

Les défis de la nouvelle Stratégie humanitaire française

Alain Boinet • Fondateur de Solidarités International
Benoît Miribel • Directeur général de la fondation Mérieux

Pour Alain Boinet et Benoît Miribel, la Conférence nationale humanitaire qui s'est tenue le 22 mars dernier à Paris a représenté un véritable saut qualitatif et quantitatif pour l'aide humanitaire de la France. Sa nouvelle Stratégie humanitaire était particulièrement attendue.

Cette quatrième édition de la Conférence nationale humanitaire s'est tenue sous la présidence du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, qui a notamment déclaré que « l'humanitaire est un acteur central des crises » et que « la France veut se situer à l'avant-garde, avec un cap et des moyens et a décidé de rejoindre le processus du "Grand Bargain" ».

Au total, ce sont 15 décisions qui forment les piliers de la nouvelle Stratégie humanitaire française (2018-2022) pour laquelle est annoncée la mobilisation d'un budget prévisionnel de 500 millions d'euros. Auquel on peut ajouter un fonds de 200 millions d'euros dès 2020 pour financer les sorties de crise, dans une logique de *contiguum* de l'urgence à la reconstruction et jusqu'à la phase de relance du développement. Cette approche est qualifiée depuis le Sommet humanitaire mondial (2016) de nexus urgence-développement inscrit dans la logique financière du fameux « Grand Bargain » : les bailleurs internationaux mutualisent leurs moyens sur des programmes transversaux, pluriannuels, opérés par des consortiums. Il est intéressant de revenir sur les raisons et la façon dont s'est opérée cette évolution au cours de la dernière décennie et de voir ce que sont nos enjeux collectifs.

Retour vers le futur

Rappelons que, dans les années 1990-2010, le budget humanitaire de la France affecté au Fonds d'urgence humanitaire (FUH), hors contribution à l'Union européenne et à l'Organisation des Nations unies (ONU), oscillait entre 10 et 15 millions d'euros en moyenne chaque année. Sa mise en œuvre se faisait au coup par coup, sans véritable stratégie, en réaction ponctuelle à certaines urgences humanitaires. De la Cellule d'urgence à la Délégation à l'action humanitaire (DAH), la France a certes développé une visibilité dans certaines crises internationales et catastrophes naturelles, mais sans affecter de véritables moyens aux ONG ni faciliter leur capacité d'intervention au-delà de la phase d'urgence.

Il est vrai que la plupart des ONG françaises n'ont pas basé le développement de leurs capacités d'intervention sur des fonds français, mais sur Echo, la désormais Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne, véritable booster des ONG européennes depuis les années 1990. Fières de revendiquer leur indépendance d'intervention, la plupart des ONG françaises ne boudent toutefois pas, alors, les

financements du gouvernement français s'ils ne sont pas conditionnés et s'ils permettent de respecter les principes humanitaires chers aux ONG.

Partant de cette situation, comment en est-on arrivé à cette deuxième stratégie humanitaire française qui, désormais assortie de moyens, marque sans nul doute une avancée significative ?

Une décennie de structuration (2008-2018)

Interpellé dans une « Lettre ouverte à Bernard Kouchner », publiée dans la revue *Humanitaire* au printemps 2008¹, le ministre des Affaires étrangères et européennes a réagi en nous confiant officiellement une « mission d'analyse et de propositions sur l'évolution de l'action humanitaire dans les situations de crise et de post-crise ». Fort d'un comité de réflexion² composé d'experts reconnus, d'une centaine d'entretiens réalisés, et de deux missions effectuées en Haïti et en République démocratique du Congo, nous avons pu remettre en juin 2010 notre rapport au ministre.

Pour mémoire, ce rapport d'analyse comprenait au total 50 propositions réparties selon cinq axes :

- faire du « Consensus humanitaire européen », basé sur les principes d'humanité, d'impartialité et d'indépendance, une des bases d'une future stratégie humanitaire ;
- définir un document cadre de cette stratégie humanitaire de la France, accompagné d'une programmation pluriannuelle et ponctué d'une Conférence nationale humanitaire tous les deux ans ;
- augmenter significativement le budget du Fonds d'urgence humanitaire et le partenariat avec les acteurs humanitaires ;
- créer un fonds post-crise et reconstruction ;
- créer un comité consultatif crise et post-crise auprès du ministère et du Centre de crise de façon à suivre régulièrement les priorités humanitaires internationales.

