, des poches d'exclusion persistent dans les pays les plus

pauvres (*The Bottom Million*, Paul Collier) mais aussi dans nos propres pays, et demeurent un enjeu essentiel.

- Les politiques de développement nécessitent un engagement dans les pays sur le long terme. Il faut avoir un recul suffisant avant d'évaluer un projet. Le risque est parfois de tout perdre pour tout recommencer.
- Enfin, il ne faut pas que les actions entreprises développent des effets négatifs indirects (*Do not harm*, Mary Robinson) : ne pas créer de nouveaux comportements de dépendance, de corruption mais toujours penser avant d'agir.

Benoît Miribel :

Comment le CICR se retrouve-t-il confronté aujourd'hui à des terrains d'intervention et des actions complexes ? Quels sont les risques à prévoir ?

- **Yves DACCORD**, directeur général du Comité international de la Croix-Rouge

Il a tout d'abord évoqué la crise syrienne. Selon lui, tous les acteurs avaient conscience que la crise en Syrie allait durer au minimum quatre à cinq ans, alors qu'elle mobilisait l'agenda politique, médiatique et humanitaire depuis déjà trois ans. Aujourd'hui, l'environnement international est marqué par une absence de convergence politique pour gérer les conflits. Au mieux, nous parlons de conflits qui sont contenus, gérés à distance, mais pour lesquels la communauté internationale n'a pas aujourd'hui la volonté d'intervenir. Cette réalité continuera au moins dans les cinq à dix années à venir.

Les acteurs humanitaires ont également conscience que la situation humanitaire en République Centrafricaine et la dynamique au Soudan du sud ne s'amélioreront pas. La Libye, l'Irak, le Mali redeviendront des enjeux majeurs.

L'enjeu principal de l'action humanitaire porte sur sa capacité à s'inscrire dans la durée, notamment en cas de conflits. La durée a en effet un impact très concret sur les populations à aider, mais aussi sur les systèmes. Le système de santé en Syrie, qui était performant, a par exemple explosé avec la crise et cela prendra des décennies pour le reconstruire.

S'inscrire dans le long terme a aussi un impact sur nos organisations humanitaires. Un acteur urgentiste doit pouvoir intégrer dès les premiers jours de son action des outils de développement et faire le lien avec les acteurs du développement lorsque c'est nécessaire.



Pour Yves Daccord, la résilience n'est pas qu'un concept. Pour l'atteindre, la proximité avec les populations est indispensable. Or, dans les situations de conflits, en particulier quand le gouvernement du pays concerné en est un acteur, les Nations Unies ont beaucoup de difficultés à intervenir. Lorsque l'État lui-même est défié par une ou plusieurs parties au conflit, la situation devient très compliquée (Afghanistan, Syrie, Mali, Somalie...).

Les acteurs humanitaires doivent avoir une vraie proximité avec les populations affectées, et éviter de rester uniquement dans les capitales, dans un contexte où deux phénomènes les mettent sous une forte pression :

- la nationalisation de l'aide humanitaire : les acteurs locaux sont souvent beaucoup mieux placés pour répondre rapidement, pour comprendre, pour s'inscrire dans la durée. Mais ils peuvent aussi être sous pression, en particulier en temps de conflit, en particulier pour assurer la sécurité nécessaire au bon déroulement de leurs actions ;
- certains États refusent désormais que les acteurs internationaux interviennent dans leur pays. Il est par exemple très difficile pour les acteurs humanitaires de négocier un accès en Syrie. La communauté internationale n'a plus la capacité de faire pression sur le gouvernement syrien pour négocier cet accès. C'est donc aux acteurs humanitaires de prendre le relai et de négocier. La proximité avec la population est alors indispensable, la capacité d'être en lien direct avec les populations affectées

pour comprendre les évolutions et pour engager les acteurs qui ont l'influence sur les populations. Le CICR a maintenu des relations pendant vingt ans avec les Talibans, ainsi qu'avec le gouvernement afghan et les forces internationales, pour garantir cette proximité. Cela lui permet aujourd'hui de travailler dans la durée.

Il est indispensable que nous maintenions un cercle vertueux avec des acteurs humanitaires qui s'appuient sur des principes et les appliquent au quotidien, dans la proximité avec les populations et non uniquement à travers des partenariats. Leur présence doit être à la fois internationale et nationale. Beaucoup d'organisations se disent proches des populations, alors qu'elles ne disposent que de partenariats.

Benoît Miribel : *Du fait de contextes sécuritaires de plus en plus difficiles, la doctrine sécuritaire française a évolué. Vous avez participé à la rédaction du Livre Blanc. Selon-vous quels sont les principaux enjeux aujourd'hui ?*

- **Jean-Claude MALLET**, conseiller auprès du ministre de la Défense

La doctrine clarifie désormais les missions d'intervention des forces armées, notamment depuis le dernier *Livre Blanc*, dont la commission était présidée par M. Jean-Marie Guéhenno. Trois grandes missions ont en effet été définies : la dissuasion, la protection du territoire et des populations et l'intervention. L'intervention extérieure est ainsi présentée comme une mission fondamentale de nos forces armées, qu'elle se fasse dans un cadre multilatéral ou bilatéral (au Mali par exemple, au tout début de l'intervention. Un nouveau concept pour l'organisation des forces armées a été introduit : celui de la différenciation. Les forces armées ont été recentrées sur leurs différents métiers militaires et les types d'intervention ont été mieux différenciés, en distinguant notamment les crises recourant principalement aux armes légères, des conflits majeurs nécessitant le déploiement des capacités de projection de puissance ou d'attrition beaucoup plus importantes. On a donc différencié les modes d'intervention et l'organisation des forces armées pour s'adapter à ces missions et pour, à chaque fois, définir la mission militaire spécifique au sein de l'intervention.

Dans un deuxième temps, Jean-Claude Mallet a évoqué l'approche globale et multidimensionnelle qui fait désormais corps avec cette doctrine : la coordination des acteurs, une meilleure prise en compte du droit et des dynamiques politiques avec une plus forte participation des acteurs politiques et notamment des corps intermédiaires. Sans dynamique politique, la sécurité nationale est alors immédiatement mise en péril. Pour le ministère de la Défense, mais aussi plus généralement pour la politique internationale, la réalité des États fragiles ou faillis est devenue une préoccupation majeure ces dernières

années. Nous sommes, par exemple, aujourd'hui confrontés à l'absence d'administration et d'État au sens physique du terme en République Centrafricaine. La plupart des fonctionnaires ont quitté les régions, les bâtiments administratifs y ont été brûlés. L'État est absent, comme volatilisé.

Pour rendre l'action humanitaire possible, il est indispensable de sécuriser les territoires. En République Centrafricaine, la force Sangaris assure aujourd'hui la sécurité et la liberté de mouvement des missions humanitaires sur l'axe qu'on appelle la « *main supply road* » entre Bangui et le Cameroun. Si cet axe était coupé, il n'y aurait alors plus d'aide humanitaire à Bangui. La protection des populations civiles, notamment les plus vulnérables telles que les réfugiés, est aussi une préoccupation importante pour nos forces armées.

Dans le *Livre Blanc*, les risques de la faiblesse ont été évoqués. La situation des États fragiles ne peut pas être résolue sans restauration non seulement des institutions étatiques, mais aussi du dialogue politique. Les forces armées étrangères ne peuvent pas être les seuls vecteurs de sécurité : il n'y aura pas de sécurité en République Centrafricaine sans un début de processus politique de réconciliation et de relance du débat politique national.

Le conseiller a ensuite évoqué le sujet du contre-terrorisme. Les forces armées ne sont pas engagées dans la lutte contre le terrorisme au sens général : c'est l'affaire de la police, de la justice ; mais elles sont engagées dans des opérations de contre-terrorisme. Elles doivent faire face à des combattants qui sont organisés de façon militaire et qui développent des tactiques sur des espaces gigantesques. Ces missions doivent être cantonnées très spécifiquement à l'action militaire. De plus, les victimes des actions terroristes doivent aussi être protégées. Le ministère de la Défense a ainsi renforcé son dialogue avec les organisations non gouvernementales et internationales.

Jean-Claude Mallet a également souhaité évoquer les menaces de la force. Si les acteurs ont souvent tendance à se focaliser sur les problèmes humanitaires dans les pays affaiblis, il ne faut pas oublier ces menaces, le cas le plus emblématique étant la Syrie. Les forces armées françaises n'interviennent pas aujourd'hui en Syrie et en ont expliqué les raisons, mais restent très attentives à ces menaces. Ces États n'hésiteraient pas à utiliser des armes de destruction massive contre leurs populations, mais aussi contre les forces militaires adverses. Ces menaces sont aujourd'hui localisées au Moyen-Orient mais pourraient un jour être résurgentes sur le territoire européen.

Pour conclure, il a souligné l'importance pour les acteurs publics d'avoir une vision claire de ce qu'ils peuvent faire. Les organisations humanitaires ont la capacité d'avoir une proximité avec les populations touchées. Elles peuvent agir directement et indirectement. La puissance publique permet de sécuriser leur action.

Débats avec la salle :

- **Anne HÉRY**, directrice déléguée au bureau d'Handicap International à Paris

Anne Héry a insisté sur le fait que les principes humanitaires pouvaient être mis en danger par une politisation croissante de l'aide humanitaire. Si les acteurs humanitaires pouvaient se réjouir de la parution de différents textes qui réaffirment les principes humanitaires (*Consensus européen sur l'aide humanitaire, Stratégie humanitaire de la République française...*), le problème reste leur mise en œuvre. En outre, de plus en plus de pays suivent le modèle européen (*comprehensive approach*) et développent une approche globale. Mais celle-ci peut être dangereuse puisqu'un rapprochement entre la politique humanitaire et les autres politiques s'opère alors. La commissaire européenne a évoqué l'approche *In but Out*, qui pourrait être une piste pour préserver les principes humanitaires au sein d'une approche globale, mais dont l'application concrète dans les contextes reste à prouver.

Une résolution du Conseil de sécurité a été votée pour l'amélioration de l'accès humanitaire en Syrie, mais son application est très difficile. Plusieurs ONG, dont Handicap International, demandent la mise en place d'un suivi avec des indicateurs précis pour suivre la mise en œuvre de cette résolution.

Anne Héry a enfin proposé l'instauration d'un dialogue sur les bonnes et les mauvaises pratiques dans la mise en œuvre et le respect des principes humanitaires, par exemple par le biais du Groupe de concertation humanitaire (GCH).

- **Kamel MOHANNA**, fondateur et président d'Amel

L'association Amel s'attache à aider les populations sans tenir compte de ses appartenances politiques, religieuses ou géographiques. L'enjeu pour elle est aujourd'hui de créer des partenariats entre le Nord et le Sud d'égal à égal. Il a critiqué des mentalités « néocolonialistes » qui imposeraient aux acteurs du Sud leurs modes de fonctionnement, alors même que ces derniers disposent déjà de structures solides. Les personnes qui viennent visiter les centres d'Amel ne visitent que celui qui se situe dans une zone sécurisée et non ceux en « zone rouge ». Pour les acteurs humanitaires locaux, cela s'apparente à montrer que leur vie « n'a pas de valeur ».

L'humanitaire a vécu trois stades : pendant et avant la Seconde guerre mondiale, l'humanitaire était missionnaire ; pendant les années 1960 et 1970, il était militant et solidaire ; après 1991, l'économie de marché s'est généralisée. Selon lui, il y a vingt ans, il y

avait 400 millions de pauvres et 10 milliardaires, aujourd'hui, 2 milliards de pauvres et 550 milliardaires. Il faudrait revenir à l'État social, à l'État-Providence, et réduire l'influence des banquiers sur les hommes politiques.

Nous devons nous poser les bonnes questions : pourquoi ces conflits existent-ils ? La prévention des conflits est insuffisante. Il est aussi indispensable que les acteurs travaillent ensemble. Plus de 25% de la population libanaise est aujourd'hui composée de réfugiés syriens : 15 à 20% de ces réfugiés resteront au Liban.

- **Patrick VERBRUGGEN**, co-fondateur et co-directeur de Triangle Génération Humanitaire

Patrick Verbruggen est revenu sur la notion de proximité, évoquée notamment par Yves Daccord dans son intervention, car celle-ci entrerait selon lui en contradiction avec la volonté d'agir au niveau global et de fusionner les ONG. Le risque est alors qu'elles ne soient plus capables d'aller sur le terrain, d'aller au contact des populations. La géopolitique des humanitaires est de proximité et non globale. Le nombre élevé d'acteurs humanitaires permet aujourd'hui la mise en place d'actions de proximité. C'est aux Nations Unies que revient le rôle de mettre en place une approche plus globale.

TABLE RONDE N° 2 : Les acteurs humanitaires : vers une recomposition du paysage ?

Au cours de la dernière décennie, le champ d'intervention de l'action humanitaire internationale s'est ouvert à de nouveaux acteurs : à côté de l'action des gouvernements, des institutions internationales, des ONG et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les collectivités territoriales interviennent désormais fréquemment, tout comme les fondations d'entreprise, voire les entreprises elles-mêmes. Pour ces nouveaux acteurs, les enjeux sont multiples : enjeux de communication externe et interne, enjeux de cohésion sociale, projet d'entreprise... Ces enjeux rejoignent plus généralement les préoccupations de nos concitoyens sur les questions dites globales, notamment en lien avec l'environnement.

Le typhon Yolanda aux Philippines a parfaitement illustré cette diversité d'acteurs humanitaires. Cette prise de conscience « plurielle » s'est également accompagnée d'évolutions des régimes fiscaux qui ont incité les agences publiques à s'ouvrir à la coopération internationale et les entreprises à créer leurs fondations et à investir dans l'humanitaire, même si la part des contributions des entreprises ou fondations pour les actions de solidarité internationale est en France largement inférieure à celle enregistrée aux États-Unis ou dans les autres pays européens.

Le paysage évolue également dans les pays concernés : les acteurs nationaux prennent une part croissante dans la réponse aux besoins des populations et beaucoup sont désormais en capacité d'agir directement, d'accompagner les acteurs internationaux ou encore de prendre leur relai. De plus en plus de pays se sont, en outre dotés, au fil des années d'une autorité nationale interministérielle de gestion des catastrophes (Inde, Pakistan, Afghanistan, Gambie, Kenya, Philippines, etc.) chargée de préparer, d'organiser et de coordonner les différents acteurs intervenant lors de catastrophes. Certaines organisations supranationales développent des autorités de coordination, comme l'Union européenne (Centre de coordination de réponse d'urgence) ou l'ASEAN (Centre de coordination de l'aide humanitaire). De nouveaux bailleurs sont aussi apparus : des pays émergents tels que le Brésil, l'Inde ou l'Indonésie, le Koweït ou le Qatar proposent de nouvelles approches. Enfin, les sociétés civiles s'organisent et se structurent ; certaines ONG des pays en voie de développement sont devenues des acteurs incontournables de l'aide humanitaire.

Par ailleurs, l'accès aux nouvelles technologies de l'information et aux réseaux sociaux commence à bouleverser les modèles de communication et la verticalité de l'architecture de l'aide en facilitant les interactions avec et par les populations, créant des circuits courts de l'aide en dehors des schémas humanitaires classiques, notamment via les diasporas.

