

## Introduction

Sur nos écrans, les images d'inondations, de glissements de terrain, de populations découragées face aux catastrophes se succèdent et finissent par se mélanger : typhons aux Philippines, en Inde et au Mexique, inondations en Europe et notamment en France et en Grande-Bretagne, tornades aux Etats-Unis, incendies de forêts en Russie, en Australie, etc. Ici et là-bas, les impacts du changement climatique se font sentir chaque année de façon plus violente, érodant les acquis du développement.

Dans les pays les plus pauvres, les effets de l'explosion démographique, de l'exode rural et des vulnérabilités socio-économiques persistantes, combinés à l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas naturels, rendent encore plus essentiels la prévention et la préparation aux désastres mais aussi l'aide humanitaire.

Par ailleurs, de nombreux conflits et leur lot de souffrances continuent de frapper les populations : personnes déplacées ou réfugiées, enfants confrontés à la violence et à la faim, comme en République Centrafricaine, en Syrie, en Afghanistan ou au Soudan du Sud, pays où les exactions sur les civils et autres atteintes au droit international humanitaire sont quotidiennes.

Sur ces terrains, de nombreux acteurs humanitaires sont engagés chaque jour auprès des populations les plus vulnérables. Pourtant, le temps est loin où la volonté de s'engager suffisait. Aujourd'hui, la complexité des situations de crise interroge les modalités d'action de l'ensemble des intervenants, qu'ils soient acteurs publics ou privés, acteurs humanitaires ou de développement. Les enjeux contemporains concernent donc le fait de pouvoir accéder aux populations, de garantir que l'aide ne nuit pas et de trouver les leviers d'action efficaces à court, moyen et long termes, aux niveaux local et global.

Pour débattre de ces enjeux, la CNH 2014 propose 4 tables rondes :

1. La première table ronde s'intéresse à l'évolution des modalités d'action dans les situations d'urgence complexe et de fragilité afin de mieux comprendre les initiatives en cours et d'envisager leur impact sur les situations humanitaires.
2. La deuxième table ronde, centrée sur la diversification des intervenants dans les situations de crises humanitaires, permettra d'envisager les enjeux de coordination de l'aide dans un contexte de montée en puissance des acteurs locaux.
3. La troisième table ronde se propose d'étudier les évolutions et défis actuels pour lier les différents temps de l'action, entre aide d'urgence, réhabilitation post-crise et développement, en plaçant le renforcement de la résilience comme trait d'union entre ces différentes phases.
4. Enfin, la quatrième table ronde cherchera à évaluer l'impact de toutes ces évolutions sur les acteurs humanitaires français et de tracer ensemble des pistes pour l'avenir.

## **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 eu besoin d'être qualifiées « d'urgences complexes » par les acteurs impliqués 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, etc., 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<sup>1</sup> s'est imposé dans les politiques d'aide au développement, replaçant l'État au centre de l'analyse et donc au cœur de l'agenda 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 opérationnelles aux acteurs de l'aide, et en particulier non gouvernementaux, dans leur relation avec les autorités politiques nationales et internationales.

Dans ces situations complexes ou 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 adoptée 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<sup>2</sup> 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 éléments ont un impact sur les populations locales, les acteurs humanitaires, les stratégies militaires et les relations civilo-militaires ? Les principes humanitaires, notamment d'impartialité et de 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 ?

---

<sup>1</sup> Pour l'OCDE, « *un État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population* ». (OCDE/CAD, 2007)

<sup>2</sup> [\*L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs\*](#), Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil (2013).

## **Table ronde n°2 : « 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 Croix-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 français : ONG, mouvement Croix-Rouge, Etat, collectivités territoriales, agences de l'eau, fondations d'entreprise, entreprises elles-mêmes, etc. Cette prise de conscience « plurielle » s'est également accompagnée d'évolutions des régimes fiscaux qui ont incité les agences publiques à s'ouvrir sur la coopération internationale et les entreprises à créer leur fondation 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 Etats-Unis ou dans d'autres pays européens<sup>3</sup>.

Le paysage évolue également dans les pays concernés : les acteurs nationaux prennent une part croissante dans la réponse aux besoins des populations et 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 régionales 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 : pays émergents comme le Brésil, l'Inde ou l'Indonésie, le Koweït ou le Qatar qui 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 ?

---

<sup>3</sup> Référence de la Fondation de France.

### **Table ronde n°3 : « Liens 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 situation de crise, en amont ou en aval.

Ont résulté de ces césures de nombreuses difficultés pour le secteur 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 20 ans d'améliorer les liens entre l'urgence, la réhabilitation et le développement, les concepts de continuum urgence-réhabilitation-développement puis de contiguum URD 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 début 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 le secteur de 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 ?

## **Table ronde n°4 : « Les défis à moyen terme : quelle place pour les associations humanitaires françaises dans un univers mondialisé et concurrentiel ? »**

Au tournant des années 70, 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 Etats 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 Etats (discussions pour les lignes directrices IDRL<sup>4</sup> 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 ?

---

<sup>4</sup> Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial.

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 ?

***C'est à l'ensemble de ces problématiques que la prochaine Conférence Nationale Humanitaire de ce 31 mars 2014 vous invite à réfléchir avec les principaux acteurs humanitaires français, les administrations concernées, mais aussi les élus, les entreprises, les universitaires, les journalistes, sans oublier bien sûr les grands acteurs internationaux que sont les Nations unies, la Commission européenne ainsi que les principaux partenaires bilatéraux.***



*Conférence organisée par le Centre de crise  
du ministère des Affaires étrangères français*