Alain Juppé s'inscrit dans la démarche initiée par Bernard Kouchner en organisant le 16 novembre 2011 la première Conférence nationale humanitaire. À cette occasion, le « Groupe de concertation humanitaire »³ est lancé par Serge Mostura, alors directeur du Centre de crise, qui organise également le processus de rédaction de la première Stratégie humanitaire (2012-2017). Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères du gouvernement Hollande s'inscrit à son tour dans la démarche lancée et organise, le 31 mars 2014, la deuxième Conférence nationale humanitaire, avec parmi les invités reconnus Valérie Amos, secrétaire générale adjointe des Nations unies aux affaires humanitaires et Kristalina Georgieva, commissaire européenne à l'Aide humanitaire et à la réponse aux crises (Echo). Didier Le Bret est alors le directeur du Centre de

¹ Alain Boinet, « Lettre ouverte à Bernard Kouchner », *Humanitaire*, n° 18, printemps 2008, p. 104-112.

² Le comité d'orientation du rapport était composé de Kathrin Schick, VOICE, Anne Héry, Handicap International-Humanité et Inclusion, Philippe Ryfman, universitaire, François Grünewald, Groupe URD, Benoît Miribel, Fondation Méricieux et Alain Boinet, Solidarités International.

³ Le Groupe de concertation humanitaire réunit des représentants de plusieurs directions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères – le Centre de Crise et de Soutien en particulier, où se déroulent ses réunions – et les dirigeants des organismes humanitaires Acted, Action contre la Faim, Bioforce, Care, Coordination Sud, Croix-Rouge française, Handicap International devenu récemment Humanité et Inclusion, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, Oxfam, Première Urgence Internationale, Secours Catholique, Secours Islamique France, Secours Populaire, Solidarités International, Triangle Génération Humanitaire et des personnalités qualifiées ; Alain Boinet, Francis Charhon (président du Groupe de réflexion urgence et post-crise, GRUPC), Benoît Miribel.

crise (CDC) et son implication est de même nature que son prédécesseur Serge Mostura pour s'assurer du dialogue permanent entre ONG et CDC. Ce mouvement a progressivement gagné en dynamique collective avec les ONG humanitaires, le Groupe URD assurant un soutien méthodologique et une revue à mi-parcours de cette stratégie au printemps 2015.

Globalement, le quinquennat (2012-2017) a été productif en matière de développement avec les Assises du développement et de la solidarité Internationale, la création d'une Loi d'orientation et de programmation du développement et de la solidarité internationale, la mise en place du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) comprenant 50 représentants de la société civile dont les ONG et l'adoption d'un document cadre d'orientation politique relatif au partenariat avec la société civile.

Cependant, dans le même temps, l'Aide publique au développement (APD) de la France n'a cessé de diminuer, accentuant ainsi la tendance amorcée déjà à la fin du mandat de Nicolas Sarkozy. En effet, l'APD de la France est passée de 0,495 % du RNB en 2010 à 0,434 % en 2017. Concernant le partenariat avec les ONG, la promesse de doubler la part d'APD transitant par les ONG s'est pour l'essentiel limitée dans le domaine du développement – avec le doublement de l'initiative ONG de l'AFD, la DPO (Division des partenariats avec les ONG) est passée d'environ 42 à 80 millions d'euros – mais rien ou presque pour l'humanitaire !

Le contexte de la troisième Conférence nationale humanitaire de mars 2016, organisée au moment clé de la préparation du premier Sommet humanitaire mondial, fut l'occasion d'impliquer un grand nombre d'ONG françaises, agissant de l'urgence au développement. Coordination Sud put porter ainsi de nombreuses prises de position collective, sous la présidence active de Philippe Jahshan. Ceci avec un souci d'intégrer les priorités humanitaires qui jusque-là n'étaient pas suffisamment bien prises en compte au sein de Coordination Sud. Sur ce point, il est indéniable que le cadre informel du Forum Espace Humanitaire (FEH), lancé en 2009 pour réunir les principaux dirigeants des ONG françaises, a permis de favoriser le dialogue et la compréhension des priorités de chaque organisation, de l'humanitaire au développement. D'autre part, la création d'une sorte de « Coalition humanitaire » *de facto*, regroupant six personnes et organisations⁴, pour impulser ce dialogue, permit de faire évoluer la Coordination d'Agen, collectif fondateur et membre de Coordination Sud. En effet, avec la bienveillance de Patrick Edel son président fondateur, la Coordination d'Agen s'est transformée en Coordination Humanitaire et Développement⁵. Cette démarche a alors permis de regrouper pratiquement toutes les ONG humanitaires et de faciliter la concertation avec les pouvoirs publics.