Prenant acte de l'essor de tous ces acteurs, il faut donc tenter de comprendre leurs motivations et modes d'action afin d'être capables d'en cerner la valeur ajoutée, mais aussi d'en préciser les interactions et les synergies. Quel en sera, à terme, l'impact sur le terrain, sur les besoins des populations, sur les capacités locales ? Dans ce contexte, comment faudra-t-il concevoir demain l'action des pouvoirs publics, au bénéfice de quels acteurs, et avec quels types d'actions pour soutenir davantage les structures locales et la résilience des populations ?

Interventions :

- **Didier LE BRET**, directeur du Centre de crise, ministère des Affaires étrangères et du Développement international [modérateur]

Faut-il mettre un terme à l'hégémonie des pays du Nord ?

- **Jean-William PAPE**, fondateur des centres GHESKIO en Haïti

Jean-William Pape a souligné dans son intervention l'importance du rôle des acteurs locaux dans la réponse aux crises. Si l'aide humanitaire internationale est essentielle, il est selon lui également nécessaire de favoriser l'émergence d'ONG locales pour répondre durablement aux besoins des populations.

Il a retracé l'histoire des ONG locales en Haïti, qui ont émergé dans les années 1980 dans un contexte économique très difficile symbolisé par les « *boat people* » ; puis l'histoire des centres Gheskio, nés en 1982 pour lutter contre les premiers cas de VIH/SIDA et qui ont ensuite progressivement élargi leur champ d'intervention, en se basant sur trois piliers : la recherche, les services et la formation. Dans les années 1990, certains scientifiques étaient réticents à la mise en place de trithérapie dans les pays en voie de développement, redoutant un taux d'adhérence de la population faible, or celui-ci a été supérieur à plusieurs des unités de pays développés.

Le docteur Pape a évoqué le contraste entre la qualification de « République des ONG », que l'on entend souvent à propos d'Haïti, et la persistance d'une grande pauvreté de la population haïtienne. En 2010, la mobilisation internationale pour le séisme puis pour l'épidémie de choléra a été très importante. La majorité de l'aide a transité par des ONG internationales et a permis de répondre à l'urgence humanitaire.



Il a défendu une approche de « santé globale » et en particulier le concept de « *one stop shopping* » : les plus démunis n'ayant pas le temps de rechercher des services, il est préférable de leur regrouper les services dans un même lieu (ex : planning familial, support nutritionnel...). Puis, il faut également développer des programmes d'emploi avec des dispositifs tels que le micro-crédit (exemple du partenariat entre les centres Gheskio et la Fondation Mérieux).

Didier Le Bret : *On voit comment dans un pays qualifié d'État failli, des initiatives locales marchent et disposent d'une expertise reconnue internationalement.*

Bertrand Gallet, vous animez un réseau de 4800 collectivités territoriales. Avez-vous le sentiment que la coopération décentralisée a produit tout ce qu'elle pouvait en termes d'impact, de résultats, de synergies avec le monde humanitaire ?

- **Bertrand GALLET**, directeur général de Cités Unies France

La coopération décentralisée constitue une spécificité de la politique française de solidarité internationale qu'il faut valoriser. Certaines collectivités, telle que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, s'intéressent en particulier à la gestion des crises.

Parmi celles-ci, certaines sont même passées du statut de strict bailleur finançant des ONG à celui d'intervenant direct sur la crise elle-même. Elles amènent leurs propres valeurs, en particulier la volonté de restaurer les services publics de base et la réhabilitation des collectivités locales des pays touchés par la crise. Pour ce faire, onze fonds ont été créés, le dernier portant sur les Philippines. Le post-crise est alors un enjeu essentiel.

Les collectivités n'apportent pas seulement une aide financière, mais aussi leurs savoir-faire, leurs compétences techniques. La ville d'Amsterdam apporte par exemple son expertise sur l'accès et l'assainissement de l'eau dans un camp de réfugiés syriens en Jordanie. Là où les collectivités françaises ont des partenariats (comme en Haïti, en Palestine ou au Nord Mali), elles travaillent en étroite collaboration avec les bénéficiaires de l'aide et leur apportent une aide régulière, même dans des situations où l'accès est limité. Les flux d'aide entre la région de Tombouctou et la région Rhône-Alpes n'ont par exemple pas cessé avec la crise malienne. Ils ont contribué à la stabilisation de la région, alors même que les ONG ne pouvaient pas se rendre dans cette région.

Un nouvel aspect va aussi changer la donne à moyen et long termes : la dynamique irréversible de la décentralisation. On observe en effet une montée en puissance du rôle des collectivités locales, accompagnée ou non par la loi et les règlements, dans tous les pays du Sud et notamment dans les États fragiles. Les États ayant perdu une partie de leurs compétences et ne pouvant assurer certains services, les élus locaux, bien que confrontés à des difficultés matérielles majeures (ressources humaines, capacités fiscales...) ont développé leurs compétences et commencent à assumer la charge de services publics locaux.

Cette évolution s'accompagne d'une mise en réseau générale des collectivités entre elles (réseau Cités et Gouvernements locaux unis, sommet Africités...). Ces réseaux commencent à mener des réflexions collectives sur des questions globales.

On assiste actuellement à l'émergence d'une task force mondiale des collectivités sur la gestion des crises dans les États fragiles, autour de 4 pays : les Pays-Bas, la Turquie, le Canada et la France. Celle-ci a vocation à s'élargir et travaille déjà sur des pays tels que le Mali, Haïti ou encore le Liban.

La question la plus difficile à résoudre est celle de la situation des États fragiles. Elle nécessite un soutien plus marqué aux collectivités locales lorsqu'elles existent, car celles-ci permettent de travailler sur un temps long et d'utiliser les « corps intermédiaires ». Au Nord Mali, les élus ont par exemple l'habitude de gérer des conflits ethniques.

Didier Le Bret : *Les collectivités territoriales disposent de deux avantages majeurs dans leur travail humanitaire : elles travaillent sur un temps long et elles s'inscrivent dans un partenariat d'égal à égal avec leurs pairs, lorsqu'elles établissent des partenariats avec des collectivités bénéficiaires de l'aide.*

On dit souvent des entreprises qu'elles font de l'humanitaire plus pour elles-mêmes, à des fins de communication interne. Pourtant, quand on pose la question aux humanitaires, ils les apprécient. Comment avez-vous réussi à faire de l'humanitaire, tout en étant une fondation d'entreprise ?

- **Thierry VANDEVELDE**, délégué général de la fondation Veolia

C'est la première fois que les fondations d'entreprises peuvent intervenir dans ce type de conférence.

Il y a trois grandes façons pour une fondation d'entreprise d'intervenir aux côtés des acteurs humanitaires :

- le mécénat financier,
- le mécénat en nature (fondation EADS/Centre de crise avec la mise à disposition de temps de vol, fondation Carrefour qui fait des dons de nourriture ou de kits d'hygiène),
- le mécénat de compétence (fondations EDF Help et Electriciens sans frontières, dispositif Tulipe avec Sanofi, fondation Ikea pour l'UNHCR), particulièrement utile dans les catastrophes qui impactent le milieu urbain, où la réponse humanitaire est rendue très compliquée du fait des caractères spécifiques de ce milieu.

Le mécénat français se concentre surtout sur le territoire français, mais a vocation à se tourner de plus en plus vers l'international grâce à des dispositifs législatifs comme la loi Oudin-Santini (n°2005-95, 9/02/2005).

Une fondation d'entreprise ne peut toutefois pas agir seule. Elle doit développer des partenariats avec les ONG et les Organisations de Solidarité Internationale (partenariat de la fondation Veolia avec la Croix-Rouge, Médecins du Monde...), les agences des Nations Unies...

Au-delà des appuis techniques (engineering, mécénat de compétences techniques), les entreprises peuvent aussi apporter leurs compétences métier dans la recherche et le développement et l'innovation (exemple : création de kits diagnostics permettant de détecter le vibrio choléra dans le milieu naturel par les fondations Veolia et Mérieux), ainsi que sur le plan de la formation des acteurs humanitaires ou des acteurs locaux (actions des fondations Schneider Electric, EDF Help et Electriciens sans frontières dans le domaine de l'énergie, formations à la gestion de la production de l'eau potable et à l'hygiène de la fondation Veolia). Pour une entreprise, une fondation, l'humanitaire d'urgence ne s'improvise pas, il faut se structurer et former le personnel.

***Didier Le Bret** : Une autre valeur ajoutée des entreprises est le fait qu'elles restent sur le territoire après une crise et contribuent au redémarrage de l'économie, et donc au développement sur le long-terme. Les pays bénéficiaires leur en sont reconnaissants : ils veulent reconstruire un tissu économique viable et non s'enfermer dans une image humanitaire qui les piège.*

Marie-Pierre Caley, vous avez une expérience terrain très particulière car depuis longtemps vous cherchez à agir avant tout sur le plan local et vous avez fait le pari du multi-acteur.

- **Marie-Pierre CALEY**, directrice générale d'ACTED

Marie-Pierre Caley a tout d'abord évoqué l'importance du « partenariat » et du travail en commun dans le but de réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ainsi que pour le futur agenda du développement tel qu'il sera défini pour l'après-2015. Cet enjeu mérite que la réflexion soit conduite de manière plus approfondie et à un niveau global. S'il y a désormais un consensus autour de l'agenda global et de la nécessité du partenariat, les modes d'application restent néanmoins très imprécis et marqués par les modes d'intervention du monde médical. Ces modes d'application sont trop limités et limitatifs et ne correspondent pas à l'approche holistique, multisectorielle et multi-acteurs requise pour répondre aux crises humanitaires.

Depuis une dizaine d'années, on constate une explosion du nombre d'acteurs potentiels, identifiables au sein de typologies multiples.

Au Nord, les acteurs sont ceux déjà établis : la puissance publique avec les instruments de l'aide publique au développement, les ONG... Ils seront rejoints de façon croissante par la coopération décentralisée et le monde de l'entreprise.

Au Sud, les États joueront un rôle croissant, même dans les contextes de fragilité : ils souhaiteront être associés, voire pouvoir diriger leur propre politique d'aide. Notre monde sera ainsi de moins en moins « sans frontière ». La société civile et l'émergence d'une démocratie locale auront également une place croissante.

Les lignes de force du paysage humanitaire à venir seront ainsi une aide publique de plus en plus contrainte, l'émergence de nouveaux donateurs, des pays récipiendaires de plus en plus impliqués dans la gestion de l'aide humanitaire, l'émergence de sociétés civiles locales organisées, l'émergence de structures locales de gouvernance démocratique, l'implication croissante du monde de l'entreprise dans le champ de l'humanitaire et du développement (stratégies BoP (*Bottom of the pyramid*), philanthropie, fondations...).

Dans ce contexte de plus en plus multi-acteurs, les modes opératoires seront différents, voire contradictoires ou même opposés, de même que les intérêts. Nous allons passer d'un monde relativement normé à un monde multi-acteurs, multipolaires, où les interactions seront à bâtir. Il est crucial de développer un lieu d'échanges où tous ces univers pourront partager leurs expériences pour faire émerger les bonnes pratiques autour de cette question de partenariat.

En conclusion, le contexte d'expérimentation ne doit pas être une excuse à une dispersion des moyens. Il est nécessaire de développer un partenariat structurant, de long-terme et ambitieux pour que tout ce qui s'exprime actuellement puisse avoir un impact durable.

Débats avec la salle :

- **François SOULAGE**, président du Secours catholique

François Soulage a souligné la nécessité de favoriser le développement des acteurs locaux, en particulier sur le plan institutionnel. Il a donné l'exemple de l'appartenance du Secours catholique au réseau international Caritas, qui dispose de partenaires dans 165 pays du monde. Le Secours catholique travaille systématiquement avec les acteurs locaux et ceux-ci lui font part de leur volonté de se prendre en charge, de se former. La question est donc de savoir si l'action des acteurs humanitaires français permet aux élites locales d'émerger et de développer les capacités locales. Passée la phase d'urgence, il est impératif de laisser émerger des « élites locales » pour qu'elles prennent le relai.

- **Oubaida AL MOUFTI**, président de l'Association d'Aide aux victimes en Syrie (AAVS), membre de l'UOSSM

Oubaida Al Moufti a présenté son expérience face à la crise syrienne. La création d'un réseau de médecins à l'intérieur de la Syrie s'était imposée pour répondre à une situation

extrêmement complexe, dans laquelle les ONG traditionnelles étaient réduites à l'impuissance, notamment en raison d'un accès particulièrement difficile au territoire syrien. L'Union des Organisations Syriennes de Secours Médicaux, premier réseau syrien, rassemble ainsi des dizaines de dispensaires et plus de cinq cent médecins, mobilisés pour éviter la transformation de certaines zones en déserts médicaux. Pour autant, l'UOSSM ne reçoit l'appui que d'un nombre très limité de bailleurs – exception notable faite du Centre de crise du ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

Il est, selon lui, nécessaire que la scène humanitaire accepte de donner plus de pouvoir aux ONG locales, d'autant plus qu'une ONG comme UOSSM peut aller sur le terrain grâce à son réseau couvrant l'ensemble du territoire syrien, alors que de grandes ONG françaises n'y parviennent pas, que la moitié de la population syrienne est aujourd'hui en attente de soins alors que 191 médecins ont été tués en Syrie depuis 3 ans.

De plus, il ne faut pas emprisonner les acteurs dans des processus administratifs et législatifs trop contraignants ou les soupçonner en permanence d'activités terroristes quand les acteurs se positionnent comme neutres dans les conflits.

- **Francis CHARHON**, directeur général de la Fondation de France

Selon Francis Charhon, « les logiciels humanitaires standardisés sont morts » car les sociétés civiles française et internationale ont changé. Aujourd'hui, de nombreuses fondations d'entreprise se développent et parmi celles-ci, 10 % souhaitent travailler à l'international.

Il est nécessaire de prendre en compte ces évolutions et de développer des partenariats, notamment avec les acteurs locaux. Des outils tels que les fonds locaux peuvent être utilisés (exemple des fonds d'initiatives locales de la Fondation de France en Haïti). La relation « top/down » entre le Nord et le Sud ne marche plus.

Les fondations disposent aussi d'un réseau, notamment au niveau européen. L'enjeu de demain n'est pas tant la conceptualisation des nouveaux acteurs, mais plutôt la coordination du travail sur place. Il faut donc financer des espaces spécifiquement destinés à cette coordination.

- **Bertrand GALLET**, directeur général de Cités Unies France

Bertrand Gallet est revenu sur la loi Oudin-Santini, qui permet aux collectivités locales de prélever jusqu'à 1% de leur budget pour des opérations d'eau et d'assainissement dans les pays en voie de développement (soit 28 millions d'euros par an). L'usage de ce prélèvement a été élargi à l'énergie, même si ce n'est pas vraiment une compétence des collectivités locales. Un amendement devrait être adopté en deuxième lecture du projet de loi sur le développement au Sénat afin d'élargir l'utilisation de ce « 1% » au ramassage et au traitement des déchets.

TABLE RONDE N° 3 : Urgence-Réhabilitation-Développement : tendances et défis

Dans un premier temps, la distinction des temps de l'urgence, de la réhabilitation et du développement a permis de mieux appréhender les séquences de la réponse aux crises. Elle a également permis de voir émerger des spécialités et des métiers, rendant l'aide plus efficace selon qu'on intervenait en amont ou en aval de la crise.

Ont résulté de ces césures de nombreuses difficultés pour les acteurs de l'aide et les pays concernés, notamment pour assurer la continuité et la cohérence entre ces différents temps, mais aussi entre les multiples intervenants et la large palette des modalités d'action. Face à cela, de nombreuses réflexions tentent depuis plus de vingt ans d'améliorer les liens entre l'urgence, la réhabilitation et le développement. Les concepts de continuum urgence-réhabilitation-développement, puis de contiguum ont été développés, essayant de proposer des cadres pour articuler les différents temps et acteurs de l'aide.

La multiplication des catastrophes naturelles de grande ampleur depuis la fin des années 1990 (ouragan Mitch en Amérique centrale, tsunami en Asie, séismes au Pakistan, en Chine, en Haïti, cyclones aux Philippines, etc.) a mis en exergue l'importance de « l'avant-crise » et des activités de prévention et de préparation des capacités de réponse aux catastrophes. Depuis l'adoption du Cadre d'Action de Hyogo en 2005 pour des sociétés plus résilientes face aux désastres, des sommes importantes ont été investies dans la préparation aux catastrophes. La troisième conférence mondiale sur la réduction des risques de désastres se tiendra à Sendai au Japon en 2015 et la France accueillera la vingt et unième Conférence sur le changement climatique fin 2015.

La récurrence des crises alimentaires et nutritionnelles, avec des cycles de plus en plus rapprochés comme au Sahel par exemple, démontre cependant les limites des programmes de développement pour prévenir ces urgences.

Le concept de résilience nouvellement adopté par l'aide internationale, qui correspond à la capacité des systèmes à anticiper les chocs possibles, à les absorber puis à rebondir, est aujourd'hui à l'origine d'une possible révolution du secteur de l'aide. On assiste en effet à un décloisonnement à l'intérieur des guichets de financement, disciplines, secteurs d'intervention et acteurs, mais aussi à l'émergence d'une réflexion plus stratégique sur les différentes temporalités des crises et de l'aide avec une meilleure prise en compte des risques dans la programmation de l'aide au développement.

Quelles leçons tirer à ce sujet de contextes comme le Mali ? Comment améliorer le lien urgence-réhabilitation-développement en post-crise ? Comment intégrer dans les faits le renforcement de la résilience et de la gestion de risques multiples ?

Interventions :

- **François GRÜNEWALD**, directeur général et scientifique du Groupe URD
[modérateur]

Le lien Urgence-Réhabilitation-Développement est un sujet transversal aux discussions de cette conférence. Il sera abordé par trois angles différents :

- *le cas du Mali à travers la vision de Gilles Huberson et les mécaniques de reconstruction et de relance du développement dans les zones complexes du Mali avec Noumou Diakité ;*
- *la résilience avec Antoine Peigney*
- *et le post crise avec Anne Paugam.*

Si ce sujet reste d'actualité, beaucoup de progrès sont à noter depuis vingt ans grâce aux échanges entre les partenaires de l'urgence et du développement : les ONG, les bailleurs notamment. Le dialogue peut donc produire du changement.

- **Gilles HUBERSON**, ambassadeur de France au Mali

Gilles Huberson a tout d'abord souhaité témoigner de sa fierté envers l'engagement des acteurs humanitaires français au Mali.

Selon l'ambassadeur, le Mali n'est pas un État failli, ni un État détruit ou partiellement détruit, c'est un « État challengé » : une partie de son territoire a été occupée et le rapport à l'État, au danger et au droit international n'est pas le même selon le type d'État dans lequel on se trouve. Dans un « État challengé », l'État reste aux commandes et demeure un acteur majeur, incontournable, ce qui n'est plus le cas dans un État détruit ou failli.

Par ailleurs, le Mali est un pays du Sahel, donc on se retrouve de fait tous les cinq, six, dix ans confronté à une crise, quel que soit le cadre sécuritaire ou institutionnel. Elle survient à occurrence régulière.

L'ambassadeur a ensuite développé cinq points :

- *L'accès aux zones sensibles. C'est une de nos difficultés collectives. Il est du devoir de l'ambassadeur d'alerter les ressortissants français sur les précautions à prendre avant de se déplacer sur certaines zones. Que fait-on avec ces zones où il est quasi impossible de se rendre ?*

- *La question du rapport entre les militaires (CIMIC) et les humanitaires.* Il faut éviter l'absence de lien, de coordination, d'information. L'action menée à Aguélhok et à Tessalit, qui sont des zones très difficiles d'accès, est un exemple de coordination entre les Maliens (des structures chargées du développement du Nord aux collectivités locales) et les militaires de la force Serval, notamment pour la partie vérification.
- *L'importance de la coordination de l'aide.* Le travail mené à Bamako avec les partenaires techniques et financiers est de ce point de vue assez exemplaire. L'État est conscient que l'aide humanitaire doit conserver sa neutralité pour pouvoir agir efficacement, comme le rappelait Kristalina Georgieva avec son expression « *In but Out* ».
- *L'action humanitaire doit tenir compte des impulsions données par l'État malien,* d'autant plus qu'il a un ministre chargé de l'humanitaire. Il faut tenir compte des directions prises par les pouvoirs publics sur place, qui sont opérationnelles contrairement à un État failli.
- *La responsabilité de transparence, de redevabilité.* L'État français a l'obligation d'assurer et de vérifier la bonne utilisation des deniers publics, mais aussi de communiquer sur ses actions, notamment auprès des populations bénéficiaires pour qu'elles puissent évaluer les changements en cours dans leur pays et les résultats.

François Grünewald a noté cinq axes dans cette intervention : la coordination, le dernier recours, le rôle de l'État, la transparence/redevabilité et la communication.

- **Noumou DIAKITÉ**, chercheur malien

Selon Noumou Diakité, pour comprendre le contexte malien, il est important de préciser que le Mali est un État continent (plus de 1 400 000 km²), puisqu'il s'étend du Sahara à la zone guinéenne. Dans un pays aussi vaste, occupé par des Arabo-berbères au Nord et des populations noires africaines au Sud, avec tout un système de brassage de population dû à des empires très importants, il est important d'en comprendre toute la complexité.

Le Mali est dans une situation particulière car il y a un divorce entre le pouvoir central et les préoccupations des communautés. C'est un élément essentiel dans un pays pluriel, principalement sahélien, et qui possède des ressources fluctuantes.

Tous les trois à cinq ans, le Mali est en crise de ressources fourragères, ce qui crée des tensions internes mais aussi au niveau des frontières (avec le Niger et le Burkina Faso). Il est parfois compliqué de valoriser les ressources, notamment le bétail, et de les exporter de

manière rentable pour le pays. Il est essentiel qu'il y ait des programmes étatiques, au niveau central, mais il faut les accompagner pour que les visions politiques soient réalisables au niveau des populations.

Le second aspect très important pour comprendre cette zone est la multiplicité des acteurs qui interviennent aujourd'hui. Les principales difficultés rencontrées sur le terrain relèvent d'un manque de coordination du fait de l'inexistence d'autorités locales. Il faut par conséquent insister sur le rôle majeur des coopérations décentralisées permettant de poursuivre les actions de renforcement de capacités malgré la crise. Le renforcement des ONG locales doit s'opérer avec un réel transfert de compétences, dans le but de développer le Mali et de l'aider dans cette voie.

***François Grünewald** a retenu plusieurs points : la pluralité, le défi quand le politique démissionne, la difficulté à réaliser des actions humanitaires et de développement dans des zones à risques cycliques et à ressources rares, la dynamique de la cohésion sociale et intercommunautaire, le développement local et enfin la sécurité par celui qui reçoit.*

Le débat sort du Mali, qui concentre les contextes de crises humaines, conflits, crises climatiques, société qui doit se restructurer, « État challengé », pour revenir à une question globale qui concerne tous les humanitaires aujourd'hui : la résilience.

- **Antoine PEIGNEY**, directeur des opérations internationales de la Croix-Rouge française

On peut retenir deux mots du film diffusé en introduction de la conférence : la *vulnérabilité*, qui s'accroît pour les plus pauvres du fait du changement climatique, combiné aux évolutions démographiques, et la *participation* : la nécessité que les communautés participent aux décisions politiques locales et soient associées aux programmes sur leurs territoires. Des efforts ont déjà pu être constatés pour associer les victimes dans les opérations de développement, mais aussi dès la phase de l'urgence.

La résilience se définit comme la capacité d'un individu, d'une communauté, d'un pays à résister, s'adapter et surtout récupérer rapidement à la suite d'un stress ou d'un choc. Avant d'être évoqué à Kobé en 2005, le sujet était déjà dans les consciences. Les catastrophes qui se succédaient alors depuis une dizaine d'années mettaient en évidence le lien entre les mondes de l'humanitaire d'urgence et de l'aide au développement. La réduction du risque est une sorte de synthèse entre ces deux mondes et sous-tend la construction de la résilience des personnes et des États.

Par ailleurs, la résilience pose la question de nos vulnérabilités personnelles, comme celles de notre environnement avant le choc de la crise et provoquées par ce choc. Nous savons aussi que résilience et vulnérabilité sont les deux faces d'une même pièce : la résilience reflète les forces et capacités de gestion de la crise, et la vulnérabilité représente le degré de sensibilité aux chocs.

Or, la vulnérabilité des hommes augmente chaque année un peu plus : croissance de la population, urbanisation galopante, environnement dégradé. Par ailleurs, le changement climatique engendre une augmentation de fréquence et d'intensité des événements. Ainsi, en plus d'être des sujets de crise, ces catastrophes sont une cause majeure d'appauvrissement des populations : les moyens de subsistance des ménages et les gains du développement national qui ont mis des années à se mettre en place sont très compromis, voire anéantis.

La faiblesse de la résilience des populations provoque alors une spirale descendante, en particulier pour les crises d'origine sanitaire. En effet, ce sont les populations les plus pauvres qui souffrent le plus des catastrophes : pauvreté chronique, accès aléatoire aux soins, à l'eau, à l'éducation... sont autant de facteurs qui limitent les capacités des populations à se protéger, à résister et à se remettre de la crise.

De ces constats, trois axes de progression émergent :

- *une approche intégrée, dans la durée (contiguum plus que continuum)* : pour le Sahel par exemple, il ne faut pas se concentrer sur la récupération nutritionnelle sévère, mais agir aussi sur la sécurité alimentaire, sur l'accès à l'eau, sur le renforcement des systèmes de santé et des acteurs locaux ;
- *en parfaite synergie avec les pouvoirs publics* : si l'État et les administrations locales affectées manquent de ressources pour mettre en place des législations adaptées, des plans de contingence et de réponse, des systèmes d'alerte précoce, alors la vulnérabilité des populations face aux catastrophes est décuplée ;
- *et financée par une aide décloisonnée entre crédits d'urgence et de développement* : l'accompagnement doit s'effectuer dans la durée pour garantir une relation de confiance avec les acteurs locaux, pour comprendre, agir et transmettre.

François Grünewald a retenu de cette intervention plusieurs points : la vulnérabilité, la capacité, l'analyse des risques, l'intégration, le partenariat multi-acteurs, la dimension multifactorielle, la gestion du temps et le décloisonnement des financements, le rôle des États, la capacité à apprendre, analyser et anticiper. Ce sont les éléments clés d'une approche de gestion des risques.

- **Anne PAUGAM**, directrice générale de l'Agence française de développement

Anne Paugam a débuté son intervention par un constat : l'Agence française de développement (AFD), comme tous les bailleurs de fonds, est interpellée par la multiplication des terrains de crise dans les pays traditionnels d'intervention. Nous devons faire évoluer nos modes d'intervention. Dans ce cadre, il faut poursuivre trois grands objectifs :

- *tout mettre en œuvre pour éviter que nos opérations n'aggravent les tensions.* Cela appelle une analyse approfondie des contextes pour chacune des interventions ;
- *privilégier des opérations duales, c'est-à-dire des projets qui apportent à la fois une plus-value en termes de développement et dans son action sur l'un ou plusieurs des facteurs structurels de fragilité des sociétés dans lesquelles nous intervenons ;*
- *assurer une meilleure articulation entre les actions d'urgence, de réhabilitation et de développement.* C'est un point qui est au cœur des réflexions pour les interventions actuelles, notamment en République Centrafricaine et au Mali.

Aujourd'hui, l'enjeu est de traduire cette approche au niveau opérationnel. Anne Paugam a choisi de présenter les exemples de la Syrie et de la Centrafrique.

En Syrie, il y a un afflux massif de réfugiés qui déstabilise les pays voisins (Liban, Jordanie, Turquie). C'est un contexte où les structures publiques locales sont mises sous tension, totalement saturées en raison de pénuries d'eau et des besoins en assainissement qui s'accroissent de manière exponentielle, mais aussi saturées dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Le choix que fait l'AFD est d'accompagner les collectivités territoriales qui accueillent cet afflux de réfugiés, pour les aider à faire face à ces tensions. Le premier exemple est celui du *travail de l'AFD au travers d'une facilité ONG dotée d'une* enveloppe de 4 millions d'euros et de projets en phase de sélection, avec pour objectif d'aider les collectivités à répondre aux besoins essentiels des populations qu'elles accueillent et des populations hôtes (assistance médicale, déchets...).

Le deuxième exemple, sur un autre levier d'action, est celui de la *réorganisation de projets en cours d'exécution pour s'adapter à un contexte de crise* (projet en Jordanie d'alimentation en eau potable pour lequel un rajout va permettre d'alimenter également des zones accueillant des réfugiés). Ce type de projets permet alors de répondre à la fois aux besoins des populations locales déjà présentes, mais aussi à ceux des populations supplémentaires comme les réfugiés. Tout l'enjeu est de pouvoir répondre aux besoins immédiats, mais aussi d'agir sur des besoins à plus long terme.

En Centrafrique, l'AFD essaie d'agir en fonction des différents temps de la crise :

- dans la phase d'urgence immédiate ou actuelle, c'est l'action rapide qui est privilégiée en faisant intervenir des acteurs locaux et/ou des acteurs de la société civile (travaux d'assainissement à haute intensité de main d'œuvre ciblant des jeunes sans emploi à Bangui) ;
- dans le même temps, il faut préparer une phase de transition avec des actions plus structurées avec les autorités locales. Cela nécessite de conduire un travail important avec les associations sur les priorités, les stratégies, les critères de suivi, et cela dans une logique d'appel à propositions. Plutôt que de ne traiter que les cas prioritaires d'urgence, il faut aussi traiter les causes à ces problèmes pour avoir une vision de long terme ;
- enfin, il faut réfléchir à un troisième temps se situant plus sur la reconstruction et les actions à plus long terme en préparant de nouveaux financements et en réadaptant les projets qui étaient en cours d'exécution.

Pour l'AFD, il est important d'éviter que les pays sur lesquels nous intervenons ne deviennent des orphelins de l'aide, qu'ils ne reçoivent pas l'attention dont ils ont besoin, hors pics médiatiques liés à la crise. Un travail important et vital consiste en la coordination et l'organisation des bailleurs dans ce cadre-là.