Quels moyens au service de la Stratégie humanitaire ?

Si la première Stratégie humanitaire française (2012-2017) a eu le mérite d'exister et de donner des priorités, elle ne s'est pas véritablement accompagnée d'engagements financiers significatifs. C'était bien l'enjeu de cette deuxième Stratégie humanitaire française présentée par Patrice Paoli, directeur du Centre de crise et de soutien du quai d'Orsay.

⁴ Alain Boinet, Benoît Miribel, Thierry Mauricet (Première Urgence Internationale), Patrick Verbruggen (Triangle Génération Humanitaire), Rachid Lahlou (Secours Islamique France) et Antoine Peigney (Croix-Rouge française).

⁵ Coordination Humanitaire et Développement (CHD) : www.chd.org Elle est présidée conjointement par Xavier Boutin et Alain Boinet, devenu membre du conseil d'administration de Coordination Sud et son référent humanitaire, en lien avec la commission humanitaire dont la cheffe de file est Pauline Chetcutti d'ACF.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Celui-ci a présenté les grandes lignes de cette nouvelle stratégie pour la période 2018-2022⁶, alignée donc sur le quinquennat du président Macron. L'ambition est clairement affichée d'engager une diplomatie du droit humanitaire international. Il y a là, à n'en pas douter, une priorité qui se concrétise déjà de la part des autorités françaises – comme on le voit avec la mobilisation de la France contre l'emploi des armes chimiques en Syrie, pour renforcer l'accès de l'aide humanitaire, ou encore le projet de Conférence internationale sur le Yémen à Paris fin juin (devenue simple réunion d'experts entre-temps, NDLR), où la question sensible des ventes d'armements à l'Arabie Saoudite ne pourra être ignorée. Cette stratégie insiste aussi, à raison, sur la nécessaire protection des personnels humanitaires et de santé et réaffirme avec force sa volonté de poursuivre l'initiative visant à encadrer le recours au veto au Conseil de sécurité des Nations unies en cas d'atrocités de masse.

Mais c'est sur la question des moyens financiers alloués à cette stratégie que le gouvernement était fermement attendu par les ONG, tant il est vrai qu'il faut avoir les moyens de sa stratégie. Pour mémoire, l'aide humanitaire bilatérale de la France comprend trois composantes : les contributions aux agences humanitaires des Nations unies et au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'Aide alimentaire programmée (AAP) et le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) qui finance l'aide humanitaire d'urgence via des subventions aux ONG, aux organisations internationales ou encore des interventions directes de l'État. Au total, la France s'engage à affecter 500 millions d'euros en 2022 (contre 150 en 2016) via les trois outils cités précédemment. Montant auquel il faut ajouter la contribution de la France au budget humanitaire de l'Union européenne (Echo) qui est en moyenne de 250 à 350 millions d'euros par année. Selon le *Global humanitarian assistance report 2017*⁷, la France était en 2016 au dixième rang mondial avec une contribution de 585 millions de dollars. Si l'on additionne ces chiffres, on arrive à une contribution d'environ un milliard de dollars, soit le quatrième rang mondial et le troisième européen. On mesure l'effort et le chemin parcouru, malgré les écarts qui demeurent entre les trois principaux pays de la zone euro.

Emmanuel Macron a décidé d'inverser la courbe de l'APD et de la porter de 0,38 % du RNB en 2016 à 0,55 % en 2022. Il l'a annoncé publiquement plusieurs fois, notamment lors de l'Assemblée générale des Nations unies le 14 septembre 2017. Le Premier ministre a défini la trajectoire de l'augmentation dans le cadre du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) : 0,44 % en 2018 ; 0,44 % en 2019 ; 0,47 % en 2020 ; 0,51 % en 2021 ; puis 0,55 % en 2022. Certes nous n'atteignons toujours pas l'objectif historiquement fixé (et toujours revendiqué par nombre d'ONG) de 0,7 %, mais cette augmentation représentera tout de même 6 milliards d'euros en passant d'environ 9,6 à 15 milliards d'euros. Il s'agit très clairement d'un changement de cap. L'ambition d'un budget de 500 millions d'euros dédiés à l'humanitaire programmée pour 2022 sera-t-elle bien respectée ? À cette question, Jean-Yves Le Drian a répondu que pour lui c'était bien acquis. Mais nous savons que l'arbitrage a été difficile et que Bercy pourrait chercher à freiner cet élan budgétaire et même tenter de revenir en arrière.