Le constat qu'a fait Anne Paugam en arrivant à l'AFD est le besoin de renouveler notre logiciel, non seulement intellectuel mais aussi opérationnel sur la façon de travailler. Chaque organisation humanitaire à sa façon de faire, sa propre structure, et tout le défi réside dans le fait d'aboutir à une coordination des acteurs afin de travailler ensemble, ou du moins de savoir ce que fait l'autre.

L'AFD a lancé un chantier pour réfléchir à l'adaptation des modalités d'intervention. Les questions auxquelles ils se retrouvent confrontés sont compliquées : comment, et jusqu'à quel point utilise-t-on les institutions publiques ? Quels instruments et quelles procédures doivent-êtr mobilisés ? Il ne faut pas tomber dans une logique d'offre auprès des acteurs locaux mais favoriser plutôt une logique d'appui. Comment travailler en zone rouge dans des situations d'insécurité ?

L'AFD a besoin de travailler avec les autres, mais elle n'est pas et ne sera pas le bailleur de l'urgence. L'agence a engagé une mutation, si ce n'est culturelle, en tout cas opérationnelle sur ce sujet.

François Grünewald a souligné quelques termes clés de cette intervention : *l'enjeu culturel des crises, la nécessité de trouver des outils de financement et de travail innovants, de*

prendre en compte les contextes particuliers de chaque situation, de gérer la crise en suivant plusieurs temps et le besoin de coordonner les bailleurs divers.

Débats avec la salle :

- **Jean-Louis VIELAJUS**, président de Coordination SUD

Jean-Louis Vielajus a présenté l'exemple d'une initiative portée par Coordination SUD, Cités Unies France et leurs homologues au Mali pour faire progresser la démocratie locale dans le pays, en particulier l'aspect civil. Il est ensuite revenu sur la nécessité d'aller plus loin dans le concept URD et dans les partenariats avec les pouvoirs publics (Ministère des Affaires étrangères et du Développement international et Agence française du développement).

De plus, il a insisté sur le besoin d'intégrer les sociétés civiles locales dans les actions et de réfléchir en termes de « temps », idée présentée par Anne Paugam. Enfin, il a évoqué la question du financement public, en demandant des financements additionnels sur le lien URD et en soulignant le besoin de coordonner les outils et de trouver des outils flexibles.

- **Nadia-Jeanne GUILLIN**, conseillère humanitaire pour le Sahel, DFID

Nadia-Jeanne Guillin est revenue sur trois points de la discussion : *l'indispensable coordination entre l'humanitaire, la résilience et le développement rendue difficile par certains contextes* tels que le Mali et qui nécessite des conseils de la part des acteurs du terrain (le système de clusters humanitaires est assez compartimenté alors que la résilience a une approche plus intégrée et multisectorielle) ; *la mobilisation et la sécurité des partenaires locaux au même titre que celles des partenaires internationaux dans les zones difficiles d'accès*, et enfin *la nécessité pour les missions intégrées de prendre en compte les préoccupations des différents partenaires*. Selon elle, il est indispensable d'évaluer l'impact d'une mission intégrée telle que le Mali sur la communauté humanitaire pour remettre les acteurs de terrain au centre des décisions, et notamment revoir leur place dans la phase d'urgence.

- **Sophie ZACCARIA-DUVILLIER**, responsable du service d'analyse, d'appui et de plaidoyer de Médecins du Monde

Sophie Zaccaria-Duvillier a souhaité rebondir sur l'intervention d'Anne Paugam et en particulier la nécessité de l'adaptation des modalités d'action. Elle a regretté que les actions humanitaires d'urgence fassent généralement l'économie de l'analyse socio-économique des terrains d'intervention. Elle a précisé que les urgences des acteurs humanitaires n'étaient pas toujours celles des populations, en prenant l'exemple des catastrophes naturelles. Elle a marqué l'importance pour le secteur de l'urgence de s'interroger sur la prise en compte des spécificités locales et sur l'analyse des déterminants socio-culturels des

populations dans la réponse humanitaire. Elle s'est questionnée à propos de la « sanctuarisation » des fonds de l'APD pour la prévention et la préparation aux risques de catastrophe dans le domaine de la santé.

- **Luc LAMPRIERE**, directeur général d'OXFAM-France

Luc Lamprière a appuyé son intervention sur les résultats inquiétants issus du dernier rapport du GIEC. Il a souligné que les constats sur l'évolution du climat préfiguraient un certain nombre de crises, notamment alimentaires. Il a illustré son discours par le cas syrien qui a connu quatre années de sécheresse en amont de la crise, donnant lieu à des mouvements de population dès 2010. Il a proposé quatre réponses à ce sujet : la nécessité d'arriver rapidement à des engagements des États en faveur d'une diminution des émissions ; la réduction de la consommation d'énergie fossile et la promotion d'un développement avec une faible émission de carbone afin de limiter l'empreinte écologique ; le respect des engagements financiers en faveur du climat (100 milliards \$ chaque année pour les pays les plus pauvres) ; et le soutien aux petits producteurs agricoles pour diminuer l'impact du changement climatique et renforcer la résilience.

- **Martine CANAL**, représentante de l'association haïtienne des Citoyens pour le développement, partenaire du Secours Populaire français, a rappelé l'importance de « la prise en charge globale dans les pays du sud » (Haïti par exemple) en prenant en compte tous les facteurs spécifiques d'une région (maladies, risques de catastrophes naturelles...) et en améliorant la coordination entre les acteurs humanitaires sur le long terme.

- **Jean-Bernard VÉRON**, de la fondation de France, a souligné le besoin de développer des stratégies de prévention (méthodologie du rapport Stern), afin de repérer et de traiter en amont les tensions qui pourraient un jour déboucher sur une crise.

- **Philippe de la SAUSSAY** du ministère de l'Éducation nationale est revenu sur la formule d'« *État challengé* » utilisée par Gilles Huberson à propos du Mali et a demandé des précisions pour mieux le définir. L'ambassadeur a proposé un terme synonyme d'« *État défié* ». C'est un État partiellement envahi, challengé sur son propre territoire et ses propres valeurs par des forces qui viennent de l'intérieur et/ou de l'extérieur.

- **Tom DELRUE**, représentant du PNUD, a souhaité rappeler la création d'un cluster « relèvement immédiat » et sa disparition suite à un manque de financement des acteurs humanitaires. La promotion de la résilience dans l'action humanitaire (*resilience building*) par DFID et l'Union européenne a changé les positions. Le PNUD a alors créé un *roster* regroupant des experts et des conseillers de relèvement immédiat qui sont déployés au Bureau du coordinateur humanitaire/ coordinateur résident, pour favoriser la coordination entre les acteurs de l'humanitaire et du développement. Il faut, selon lui, intégrer la coordination dans les structures déjà existantes, et non créer de nouvelles structures.

- **Anne HÉRY**, directrice déléguée du bureau de Paris d'Handicap International, est revenue sur la loi d'orientation et de programmation pour le développement et la solidarité internationale, alors discutée au Parlement mais dans laquelle le lien URD est selon elle trop peu mentionné. Les acteurs humanitaires souhaitent présenter un amendement par le biais de Coordination SUD dans le but de le faire adopter par le Sénat.
- **Caty FORGET** de la fondation Sanofi Espoir a souligné l'importance d'effectuer des évaluations, en particulier pour l'urgence et le post-urgence, et en allant plus loin que les indicateurs d'impact, afin de mieux rendre compte du travail entrepris ensemble.
- **Maria ALABDEH** de l'association franco-syrienne Soriyat pour le développement de la Syrie a présenté ses actions sur le terrain soutenues par le Centre de crise. Elle a rappelé l'importance de l'éducation des enfants, qui est selon elle le défi central de toute action de réhabilitation et de développement, mais aussi de prévention des crises.
- **François GRÜNEWALD** a repris les trois questions posées sur Twitter. La première concerne la prise en compte des déterminants sociaux-culturels dans la réponse humanitaire. Le modérateur a rappelé que moins de 1% des offres d'emploi dans le secteur humanitaire concerne des postes dans le domaine socio-culturel. La seconde interroge les intervenants sur les annonces concrètes qui serviront à renforcer l'action humanitaire de la France dans le futur. Des recommandations ont déjà été faites et seront relayées auprès du ministre, notamment par le Groupe de concertation humanitaire. Enfin la question de la place du décideur dans un travail collégial d'égal à égal a été posée.
- **Gilles HUBERSON** a précisé que la coordination au Mali s'est faite autour d'une troïka composée des partenaires techniques et financiers et de divers groupes. La France est membre de cette troïka et en sera la présidente dès le 1^{er} janvier prochain. C'est même une « troïka + », le plus étant la MINUSMA. Le travail avec les Nations Unies se fait dans cette enceinte au travers de cette dernière. De plus, il a précisé le rôle important des collectivités territoriales et des jumelages entre des collectivités maliennes et françaises, notamment pour les communes.
- **Noumou DIAKITÉ** rappelle l'importance de la coordination entre les différents acteurs à tous les niveaux (État, région, commune) sur l'intégralité du territoire. Il faut savoir qui fait quoi, comment et avec qui ? Les partenariats dans le cadre de la décentralisation et du renforcement des ONG locales sont aussi indispensables et peuvent permettre de mettre en place des programmes locaux, par exemple pour les écoles rurales. Il faut former les ONG locales pour que les ONG du Nord puissent se concentrer uniquement sur le suivi et l'évaluation.

- **Antoine PEIGNEY** a affirmé lui aussi le besoin de prendre davantage en compte le soutien psycho-social. Il a repris l'exemple d'un tel soutien assuré par la Croix-Rouge française dès les premiers jours en Haïti, avec des consultations cliniques. Cette expérience concluante a été reconduite au Nord du Burkina Faso dans le cadre de l'arrivée de réfugiés maliens. Il a ainsi souligné l'importance de la prise en charge des populations hôtes dans les situations de conflits : elles sont aussi stressées par les crises et voient arriver des milliers de réfugiés.

- Enfin, **Anne PAUGAM** a également affirmé la nécessité pour les bailleurs de fonds de comprendre les contextes, donc d'investir dans les sciences sociales, mais aussi d'associer sur le long terme les acteurs de la société civile locale. Le développement englobe l'éducation et est un pilier des actions de l'AFD. Enfin, le changement climatique est un facteur aggravant de la pauvreté. 50 % des financements de l'AFD ont un bénéfice climat.

TABLE RONDE N° 4 : Les défis à moyen terme : quelle place pour les ONG françaises dans un univers humanitaire mondialisé et concurrentiel ?

Au tournant des années 1970, les ONG humanitaires françaises ont profondément modifié et influencé la conception de l'humanitaire en faisant de l'accès aux populations en danger une priorité absolue et un objectif à atteindre avec ou sans autorisation préalable. Ce mouvement a ensuite été suivi et repris, y compris par certains États à travers la « responsabilité de protéger ».

Aujourd'hui, les associations humanitaires françaises sont reconnues pour leur capacité opérationnelle directe. Présentes sur tous les terrains de crise, elles sont partenaires de toutes les grandes agences internationales et travaillent le plus souvent dans la durée, se mobilisant et se complétant pour assurer au mieux le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.

Si, en France, les associations humanitaires partagent généralement les mêmes principes, elles se distinguent de par leur composition, agissant seules ou au sein de véritables réseaux internationaux, disposant de fonds privés élevés ou majoritairement financées par des fonds institutionnels, ayant des capacités opérationnelles et d'influence très variables.

Néanmoins, toutes ces structures restent d'une taille bien inférieure à celle de leurs homologues anglo-saxonnes et leur modèle économique peut être remis en cause dans le contexte actuel de crise économique et de tendance des bailleurs de fonds à la concentration (de plus gros budgets confiés à un nombre restreint d'organisations).

Par ailleurs, le secteur de l'aide internationale continue de se structurer. Des projets de certification sont ainsi en cours d'élaboration et de discussion, que ce soit au niveau des ONG (avec le projet de certification du SCHR) comme à celui des États (discussions pour les lignes directrices IDRL ou au sein du groupe de travail ISO-TC 223). Sous couvert de renforcer qualité et redevabilité des actions, ces initiatives surviennent dans un secteur déjà largement contrôlé et risquent de soumettre les ONG à des charges de gestion supplémentaires, d'augmenter la compétition entre organisations et de soumettre les approches singulières au principe de conformité.

Ces éléments, combinés à la diversification des intervenants et à la montée en puissance des acteurs nationaux, questionnent le devenir des ONG humanitaires françaises. Les enjeux et défis auxquels elles sont confrontées aujourd'hui sont donc de diverses natures : quelle identité et quelle philosophie d'action ? Quelle dépendance vis-à-vis des fonds institutionnels et quel accès aux fonds privés dans un univers de plus en plus concurrentiel ? Quelle structuration pour atteindre une masse critique leur permettant de tenir un rang de

premier plan à international ? Quelle acceptation des cadres normatifs, des contrôles et des enjeux de transparence ? Quel exercice des responsabilités et des obligations face aux tentatives d'instrumentalisation et à l'insécurité ?

Comment les ONG françaises, à la fois si semblables et si diverses, sauront-elles relever ces défis dans les années à venir ? Doivent-elles simplement s'adapter à ces évolutions ou, de façon plus radicale, anticiper une révolution complète de leur rôle et redéfinir leur mandat ? Comment les pouvoirs publics français peuvent-ils accompagner les dynamiques de changement en cours et à venir ?

Interventions :

- **Alain BOINET**, fondateur de Solidarité International, président de Coordination humanitaire et Développement [modérateur]

Nous nous intéresserons surtout aux ONG humanitaires françaises du fait de leurs spécificités, mais la réflexion peut bien sûr être élargie à l'ensemble des ONG humanitaires.

Comme cela a été dit dans les précédentes tables rondes, les acteurs humanitaires sont confrontés aujourd'hui à la multiplicité des intervenants dans le domaine de l'aide humanitaire. Cela amène les ONG à devoir relever un certain nombre de défis organisationnels, économiques, d'adaptation au monde qui change.

- **Andrea KOULAIMAH**, chef de l'unité Afrique centrale, Soudan et Soudan du Sud à la Direction générale ECHO

Andrea Koulimah a tout d'abord présenté les trois éléments principaux d'évolution :

- l'adaptation à l'évolution des situations et des besoins dans le cadre desquels l'action humanitaire intervient (changement climatique, augmentation de l'intensité des conflits...) : les crises représentent des situations d'échec ; Ce qui s'est passé à Djouba le 15 décembre en est un exemple. Les crises provoquées par l'effet combiné des actions des hommes et des catastrophes naturelles sont de plus en plus nombreuses et durent beaucoup plus longtemps. La capacité de la communauté internationale et des différents acteurs humanitaires à faire face à ces crises ne suit pas, que ce soit sur les plans logistique ou budgétaire ;
- le changement de l'équilibre géopolitique de l'aide humanitaire, que ce soit au niveau des bailleurs ou des opérateurs : les « nouveaux intervenants » et les « nouveaux donateurs » font souvent partie du paysage humanitaire depuis

plusieurs années, mais ce qui a changé c'est qu'ils revendiquent désormais une place à part entière dans le paysage humanitaire. Cela nécessite une plus grande coordination, mais aussi de dialoguer et de se remettre en cause. Ces bailleurs ont aussi plus d'influence sur les organisations internationales multilatérales : ils en sont membres et peuvent donc les façonner ;

- associer les autres acteurs : le secteur privé, les universités, les centres de recherche, les médias, les personnalités publiques... Il faut donner un sens à ce qu'est la solidarité humanitaire et ouvrir la base d'acceptation de ses valeurs.

Comment s'adapter aux évolutions du point de vue de Bruxelles, New York et Genève ? L'action humanitaire englobe deux éléments : 1/ l'action sur le terrain, et 2/ la dimension de défense des principes pour lesquels on intervient auprès des populations les plus vulnérables (le plaidoyer).

Cette adaptation aux évolutions amène trois pistes de réponses :

- la réduction des coûts : il est peut-être nécessaire de réduire le nombre de terrains d'intervention et la durée pendant laquelle les humanitaires interviennent sur une crise. Pour cela, il faut améliorer la prévention et proposer des solutions durables, mais surtout agir en partenariat avec les autres. C'est tout le travail qu'a effectué la commissaire Kristalina Georgieva. Les exemples sont nombreux : l'agenda de la résilience, l'approche globale (« *comprehensive approach* »). Cette dernière est différente de l'approche intégrée. Les humanitaires doivent être autour de la table pour tirer les sonnettes d'alarme en gardant leur autonomie d'action et leur manière de travailler (indépendance de la chaîne de commandement). Cette approche, prônée par l'Union européenne, est plus garante de l'indépendance de l'action humanitaire que l'approche intégrée des Nations Unies ;
- l'augmentation de l'impact et de l'influence de l'action humanitaire de l'Union européenne. La première mesure amorcée au début du mandat de Kristalina Georgieva a été la fusion des services en charge de l'aide humanitaire et de la protection civile. Cela entraîne une fusion de moyens et non une fusion de philosophie. Les bénéfices se sont déjà fait ressentir, par exemple en RCA avec les envois de cargos au travers d'un contrat cadre avec la sécurité civile. Il faut améliorer, avec les partenaires de DG ECHO et les opérateurs sur le terrain, les conditions d'accès et le respect des principes humanitaires (droit international humanitaire). Cela passe par une présence locale au niveau des théâtres d'opération les plus difficiles : Bangui, Djouba, Khartoum... Il faut également utiliser l'ensemble des canaux de plaidoyer qui sont disponibles, y compris politiques et à tous les niveaux. La présence d'ECHO sur le terrain permet aussi

d'aider le système humanitaire à prendre le leadership qu'il doit avoir dans le plaidoyer, la coordination et la réponse.

- la dimension européenne de l'aide humanitaire peut être renforcée. Il est nécessaire d'avoir une coordination concrète et étroite dans la réponse d'urgence et la transition vers le développement. En RCA, des bailleurs non européens se greffent à ce pôle de coordination qu'est l'Union européenne.

Que peut-on faire de plus ensemble ? Il faut façonner l'action humanitaire de demain autour du socle de l'universalité des principes humanitaires. L'organisation du Sommet mondial humanitaire en 2016, précédé par des consultations régionales, en sera l'occasion. Il faudra sanctuariser les principes humanitaires, leur donner une légitimité générale à la fois au niveau des États et des sociétés civiles. Le contact privilégié qu'ont les ONG françaises avec les populations locales peut œuvrer en ce sens.



Alain Boinet a retenu de cette intervention la rupture du développement et de l'urgence (exemple de Djouba). Il faudrait réduire le temps d'intervention d'urgence pour réduire les coûts, ce qui est selon lui à la fois essentiel et préoccupant. Il ne faudrait pas affaiblir l'urgence alors que le monde du développement n'a peut-être pas pris assez en compte le principe de résilience. Le continuum de la solidarité internationale devrait être favorisé. De plus, tout cela n'est possible que si la DG ECHO reste un acteur majeur dans le dispositif international, ce qui n'est pas assuré dans un contexte de difficultés budgétaires. Un autre défi est celui de la réorganisation de l'aide internationale qui peut engendrer des progrès, mais aussi une réadaptation profonde de notre travail qui doit être justifiée.

- **Luciano LOIACONO**, responsable « Redevabilité » et Qualité, Handicap International

Handicap International participe aux travaux inter ONG de dialogue avec l'Union européenne sur l'efficience et la meilleure gestion des contrôles et audits portés sur les ONG.

L'organisation a été interpellée par le projet de certification du SCHR « *Steering Committee for Humanitarian Response* », dont l'objectif est de vérifier la possibilité de mettre en place un mécanisme de certification universel avec comme point d'entrée la qualité. La certification doit être vue dans le contexte réel des contraintes d'aujourd'hui.

On ne part pas de zéro, les organisations répondent déjà à des mécanismes de contrôle et de certification à des degrés divers :

- les contrôles réglementaires (les autorités mesurent l'écart entre la gestion d'une organisation et les lois/règles/règlements) ;
- les contrôles contractuels (les bailleurs de fond vérifient que les actions prévues dans le contrat ont été réalisées et que les crédits ont été utilisés correctement) ;
- les engagements pris dans le cadre des comités déontologiques ou des plateformes de coordination professionnelle auxquels les ONG appartiennent : on vérifie que l'organisation se conforme bien aux principes énoncés dans les chartes ;
- les référentiels, y compris internationaux. Le Code de conduite de la Croix-Rouge en est un exemple : il a été intégré dans les référentiels des organisations.

L'apport d'une certification doit trouver sa place dans ce système. Qu'apportera-t-elle et remplacera-t-elle ? Les principaux bailleurs de fonds sont des institutions politiques et ont aujourd'hui un regard direct sur l'utilisation de l'argent par les opérateurs.

De plus, les bailleurs institutionnels financent l'étude de la mise en œuvre d'un projet de certification mais ne sont pas prêts à assumer l'intégralité du coût d'un système de certification. Certains ont un rôle plus attentiste.

Les acteurs associés à cette étude ont tous affirmé qu'ils pouvaient faire mieux en termes de qualité. Ils sont aussi favorables à présenter leurs travaux à des tiers et notamment à leurs pairs.

Un certain nombre de points peuvent toutefois poser question dans le projet :

- la gouvernance du système ;
- la question du champ d'application : à qui cette certification va-t-elle s'appliquer ? L'universalité semble difficile à mettre en place. Le système s'appliquerait en fait uniquement aux ONG. On s'éloigne alors de la qualité au profit de la régulation du secteur ;
- les priorités : la certification est-elle une priorité pour les ONG en matière de qualité ? La première préoccupation est la nécessité d'un rééquilibrage des contrôles. L'essentiel des contrôles des bailleurs de fond porte sur la conformité administrative et financière, très peu portent sur les résultats et quasiment aucun ne porte sur les effets de l'action conduite. Un rééquilibrage est nécessaire pour dégager des ressources pour les résultats et les effets à travers l'évaluation.

La certification est la conformité à une règle. L'évaluation, c'est apprécier ce qui a fonctionné ou non. C'est essayer de tirer l'enseignement d'une action conduite pour améliorer la qualité des actions futures.

Alain Boinet : *Handicap International a placé la qualité comme critère de toute démarche de certification. Le projet a été évalué, ce qui démontre le professionnalisme des ONG face aux projets qui leurs sont proposés.*

- **Randolph KENT**, directeur du *Humanitarian Futures Programme* au King's College

Randolph Kent a répertorié trois événements récents pour introduire sa présentation :

- dans le comté du Somerset au Royaume-Uni, une discussion a eu lieu pour savoir pourquoi les ONG ne s'étaient pas impliquées pour porter assistance à la population britannique suite aux inondations ;
- dans le sillage de l'ouragan Katrina, une ONG a pensé qu'il fallait montrer au peuple américain que la vocation des ONG était d'aider les personnes vulnérables en général et pas seulement dans les pays du Sud ;
- le séisme de Fukushima a démontré que les ONG ne pouvaient apporter qu'une assistance très limitée aux populations car elles ne savaient pas comment réagir dans ce genre de situation.

Pour répondre à la question : « *Qu'est-ce qu'une ONG au XXI^{ème} siècle ?* », Randolph Kent a proposé d'observer les tendances et les types de crises humanitaires du futur, mais aussi les contextes dans lesquelles elles s'inscriront. Chaque crise amène son défi opérationnel propre.

Dans un contexte en constante et rapide évolution, les crises potentielles sont nombreuses et de natures diverses : désastres naturels (changement climatique, astéroïdes...) ou technologiques, conflits... Ces menaces potentielles futures imposent des changements opérationnels significatifs et exigent de raisonner en termes de vulnérabilités globales. Il est probable qu'à l'avenir les vulnérabilités soient d'une ampleur beaucoup plus importante et concernent l'ensemble de la planète, y compris les pays développés qui avaient jusque-là les capacités de faire plus facilement face aux crises. Les gouvernements auront-ils vraiment les moyens de faire face à ce qui se passe dans le Sud mais également au Nord ? Quelle serait la réaction des ONG si tous les systèmes devenaient défailants en même temps ?

Pour le chercheur, il est essentiel que les acteurs humanitaires de demain concilient deux niveaux de positionnement : ils doivent se mobiliser localement, tout en tenant compte des tendances globales. La question du numérique est alors centrale. L'essor des nouvelles technologies de communication et des réseaux sociaux peut en effet être utile mais aussi constituer une menace. L'argent virtuel sur Internet est-il aujourd'hui maîtrisable par les pouvoirs publics ? Il ne faut pas négliger les opportunités et les risques que représentent les cyber-donneurs, notamment en matière de traçabilité des fonds. La mobilisation du secteur privé est un enjeu clé qui nécessite de se poser la question des ressorts de l'engagement humanitaire : la stabilité est notamment un aspect important pour les entreprises, le secteur privé ayant besoin de la résilience pour maintenir la rentabilité de son activité.

L'armée a, quant à elle, un rôle déterminant pour assurer la sécurité des populations, mais dispose aussi de capacités de recherche très importantes qu'il ne faut pas négliger. C'est par exemple elle qui a inventé Internet et la robotique.

Les ONG devraient à l'avenir établir de nouvelles formes de dialogue au-delà de la communauté humanitaire, notamment avec la communauté scientifique. Elles ont vocation à avoir un rôle intermédiaire. En effet, sur le terrain, leur rôle sera de moins en moins important et de moins en moins bien accueilli. Elles seront là pour faire le lien avec des acteurs divers, que ce soit dans les pays du Nord ou du Sud. Elles pourront ainsi être des catalyseurs et faciliter les actions. Dans cet environnement pluri-acteurs, la question n'est pas tant celle de la coordination - le terme est inapproprié selon Randolph Kent - que celle de la collaboration.

Toute organisation devrait disposer d'une éthique, impliquer l'ensemble de ses agents pour l'avenir et être redevable de la manière dont elle prépare l'avenir. De cette redevabilité dépend l'efficacité d'une ONG.

Alain Boinet a souligné l'importance de l'ouverture des ONG à la communauté scientifique, au monde militaire, au secteur privé et aux nouvelles technologies. Aujourd'hui, les ONG sont confrontées à des vulnérabilités globales. La coopération, la collaboration, sont les grands débats actuels. Il faut « penser global et agir local ».

- **Didier LE BRET**, directeur du Centre de crise, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

La *Stratégie humanitaire de la République française*, adoptée en juillet 2012 à la suite à la première Conférence nationale humanitaire, est la feuille de route du ministère. Elle peut se résumer en un seul mot : partenariat. Les pouvoirs publics souhaitent accompagner les ONG dans trois domaines, dans un contexte où de grandes transformations ont déjà été amorcées:

- l'analyse : il est nécessaire que les acteurs humanitaires et les pouvoirs publics partagent un diagnostic, s'accordent sur l'ampleur de la crise, mais aussi partagent leurs analyses sur les modalités d'intervention. Avec l'évolution du paysage humanitaire précédemment décrite, il est indispensable de bénéficier des retours d'expérience des ONG et que celles-ci prennent l'habitude d'alerter les pouvoirs publics lorsque cela est nécessaire, grâce à un dialogue de qualité ;
- l'action : la coordination entre les acteurs publics français, les acteurs humanitaires mais aussi les acteurs privés et les collectivités territoriales grâce au renforcement des partenariats a, par exemple été efficace lors de la crise aux Philippines. Elle doit, dans un premier temps, se faire dans la capitale, pour que les acteurs puissent déterminer tous ensemble les différents plans d'action et avoir une « réponse France ». Les ONG peuvent ainsi avoir une vision globale de la crise et de ce que font les autorités françaises pour définir leurs propres actions. La France dispose d'un large réseau de correspondants humanitaires qui couvre tous les théâtres potentiellement à risque. Ce dispositif est efficace et permet une bonne remontée d'informations. C'est un point de contact pour les ONG. Une coordination est donc aussi nécessaire sur place, la plus inclusive possible, et utilisant le plus possible les structures nationales. La puissance publique doit accompagner les ONG sur le terrain sécuritaire et les informer d'éventuelles menaces ;
- la responsabilité propre de l'État dans sa relation particulière et privilégiée avec les institutions : la position privilégiée de la France sur la scène internationale, en tant qu'État membre et contributeur de nombreuses institutions internationales (Union européenne, Nation Unies...) lui confère un certain nombre de responsabilités et permet une concertation avec les ONG en amont des crises,

pour ensuite arbitrer et donner une position commune. L'analyse des ONG peut ainsi permettre à l'État d'affiner ses positions. Celui-ci a ainsi par exemple mobilisé la diplomatie française dans le cadre des discussions sur les difficultés budgétaires de la DG ECHO.

Dans son discours d'ouverture de la conférence, le ministre des Affaires étrangères et du Développement international a demandé à l'AFD d'inclure dans son engagement pluriannuel une ligne budgétaire traitant spécifiquement de la prévention.

Selon l'OCDE, la part moyenne de l'humanitaire dans l'aide au développement des États de l'OCDE est de 9%, mais est inférieure à 1% en France. C'est le résultat d'une stratégie datant de plusieurs décennies d'investir beaucoup de moyens dans le développement et finalement assez peu dans l'humanitaire pour des raisons historiques, les ONG les plus puissantes levant des fonds indépendamment des pouvoirs publics. Le doublement de la part de l'aide publique au développement également évoqué par le ministre est ainsi un engagement fort.

Enfin, d'un point de vue interne à l'administration, les guichets de l'humanitaire sont trop nombreux au sein du ministère (direction des Nations unies, direction générale de la Mondialisation, Centre de crise), même s'ils coordonnent constamment leur action. D'un point de vue extérieur, cette organisation paraît compliquée. Laurent Fabius a ainsi appelé à une consultation aussi large que possible pour examiner la possibilité de simplifier notre structure administrative. Une avancée peut déjà être constatée : l'intégration de la Mission pour la stabilisation au sein du Centre de crise.

La revue à mi-parcours de la Stratégie Humanitaire est prévue pour la fin de l'année 2014 et permettra de réfléchir aux différents constats évoqués lors de cette conférence.

Débats avec la salle :

- **Thierry MAURICET**, directeur général de Première Urgence – Aide Médicale Internationale

Thierry Mauricet est revenu sur la notion d'équité avec les ONG du Sud qui se verraient certifiées, ce qui pose la question des crédits qui leur seraient alloués. Il a interrogé également les intervenants sur la non nécessité pour les institutions des Nations unies d'être certifiées. Le partenariat est une notion très importante, développée notamment par ECHO alors que les derniers mois ne semblent pas aller en ce sens, principalement en ce qui concerne la transparence des informations.

- **Rachid LAHLOU**, président du Secours islamique - France

Rachid Lahlou a rappelé l'importance de la coordination et de la mutualisation qui peuvent être des opportunités pour les humanitaires français, notamment lors des catastrophes et des grandes urgences. Avec la baisse des financements institutionnels et l'augmentation des besoins, il faut réfléchir à un autre modèle économique pour les humanitaires et les ONG françaises.

- **Stéphanie RIVOAL**, présidente d'Action contre la faim

Stéphanie Rivoal a fait le constat d'ONG stressées, angoissées aux vues des conjonctures occidentales : baisse des financements, développement des « mastodontes » anglais, certification, concentration de financement de plus en plus conséquents entre les mains d'un nombre limité d'acteurs, quête de l'efficacité qui se traduit par « plus de bénéficiaires pour moins de dollars ». Les ONG françaises ont une spécificité : la gouvernance ancrée dans la société civile. Elles ont un devoir de résultats auprès de leurs membres et non de leurs bailleurs de fond. Se posent ainsi les questions suivantes : « Pourquoi ne pas changer de regard et se tourner vers le Sud ? Pourquoi ne pas s'ancrer dans les sociétés civiles des pays ? » Cela changerait selon elle la manière dont les ONG travaillent.

En ce qui concerne les partenariats, il est nécessaire d'instaurer un rapport d'égal à égal. La France pourrait aider les ONG en ce sens, en changeant la temporalité qu'elle leur impose (6 mois, 1 an, 2 ans) et en leur donnant plus de temps pour permettre un bon ancrage dans la société civile. Il faudrait soutenir les ONG dans ces initiatives et financer des projets permettant des liens avec les universités locales, ou permettre un ancrage dans les sociétés civiles avec les intellectuels et les journalistes. L'État devrait simplifier la vie des ONG, plutôt que de la complexifier avec les certifications, et écouter les ONG dans leurs demandes. Enfin, il faudrait revoir le concept d'efficacité, en se concentrant davantage sur ce que les bénéficiaires retiennent de l'action des ONG.

- **Nicolas BORSINGER**, président de VOICE

Nicolas Borsinger a rappelé que VOICE est l'association de 83 urgentistes, dont 11 français, et a pour fonction d'être un interlocuteur privilégié des institutions bruxelloises. Il a axé son propos autour de deux volets :

- *les financements européens* qui ne sont pas que du seul ressort d'ECHO, mais du Parlement européen et surtout des États membres. Il a insisté sur la nécessité de sensibiliser sur ce sujet les ministères de l'Économie et des finances des États membres, ce qui est une tâche difficile pour les ONG. VOICE est mobilisée sur la résolution des questions budgétaires du moment.

- *la limpidité totale du droit international humanitaire* concernant les opérations transfrontières, et en particulier médicales, évoquée par Françoise Bouchet-Saulnier. La

souveraineté nationale est un argument nul et non avénu. Les chancelleries occidentales ont tendance à oublier que le droit international humanitaire stipule clairement les limites du concept de la souveraineté nationale. Il faut que le ministère des Affaires étrangères français le rappelle auprès des autres représentations dans le monde, à Bruxelles, à New York.

- **François GRÜNEWALD** a présenté un élément d'analyse pour comprendre les théâtres d'opérations humanitaires : la présence d'un centre et d'une périphérie (ex. Tchad). Le centre regroupe les grandes ONG anglo-saxonnes, les Nations unies ; alors que la périphérie se caractérise par des zones dangereuses, demandant une logistique compliquée et un personnel réduit. C'est dans cette partie que l'on retrouve principalement les ONG françaises. Il a souligné que les financements les plus conséquents vont vers « les endroits plus faciles ». La professionnalisation a, selon lui, deux conséquences : les personnes qualifiées partent aux Nations unies et les ONG doivent faire face à un phénomène de « zapping » d'une partie de leur personnel, qui change régulièrement d'ONG.

- **Nicolas CHAVENT** du Projet Open Street Map a présenté son entreprise qui travaille sur la cartographie des crises humanitaires. Lors de la crise aux Philippines, l'utilisation des nouvelles technologies en cartographie a été d'une réelle utilité. Elle est aujourd'hui utilisée pour l'épidémie d'Ebola en Guinée.

- **Roger PERSICHINO** de Première Urgence – Aide Médicale Internationale est revenu sur le fait qu'il est à la fois demandé aux ONG de faire de la coordination, de l'analyse, de la prévention, de réfléchir à des opérations dans six mois, deux ans, cinq ans. Il s'est interrogé : « Comment fait-on pour restaurer de la simplicité dans l'action des ONG en termes d'environnement institutionnel ? ».

- **Jean-Baptiste RICHARDIER** de Handicap International a souhaité revenir sur l'interprétation d'un article de loi du 27 juillet 2010 relatif à l'action extérieure de l'État (dite « loi Kouchner »). Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, par l'intermédiaire du Centre de crise et des ambassades, rappelle régulièrement les ONG à leur responsabilité d'employeur. Pour lui, il est nécessaire de clarifier les termes de cette loi pour avoir un partenariat équilibré.

- **Andrea KOULAIMAH** a répondu sur le partenariat et sur les questions des subventions. DG ECHO est présente auprès des ONG sur plusieurs terrains. Il est dommage que les questions financières occultent le reste du travail en commun. Il faut noter la grande dépendance de certaines ONG françaises aux fonds institutionnels européens. La crise aujourd'hui doit être une alerte pour ces ONG. Il faut montrer au contribuable européen qu'avoir une politique européenne en matière humanitaire est quelque chose d'utile.

- **Luciano LOIACONO** a précisé que la certification serait une distinction accordée à un organisme qui répond à des critères prédéfinis, et permettant un accès à deux leviers principaux : l'accès à des financements et l'autorisation par le pays hôte. Le système d'exemption de la certification doit être couplé à la notion d'inefficacité pour « éliminer les brebis galeuses ».

- **Didier LE BRET** a répondu à la question sur la loi du 27 juillet 2010, dite « la loi Kouchner », qui a pour but de responsabiliser les Français. Chaque fois que l'État engage des moyens (publics ou d'États tiers), ce sont les impôts des contribuables qui y contribuent. C'est une question d'équité. La loi prévoit des exemptions, que ce soit pour les journalistes ou pour les humanitaires. Dans ces deux cas, un niveau de risque est toujours consenti. Aucun décret d'application n'a été pris afin de maintenir une ambiguïté constructive. La « jurisprudence Karachi » est spécifique aux entreprises. Les décisions présentées par l'État français à Bruxelles sont toujours des décisions concertées au niveau interministériel.

- **Alain BOINET** a conclu cette table ronde en notant qu'au niveau du partenariat, les relations sont en train de changer car les limites du partenariat entre les acteurs humanitaires et les pouvoirs publics relèvent d'une longue histoire. Il y a un besoin d'adaptation à cet environnement qui change, et l'efficacité au service des populations en danger est la boussole qui doit guider ces évolutions. Il existe plusieurs structures de concertation qui doivent fonctionner (Commission humanitaire de Coordination Sud, Groupe de concertation humanitaire...). La loi d'orientation et de programmation est une préoccupation pour les ONG, l'amendement sur l'URD est ressorti de l'Assemblée nationale totalement épuré, ce qui nécessite de continuer le travail en partenariat avec les parlementaires. Enfin, il a évoqué deux points :

- il n'y a pas d'aide humanitaire sans ressources financières, les capacités sont toujours en retard par rapport aux besoins ;
- il est indispensable de doubler la totalité des financements destinés aux ONG.

Synthèse de la Conférence nationale humanitaire

Véronique de Geoffroy, directrice des opérations du Groupe URD et le Professeur Jean-François Mattei, président du Fonds Croix Rouge française, ancien ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées, ont présenté une synthèse transversale des débats et des pistes de réflexion à moyen terme (cf. page 5 « Synthèse »).



© Gwenn Dubourthoumieu / ACTED

Discours de clôture

Pascal CANFIN, ministre délégué en charge du Développement

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi de conclure votre journée de travail. Je n'ai malheureusement pas pu assister à la totalité des travaux, mais je tenais absolument à être présent et à écouter la synthèse qui vient d'en être faite par les deux rapporteurs, que je remercie particulièrement pour la qualité de leur synthèse. J'ai écouté avec beaucoup d'attention les différents messages et ils seront relayés, ils nourriront l'action de l'État dans les prochaines semaines, les prochains mois et les prochaines années.

Puisque vous avez entendu beaucoup de discours aujourd'hui, vous avez beaucoup échangé et qu'il commence à se faire tard, **je voulais simplement partager avec vous trois messages.**

Le premier message porte sur le changement climatique.

Cela ne vous étonnera pas, vous l'avez vous-mêmes évoqué aujourd'hui à de très nombreuses reprises, et c'est la deuxième actualité du jour. La première, je n'ai pas besoin d'y revenir. La deuxième actualité, c'est la remise du rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le plus alarmiste depuis que ce groupe d'experts existe. Je crois qu'il faut impérativement que l'on prenne conscience collectivement du fait qu'il n'y a plus d'un côté l'agenda de l'humanitaire et du développement, et de l'autre, l'agenda de la soutenabilité. Et c'est là tout l'enjeu de la grande négociation en cours : l'agence post 2015, dont vous êtes un des acteurs. Il n'y a qu'une seule feuille de route pour l'ensemble de l'humanité. Et si nous échouons collectivement à définir cette feuille de route à New York en septembre 2015, nous passerons à côté de la responsabilité qui est la nôtre.

Vous l'avez dit, l'impact du changement climatique se mesure de plus en plus sur le terrain, et notamment dans les pays qui sont déjà les plus vulnérables. On peut penser au Sahel évidemment, on peut penser à la corne de l'Afrique, on peut penser aussi à l'Afrique australe et notamment à la Namibie : là où il pleuvait, il n'a pas plu depuis trois ans.

Que dit la Banque mondiale, qui n'est pas à proprement parler une officine écologiste dédiée à la lutte contre le changement climatique ? Elle dit que la première menace sur le développement est un changement climatique non maîtrisé à plus de 4 degrés. Parce que la

première menace sur l'insécurité alimentaire - et s'il y a bien un sujet qui est au cœur de votre mission, c'est celui-ci - c'est de pallier à l'insécurité alimentaire due aux crises. La première menace au XXIème siècle sur l'insécurité alimentaire, ce ne sont pas les conflits, ce ne seront pas les causes humaines, ce seront les causes dites « naturelles », comme l'évoquait Laurent Fabius ce matin, les causes liées au changement climatique.

Vous parliez de la nécessaire rénovation du logiciel de l'humanitaire, je crois que cette dimension de l'intégration des impacts du changement climatique est un élément déterminant de ce nouveau logiciel.

Le deuxième message que je voulais partager avec vous porte bien entendu sur une actualité qui est aussi brûlante, celle de la Centrafrique.

J'étais il y a 15 jours avec mon homologue allemand et le Commissaire Andris Piebalgs en Centrafrique. C'était, je le cite : « le premier déplacement conjoint franco-allemand sur un théâtre de crise en Afrique ». C'est un message qui, je crois, mérite aussi d'être souligné dans un contexte où nous le savons, et vous le savez, il est difficile de mobiliser la communauté internationale dans toutes ses dimensions sur cette crise. Nous le faisons au maximum depuis maintenant plus de six mois.

Cela a pris du temps pour obtenir la résolution des Nations unies, et nous avons parfaitement conscience que pendant les trois à quatre mois, entre l'été 2013 et le mois de décembre 2013, la situation s'est aggravée. Nous en payons aujourd'hui les conséquences aussi sur le plan humanitaire.

J'étais donc il y a 15 jours à Bangui, et j'ai vu, comme au Mali il y a maintenant un an, l'action des ONG françaises sur le terrain. Et je dois dire que **c'est toujours un immense honneur** - je ne parlerai pas de plaisir dans ces circonstances - **de voir que grâce à votre action, la France est on ne peut plus fortement représentée sur ce théâtre d'opérations.**

En Centrafrique aujourd'hui, je l'ai dit, nous avons un risque de famine dans les prochaines semaines et les prochains mois. Et nous sommes totalement mobilisés avec le Centre de crise, avec l'Union européenne, avec les Nations unies, avec la Banque mondiale, avec la FAO, avec le PAM, avec le Gouvernement centrafricain bien évidemment, pour faire en sorte :

- de combler le déficit financier qui existe encore ;
- que l'aide alimentaire et les semences puissent arriver à Bangui ;
- qu'elles puissent ensuite parcourir les kilomètres nécessaires pour arriver dans les villages, dans les familles, dans les communautés.

Aujourd'hui, ce défi n'est pas encore gagné. Il est à gagner dans les quinze jours, les trois semaines, le mois qui vient, car si ce n'est pas le cas, il sera perdu et nous nous exposerons à un risque de famine.

Nous sommes donc totalement mobilisés et nous avons besoin de votre action, nous avons besoin de vos réseaux, nous avons besoin de votre voix pour réussir cette mobilisation collective pour la Centrafrique.

Le troisième message que je voulais partager porte sur les relations que vous entretenez avec les pouvoirs publics français, et que nous entretenons avec vous.

Je ne vais pas entrer dans l'ensemble des dispositifs qui existent, de l'AFD au Centre de crise ou du Centre de crise à l'AFD. Je tiens à vous dire d'une part que je suis extrêmement attaché, et je le suis depuis le premier jour dans cette responsabilité, à ce fameux continuum urgence-réhabilitation-développement. Parce qu'effectivement sur le terrain, et nous l'avons fait je crois au Mali et nous sommes en train d'essayer de le faire aussi en Centrafrique, c'est la seule stratégie gagnante.

C'est pour cela que lorsque je vous réunis, l'ensemble des acteurs humanitaires actifs présents en Centrafrique par exemple, au Mali il y a plusieurs mois, je le fais avec des interlocuteurs de l'État qui vont du Centre de crise à l'AFD, car c'est bien l'ensemble des outils qu'il faut mobiliser autour d'une stratégie commune.

Le deuxième élément, c'est bien évidemment le dialogue permanent que nous avons avec vous. Il y a les forums existants et puis il y en a un nouveau : le Conseil national du développement et de la solidarité internationale, qui tiendra sa première réunion officielle ce vendredi. Et vous, acteurs de l'humanitaire, y êtes bien évidemment représentés. Vous y êtes présents, parce qu'il serait absolument paradoxal de dire ce que je viens de dire sur le continuum, sur la continuité urgence-réhabilitation-développement, et de ne pas vous associer au Conseil national du développement et de la solidarité internationale. Vous y serez donc présents, vous aurez toute votre place en complément des lieux plus opérationnels qui existent déjà.

Le troisième élément qui nous lie ce sont aussi les relations financières puisque l'État finance une partie, certes modeste, de l'activité des acteurs humanitaires. On l'a rappelé ce matin, l'essentiel de notre contribution passe par le budget européen, et c'est très bien ainsi. Cela nous permet aussi, et c'est un message que je martèle en permanence, d'avoir un effet levier sur des montants infiniment plus importants que ce que nous ne pourrions jamais mobiliser seuls, si nous agissions tout seul dans notre coin. Le drapeau européen, c'est aussi le drapeau français. C'est pour cela qu'en tant qu'ancien député européen, je m'investis pleinement à Bruxelles auprès des deux Commissaires en charge de ces questions, de façon

à faire entendre votre voix, à faire entendre la voix de la France, et à faire évoluer en permanence les stratégies européennes.

Mais il y a aussi des relations financières entre l'État et les acteurs de l'humanitaire, et comme le rappelait Laurent Fabius ce matin, nous avons doublé, nous doublerons sur le quinquennat la part de l'aide publique française qui passe par les ONG. Nous en avons pris l'engagement réitéré à de nombreuses reprises. Cela inclura bien évidemment la part de l'aide qui passe par les acteurs de l'humanitaire, donc il n'y aura pas de différence de traitement entre d'un côté les acteurs de l'humanitaire et de l'autre les acteurs du développement.

Voilà les quelques sujets que je voulais évoquer avec vous. Puisqu'il me revient de conclure, je voulais le faire non pas en posant la question existentielle : « Qu'est-ce qu'une ONG ? » - à laquelle je ne suis pas qualifié pour répondre et pour laquelle le temps me manque - ni de poser la question d'Hannah Arendt : « Qu'est-ce que la politique ? », même si la journée s'y prête.

Je voudrais juste dire qu'il y a deux éthiques pour un homme politique, deux éthiques pour les acteurs de la société civile. Ce sont l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité. Et nous sommes en permanence en train de jongler entre ces deux éthiques pour trouver la meilleure réponse possible aux crises auxquelles vous êtes confrontés, auxquelles nous sommes confrontés. Et dans cet équilibre permanent sur lequel il n'y a pas de tables de la loi qui dicteraient une conduite, il y a l'intelligence collective. Et cette intelligence collective, c'est justement la valeur ajoutée de la façon dont j'entends conduire cette politique en dialogue permanent avec vous.

Puisque j'ai eu l'occasion de voir au Burkina Faso avec Médecins sans frontières et Médecins du monde, ou encore très récemment à Bangui avec Action contre la faim et d'autres ONG françaises, l'extraordinaire dévouement des équipes qui sont en permanence sur le terrain, **je n'aurais qu'un seul mot, un seul mot au nom de la France pour conclure cette journée : merci beaucoup à vous.**

Annexes

Annexe 1 : Les acteurs de la Conférence nationale humanitaire

Annexe 2 : Le programme de la Conférence nationale humanitaire

Annexe 1 : Les acteurs de la Conférence nationale humanitaire

Mme Valerie AMOS

Valerie Amos est, depuis septembre 2010, la Secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires et Coordinatrice des secours d'urgence des Nations Unies. Elle apporte à cette fonction sa connaissance et son expérience approfondie dans le domaine humanitaire.

Avant de prendre ses fonctions aux Nations Unies, elle a été Haut-Commissaire du Royaume-Uni en Australie, militante de longue date et avocate spécialisée dans les droits de l'Homme, la justice sociale et les questions d'égalité, Secrétaire d'Etat pour le Développement international au Gouvernement britannique, Présidente du Conseil privé et Leader de la Chambre des Lords.

Née en Guyane, elle a fait ses études dans des universités britanniques et américaines. De plus, elle a reçu l'ordre de la Volta par le gouvernement du Ghana et a été distinguée par le gouvernement du Bénin. Enfin, elle a été reconnue par le Smithsonian Museum for African Art pour son travail sur le continent africain.



M. Alain BOINET

Alain Boinet est le fondateur de l'ONG Solidarités International qui comprend aujourd'hui 2000 personnes actives dans 18 pays et secourant environ 5,2 millions de personnes.

Président, avec Xavier Boutin, de la Coordination Humanitaire et Développement, il est aussi membre du conseil d'administration de Coordination Sud ainsi que du Partenariat Français sur l'Eau. Il est particulièrement engagé dans l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement ainsi que dans la mise en œuvre effective du processus urgence – reconstruction développement. Alain Boinet est, avec Benoît Miribel, l'auteur du rapport *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise*, destiné au ministère des Affaires étrangères (mars 2010).

Il publie régulièrement des articles et des notes sur le blog *Défis humanitaires*.



Mme Françoise BOUCHET-SAULNIER

Françoise Bouchet-Saulnier, docteur en droit et magistrat, est la Directrice du département juridique de Médecins Sans Frontières.

Elle participe à la définition des droits et responsabilités de MSF dans le cadre de ses actions humanitaires et médicales en situation de crise et de conflit armé, de secours général aux populations ou de secours médical aux blessés, malades et victimes de violence.

Au cours des vingt dernières années, elle a contribué au développement des politiques, des pratiques et des prises de paroles publiques de MSF sur : l'action humanitaire, la défense de l'espace humanitaire, l'accès aux victimes, la protection des populations face aux crimes de masse et aux défis posés par les interventions militaires internationales et les tribunaux internationaux.

Elle est l'auteur de nombreux ouvrages et articles sur l'action humanitaire, le droit humanitaire et la justice internationale, et est chargée d'enseignement en master à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et à l'Institut Catholique de Paris.



Mme Marie-Pierre CALEY

Marie-Pierre Caley est la Directrice générale de l'ONG française de solidarité internationale ACTED qu'elle a cofondée il y a vingt ans.

Elle a travaillé au développement des activités d'ACTED en Afghanistan, puis en Asie Centrale et, depuis 2004, en réponse aux principales crises humanitaires à travers le monde, aussi bien sur des réponses d'urgences, que sur l'accompagnement et le renforcement des dynamiques de développement. Aujourd'hui, elle supervise l'ensemble des missions de l'ONG dans près de 35 pays.

Marie-Pierre Caley a également contribué au lancement de nombreux outils et initiatives qui participent à la définition d'un agenda humanitaire et du développement durable innovant, holistique et inclusif : le réseau de microfinance OXUS, la plateforme Convergences et son forum mondial annuel, le think tank Impact Initiatives, le site Babyloan.org, etc.



M. Pascal CANFIN

Pascal Canfin est, depuis mai 2012, Ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé du Développement.

Il est l'auteur de six ouvrages dont *Le contrat écologique pour l'Europe* (Les Petits matins) ou encore *Notre défi : inventer un développement social et durable* (Revue Projet).

Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux en 1997 puis de l'Université de Newcastle en 1998, il a exercé les fonctions de chargé de mission puis consultant en Ressources Humaines, journaliste au mensuel *Alternatives économiques* comme spécialiste des questions économiques, sociales et de la responsabilité sociale des entreprises, Député européen (Europe Ecologie – Les Verts).



M. Jean-Marc CHÂTAIGNER

Diplômé de Sciences-Po Bordeaux et de l'École Nationale d'Administration, il devient, en 1990, administrateur civil au ministère de la Coopération et du Développement. En 1992, il est nommé Conseiller à la Mission de coopération et d'action culturelle en Côte d'Ivoire, avant de rejoindre la Mission permanente de la France auprès des Nations Unies à New-York, entre 1995 et 2001.

De 2001 à 2004, il est Directeur adjoint du développement et de la coopération technique au ministère des Affaires étrangères. Il entre ensuite à l'Agence Française de Développement comme directeur du pilotage et des relations stratégiques jusqu'en 2007, puis est nommé Directeur de cabinet de Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie. En 2008 il devient directeur adjoint de cabinet de Bernard Kouchner, alors ministre des Affaires étrangères et européennes, et Directeur de cabinet d'Alain Joyandet, secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie.

Ambassadeur de France à Madagascar entre 2009 et 2012, il est nommé directeur général adjoint de la mondialisation, du développement et des partenariats en mai 2012. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles sur les questions de développement.



M. Yves DACCORD

Né en 1964, Yves Daccord est licencié en sciences politiques. Il est entré au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 1992, après une première carrière de journaliste et de producteur à la télévision.

Il a travaillé en Israël et dans les territoires occupés, au Soudan, au Yémen, en Tchétchénie et en Géorgie. En 1998, il est devenu Chef de la division de la Communication, puis Directeur de la Communication en 2002, fonction qu'il a occupé jusqu'à sa nomination au poste de Directeur général du CICR en 2010.



Mme Véronique DE GEOFFROY

Véronique de Geoffroy est diplômée du Master de l'Université d'Aix-en-Provence en Droit International Humanitaire.

Elle a participé à la structuration du groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD) depuis 1998 et coordonne aujourd'hui, en tant que directrice des opérations, les différents travaux de recherche, d'évaluation et de formation de cet institut.

Elle suit plus particulièrement les enjeux de la qualité et de l'efficacité de l'aide ainsi que la question de la coordination. Elle coordonne par ailleurs le Consortium INSPIRE qui vient en appui à la DG ECHO pour l'élaboration et l'application de ses politiques humanitaires.

Ce poste fait suite à plusieurs années de gestion de projets humanitaires avec les ONG sur différents terrains de crise entre 1992 et 1997 (Colombie, ex-Yougoslavie, RDC, Angola).



M. Noumou DIAKITÉ

Noumou Diakité est diplômé de l'Ecole vétérinaire de Maisons Alfort et de l'Université de Paris Créteil. Après une spécialisation à Institut de médecine vétérinaire tropicale et en gestion des entreprises au Centre d'études financières économiques et bancaires, il est rentré au Mali en 1978 et a travaillé à la Direction nationale de l'élevage avant de devenir Directeur général de l'Opération de Développement de l'Elevage dans la région de Mopti, en 1980.

A partir de 1991, le Dr Diakité a renforcé ses missions de consultant et a travaillé pour plusieurs institutions et organisations internationales, tant au Mali que dans plusieurs pays africains. Il est actuellement Directeur du bureau d'études Sahel Consult Mali, et auteur de plusieurs publications dont le roman *Mourir pour l'Azalaï* paru début 2012. Il est aussi actif dans plusieurs associations de la société civile au Mali, membre fondateur et président de l'association Damien Boiteux-Mali.



M. Laurent FABIUS

Spécialiste des questions économiques et financières, des affaires européennes et des relations internationales, Laurent Fabius est, depuis mai 2012, Ministre des Affaires étrangères. Il a enseigné dans plusieurs universités aux États-Unis et en Chine, et est l'auteur de six ouvrages dont *Les Blessures de la vérité* (Editions Plon, Prix du Livre Politique) et *Le Cabinet des Douze. Regards sur des tableaux qui font la France* (Gallimard, Prix Montaigne).

Agrégé de lettres à l'École Normale Supérieure puis diplômé de l'École Nationale d'Administration (promotion François Rabelais 1971-1973), il a exercé successivement les fonctions de maître des requêtes au Conseil d'État, Ministre chargé du Budget, Ministre de l'Industrie et de la Recherche, Premier Ministre, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Président de l'Assemblée nationale.



M. Bertrand GALLET

Bertrand Gallet est le Directeur général de Cités Unies France, depuis 1999.

Enseignant en relations internationales à l'Université Paris XIII depuis 1995, il a occupé les postes de Secrétaire général de la Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie auprès du Premier ministre (1985-1986), Directeur adjoint de l'Institut des relations internationales et stratégiques (1994) et Responsable des relations internationales au Cabinet du ministre de l'Éducation nationale (1997-1998). Diplômé de l'École Nationale Supérieure de Saint-Cloud, il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont *la politique étrangère commune* (1998). En 1995, il a reçu le Prix Albert Londres. Il est Chevalier de l'ordre de la Légion d'honneur.



Mme Kristalina GEORGIEVA

Kristalina Georgieva est, depuis février 2010, Commissaire européenne chargée de la coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises.

Avant de rejoindre la Commission européenne, elle fut Vice-présidente et Secrétaire générale à la Banque mondiale, Directrice et représentante résidente à la Fédération de Russie, à Moscou, et Directrice stratégie et opérations, développement durable à la Banque mondiale.

Native de Bulgarie, elle a réalisé un Doctorat en sciences économiques à l'Université d'Economie nationale et mondiale de Sofia.



M. François GRÜNEWALD

François Grünwald est, depuis 1997, directeur général et scientifique du Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD) et conduit de nombreuses évaluations pour le Comité permanent inter-agences (Corne l'Afrique en 2006, Haïti en 2010 et Sahel en 2013).

Ingénieur Agronome de l'INA-PG, il travaille depuis plus de 35 ans dans le secteur de la solidarité internationale pour des ONG, pour les Nations unies, le CICR et diverses coopérations bilatérales. Spécialiste des questions de prévention des crises et de préparation des mécanismes de réponse, ainsi que des problèmes de reconstruction post-crise, François Grünwald a contribué à de nombreuses publications sur l'humanitaire et la gestion de crise.



M. Gilles HUBERSON

Gilles Huberson est, depuis avril 2013, Ambassadeur de France au Mali. Il était auparavant Chef de la Mission interministérielle Mali-Sahel.

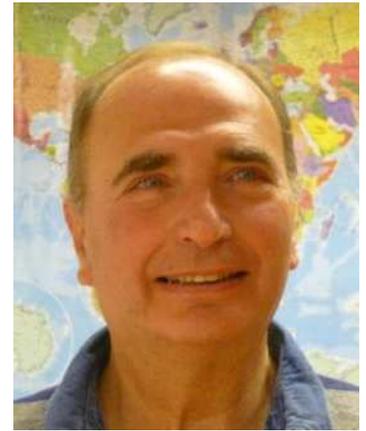
Au cours de sa carrière, il a exercé successivement les fonctions de responsable « lutte contre le terrorisme » à Paris ; deuxième conseiller à Kuala Lumpur puis à Ottawa ; sous-directeur de la sécurité des Français à l'étranger et directeur de la cellule d'urgence et de veille sécurité ; conseiller diplomatique et affaires européennes de la ministre des outre-mer. Il a également occupé les fonctions de Directeur « affaires générales » du groupe LVMH, en charge des questions de sécurité. Ancien officier d'active, il a à ce titre exercé les fonctions de Commandant militaire du Premier Ministre.



M. Randolph KENT

Le docteur Randolph Kent, du King's College (Londres), dirige le programme *Humanitarian Futures* mis en place à la fin de 2005 dans le but de contribuer à développer les capacités d'adaptation et d'anticipation des organisations humanitaires face aux menaces à venir.

Avant d'occuper ce poste, il a été jusqu'en avril 2002 coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies en Somalie. Auparavant, il avait exercé les fonctions de coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies au Kosovo (1999) et au Rwanda (1994-1995), de chef du Groupe des services d'appui du Comité permanent inter organisations (1992-1994), de chef du Groupe des activités d'urgence des Nations Unies au Soudan (1989-1991) et de chef de la prévention des situations d'urgence et de la planification préalable en Éthiopie (1987-1989).



Mme Andrea KOULAÏMAH

Andrea Koulaïmah est, depuis septembre 2009, chef d'unité pour l'Afrique Centrale et les Soudans à la Direction Générale de l'Aide Humanitaire et de la Protection Civile (DG ECHO) de la Commission européenne.

Elle a commencé sa carrière en 1998 à la Commission européenne, en poste à la délégation au Caire, puis a rejoint la DG ECHO où elle a couvert plusieurs crises humanitaires (Balkans, Afghanistan, Afrique du Nord) et occupé le poste de Chef d'unité adjoint finances, questions juridiques et support aux partenaires. Avant d'entrer à la Commission, elle a travaillé sur les questions de coopération au développement comme chercheur au Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement (ECDPM) à Maastricht.



M. Didier LE BRET

Didier Le Bret est, depuis janvier 2013, Directeur du Centre de crise du Ministère des Affaires étrangères, institution qui coordonne l'action du ministère en réponse à toutes les crises internationales impliquant des ressortissants français ou appelant une réponse humanitaire. Il était auparavant Ambassadeur de France en République d'Haïti.

Au cours de sa carrière, il a exercé successivement les fonctions de premier secrétaire à Moscou, puis à Vilnius ; de premier conseiller à la Mission permanente de la France auprès des Nations Unies à New York ; et de chef de mission de coopération à Dakar. Il a également occupé les fonctions de Directeur adjoint au Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la Francophonie.



M. Luciano LOIACONO

Depuis 2011, Luciano Loiacono est responsable du service Redevabilité & Qualité, au sein de la Direction générale de Handicap International. Il est membre du Comité des directeurs et animateur du Comité des audits. A ce titre, il coordonne la mise en œuvre des réponses institutionnelles en matière de qualité, de transparence, de standardisation et de certification.

Engagé dans l'humanitaire depuis 1989, il a travaillé sur le terrain pour différentes organisations avant d'intégrer le siège de Handicap International en 1995. Il a successivement exercé des fonctions de veille opérationnelle, de coordination thématique Assistance aux victimes pour la Campagne d'interdiction des mines, et participé au groupe d'experts du comité de suivi de la Convention d'Ottawa. Il a été très impliqué dans la définition des positionnements opérationnels, du champ d'action et de la stratégie de la fédération Handicap International.



M. Jean-Claude MALLET

Jean-Claude Mallet est, depuis mai 2012, conseiller spécial auprès du ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian.

Issu de l'École Nationale d'Administration (promotion Léonard de Vinci, 1983-1985), il a exercé successivement les fonctions d'auditeur au Conseil d'État, chargé de mission auprès du Directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, adjoint au préfet, coordonnateur pour la libre circulation des personnes en Europe, délégué aux relations internationales au ministère de l'Intérieur, conseiller technique pour les Affaires internationales et stratégiques au cabinet du ministre de la Défense Pierre Joxe, directeur des Affaires stratégiques du ministère de la Défense, secrétaire général de la défense nationale (SGDN), délégué interministériel à l'aide de la France aux États affectés par le tsunami de décembre 2004 au Conseil d'Etat. En 2007, il a été nommé président de la Commission du *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*.



M. Jean-François MATTEI

Jean-François Mattei est médecin, professeur de pédiatrie, de génétique et d'éthique biomédicale.

Membre du Comité Consultatif National d'Ethique jusqu'en 1997, il est membre-titulaire de l'Académie Nationale de Médecine depuis 2000. Il a été président du conseil d'administration de l'Ecole des Hautes Etudes de Santé Publique de 2007 à 2012. Il a été Ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées de 2002 à 2004, Conseiller d'Etat de 2004 à 2008 et Député des Bouches-du-Rhône à quatre reprises. Il a été Président de la Croix-Rouge française de 2004 à 2013 et préside depuis le Fonds Croix-Rouge française, un fonds de dotation dédié à la recherche sur l'humanitaire. Il est l'auteur d'une vingtaine de livres, dont *Humaniser la vie : plaidoyer pour le lien social* (Presses de la Renaissance, 2009), *L'urgence humanitaire, et après ?* (Hachette Littérature, 2005) et *Où va l'humanité ?* (Les liens qui libèrent, 2013).



M. Benoît MIRIBEL

Benoît Miribel est, depuis 2007, Directeur général de la Fondation Mérieux, spécialisée dans la lutte contre les maladies infectieuses dans les pays en développement. Il est également depuis juin 2013 Président d'honneur d'Action contre la Faim (ACF), après en avoir assuré pendant quatre années la Direction générale (2003/2006), puis la présidence de juin 2010 à juin 2013.

En 2010, il a co-rédigé avec Alain Boinet, le rapport *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise*, commandé par le Ministre des Affaires étrangères et européennes. Il est également membre du « Groupe de Réflexion Urgence et Post-Crise » dont l'objectif principal est de favoriser une réflexion transversale entre les différents types d'acteurs intervenant sur les terrains de l'urgence/post-crise. Il est membre de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme.

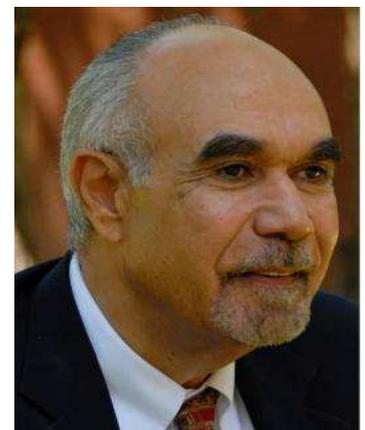


M. Jean-William (Bill) PAPE

Le docteur Jean-William Pape est professeur de médecine à la Cornell University (États-Unis) et Directeur des Centres Gheskio (Haïti).

En 1982, il fonde Gheskio, le premier groupe d'études sur le Sida du monde. Les centres reçurent des crédits pour leur contribution au « ralentissement de l'épidémie » de Sida en Haïti et constituent un « modèle pour les pays à faibles ressources pour combattre le Sida, la tuberculose et les diarrhées » (*New York Times*, 22/12/2002).

Le Dr Pape a reçu plusieurs distinctions : Audain (Haïti), la Légion d'honneur (France), Christophe Mérieux et a été élu à l'Institut de médecine des États-Unis, Carlos Slim, Gates, Clinton, Kochon-OMS.



Mme Anne PAUGAM

Anne Paugam est, depuis le 3 juin 2013, Directrice générale de l'Agence Française de Développement (AFD), établissement public dont la mission est de financer et d'accompagner le développement des pays du Sud et des Outre-Mer français.

Après un début de carrière à l'Inspection générale des Finances et à la Banque mondiale, elle a exercé la fonction de Conseillère puis Directrice adjointe au cabinet du Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie.

Mme Paugam a rejoint l'AFD en 2002 pour y exercer successivement les fonctions de Directrice du service chargé de la programmation et du pilotage stratégique, Directrice du département du développement humain, puis de Secrétaire générale et membre du comité exécutif, en charge du budget, des moyens, des finances et des risques.

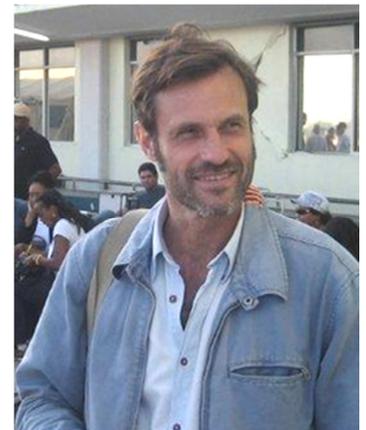


M. Antoine PEIGNEY

Antoine Peigney est, depuis janvier 2002, directeur des opérations internationales de la Croix-Rouge française. En 2005, sa responsabilité s'est élargie aux relations internationales. Il était auparavant responsable du pôle opérationnel de la direction internationale depuis 1998, date de son entrée à la Croix-Rouge.

A sa sortie de l'Institut Bioforce, en 1990, il a effectué dix missions humanitaires au Liban, en Afrique, et dans les Balkans, pour les ONG Solidarités, Médecins du Monde, Action contre la faim, Terre des Hommes, Secours populaire français. Puis en 1995, il a été chargé des programmes Afrique pour l'ONG EquiLibre avant de rejoindre la Croix-Rouge française.

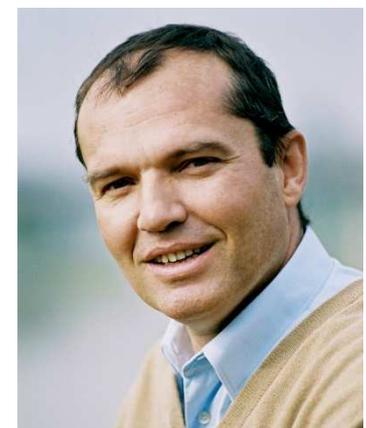
Actuellement la Croix-Rouge française agit dans 31 pays avec 174 expatriés et 1200 collaborateurs nationaux engagés dans des programmes d'aide au développement, de réduction des risques de catastrophes, de réponse humanitaire d'urgence et de relèvement. Son action s'inscrit dans le cadre de la Fédération internationale des 189 sociétés de Croix-Rouge et Croissant-Rouge.



M. Thierry VANDELDELDE

Thierry Vandeveldelde est, depuis janvier 2008, Délégué général de la fondation Veolia et est fondateur de la Veoliaforce, structure d'appui à l'intervention humanitaire d'urgence dans les domaines de l'accès aux services vitaux (eau, énergie, déchets). Il a participé au développement de partenariats opérationnels avec la Croix-Rouge française, l'UNICEF, et plusieurs autres organisations de solidarité internationale.

Il est membre fondateur du GAAC (Global Alliance Against Cholera), Secrétaire du Programme Solidarité Eau (pS-Eau) et participe aux conseils de plusieurs associations de solidarité internationale. Thierry Vandeveldelde est Chevalier de l'ordre national de la Légion d'Honneur.



Annexe 2 : Le programme de la Conférence nationale humanitaire

9 h – 9 h 45

Ouverture par **Laurent Fabius**, ministre des Affaires étrangères, **Valerie Amos**, secrétaire générale adjointe des Nations unies aux affaires humanitaires, coordonnatrice des secours d'urgence, et **Kristalina Georgieva**, commissaire européenne à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réponse aux crises.

9 h 45 – 11 h 15

Quels types d'interventions dans les situations d'urgence complexe et de fragilité ?

Table ronde animée par **Benoît Miribel**, directeur de la Fondation Mérieux, président d'honneur d'Action contre la faim.

- Grand témoin de l'impact de l'aide internationale sur une situation de crise (**Yves Daccord**, directeur général du Comité international de la Croix-Rouge)
- Le concept d'État fragile : remettre l'État au cœur des stratégies d'aide (**Jean-Marc Châtaigner**, directeur général adjoint de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères)
- L'approche intégrée et ses impacts pour les relations entre acteurs humanitaires et militaires (**Jean-Claude Mallet**, Conseiller auprès du Ministre de la Défense)
- Face à ces évolutions, les principes humanitaires sont-ils toujours pertinents ? (**Françoise Bouchet-Saulnier**, directrice juridique de Médecins sans frontières)

Discutants de la salle :

Anne Héry, directrice déléguée au bureau de Paris d'Handicap International

Kamel Mohanna, fondateur et président d'Amel (Liban)

Patrick Verbruggen, co-fondateur et co-directeur de Triangle Génération Humanitaire

11 h 15 – 11 h 30 : pause

11 h 30 – 13 h

Les acteurs humanitaires : vers une recomposition du paysage ?

Table ronde animée par **Didier Le Bret**, directeur du Centre de crise, ministère des Affaires étrangères

- L'émergence des acteurs humanitaires du Sud (**Jean-William Pape**, fondateur des centres GHESKIO en Haïti)
- Quelle place pour les collectivités locales françaises dans l'action humanitaire ? (**Bertrand Gallet**, directeur général de Cités Unies France)
- Les fondations d'entreprise dans l'action humanitaire : motivations, modes d'action et articulations avec les autres acteurs de l'humanitaire (**Thierry Vandeveld**, délégué général de la fondation Veolia)
- Le travail en partenariat multi-acteurs, une solution d'avenir ? (**Marie-Pierre Caley**, directrice générale d'ACTED)

Discutants de la salle :

François Soulage, président du Secours catholique

Oubaïda Al Moufti, président de l'Association d'Aide aux Victimes en Syrie (AAVS),
membre de l'UOSSM

Francis Charhon, directeur général de la Fondation de France

13 h – 14 h 15 : déjeuner

14 h 15 – 15 h 45

Urgence-Réhabilitation-Développement : tendances et défis

Table ronde animée par **François Grünewald**, directeur général et scientifique du Groupe URD

- Le point de vue des acteurs locaux face à la crise (**Noumou Diakité**, chercheur malien)
- Les enseignements de l'expérience malienne : entre urgence, reconstruction économique et sociale, et consolidation de l'État (**Gilles Huberson**, ambassadeur de France au Mali)
- Le renforcement de la résilience, nouveau point d'entrée pour le lien urgence-réhabilitation-développement ? (**Antoine Peigney**, directeur des opérations internationales de la Croix-Rouge française)
- L'intervention de l'AFD en contexte post-crise : principes et mise en œuvre (**Anne Paugam**, directrice générale de l'Agence française de développement)

Discutants de la salle :

Sophie Zaccaria-Duvillier, responsable du service d'analyse, d'appui et de plaidoyer de Médecins du Monde

Luc Lamprière, directeur général d'OXFAM-France

Nadia Jeanne Guillin, conseillère humanitaire pour le Sahel, DFID

15 h 45 – 16 h : pause

16 h – 17 h 30

Les défis à moyen terme : quelle place pour les ONG françaises dans un univers humanitaire mondialisé et concurrentiel ?

Table ronde animée par **Alain Boinet**, fondateur de Solidarités International, président de Coordination humanitaire et Développement

- Quelles évolutions de l'action humanitaire de demain ? Comment s'adapter aux changements en cours à Bruxelles, à New York et à Genève ? (**Andrea Koulimah**, chef de l'unité Afrique centrale, Soudan et Soudan du sud à la Direction générale d'ECHO)
- Impacts potentiels de la certification sur le secteur humanitaire (**Luciano Loiacono**, responsable « Redevabilité » & Qualité, Handicap International)
- Perspectives d'avenir sur la place des ONG humanitaires (**Randolph Kent**, directeur du Humanitarian Futures Programme au King's College)
- Comment accompagner les évolutions en cours ? Rôles des pouvoirs publics et relations avec les autres acteurs humanitaires (**Didier Le Bret**, directeur du Centre de crise, ministère des Affaires étrangères)

Discutants de la salle :

Stéphanie Rivoal, présidente d'Action Contre la Faim

Thierry Mauricet, directeur général de PU-AMI

Rachid Lahlou, président et fondateur du Secours Islamique France

17 h 30 – 17 h 50 : pause

17 h 50 – 18 h 20

Synthèse et principales pistes de réflexion à moyen terme par **Véronique de Geoffroy**, directrice des opérations du Groupe URD, et le professeur **Jean-François Mattei**, président du Fonds Croix-Rouge française, ancien ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées.

18h20 - 18h40

Clôture par Pascal Canfin, ministre délégué chargé du Développement.