⁶ France diplomatie, « Une nouvelle stratégie française pour répondre à des besoins croissants », www.diplomatique.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2018-2022

⁷ Development Initiatives, *Global humanitarian assistance report 2017*, <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-2017/>

La mobilisation indispensable des ONG humanitaires

La vigilance s'impose, ainsi qu'une mobilisation constructive de la part des parties prenantes, pour que les décisions du CICID du 8 février 2017⁸ soient mises en œuvre, ainsi que la Stratégie humanitaire française bien entendu.

Il est logique et nécessaire que l'augmentation du budget humanitaire soit indexée sur celle de l'APD pour atteindre progressivement et par étape son objectif de 500 millions d'euros en 2022. Seule une telle trajectoire permettra d'assurer la mise en œuvre effective de cette décision et ainsi d'apporter les ressources indispensables pour répondre aux crises humanitaires.

Ensuite, en prolongement de la Stratégie, il faut un plan d'action de mise en œuvre de ces moyens, de même que pour les 10 priorités du « Grand Bargain », particulièrement dans les domaines de la simplification administrative, de la localisation et du nexus urgence-développement. Mais nous insistons d'une part sur le fait que le « Grand Bargain » ignore malencontreusement les faiblesses des capacités face aux situations d'urgence, ce qui avait notamment justifié la décision de Médecins sans Frontières de ne pas participer au Sommet d'Istanbul⁹. D'autre part, les ONG humanitaires ne sont pas responsables de la paix, des Objectifs de développement durable, même si elles peuvent en souhaiter la réalisation et y contribuer – d'autant plus si les populations concernées y adhèrent.

Rappelons que les ONG membres de Coordination Sud, qui rassemble des associations humanitaires comme de développement, demandent que le montant annuel des financements publics transitant par les ONG françaises soit d'au moins un milliard d'euros d'ici 2022 afin de se rapprocher dans ce domaine de la moyenne des pays membres de l'OCDE¹⁰. En effet, le pourcentage de l'APD bilatérale transitant par les ONG est en France de 2,8 % en 2016 contre 14,9 % en moyenne pour l'ensemble des 28 autres pays !

Lorsque nous avons rencontré le président de la République, le 5 septembre 2017 à l'Élysée, nous lui avons alors proposé de repenser la structure même de l'APD pour l'adapter aux grands défis¹¹ que le monde connaît. Le constat est aujourd'hui partagé que les capacités humanitaires sont très insuffisantes face à l'augmentation exponentielle des besoins. Dans ce contexte, nous lui avons demandé d'affecter à l'avenir au moins 10 % de l'APD à l'aide humanitaire alors qu'elle est actuellement en France de 2,3 % contre une moyenne de 12,9 % pour les pays membres de l'OCDE (chiffres de 2015)¹².

La création et le développement, à l'Agence française de développement (AFD), du Fonds Paix et Résilience (Minka) va dans ce sens et doit être à la fois bien coordonné avec le Centre de crise et de soutien afin d'augmenter globalement les moyens pour mieux répondre à la nécessaire

⁸ Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), *Relevé de conclusions*, 8 février 2018, www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf

⁹ Irin, « MSF se retire du Sommet humanitaire mondial », 5 mai 2016, www.irinnews.org/fr/actualite/C3%A9s/2016/05/04/msf-se-retire-du-sommet-humanitaire-mondial Voir les différents rapports « Emergency gap » rédigés par le *Centre for applied reflection on humanitarian practice* de MSF, et pour une vue d'ensemble, le rapport global, *Emergency Gap final report: Bridging the emergency gap Reflections and a call for action after a two-year exploration of emergency response in acute conflict*, 4 avril 2018, <https://arhp.msf.es/emergency-gap-final-report-bridging-emergency-gap>

¹⁰ OCDE, Aide aux organisations de la société civile, janvier 2018.

¹¹ <https://defishumanitaires.com>

¹² Examen par les pairs du CAD de l'OCDE de la coopération pour le développement, « Une revue alternative du bilan de la politique de développement et de solidarité internationale de la France entre 2013 et 2017 par la société civile », novembre 2018, www.gispe.org/etude-OCDE-dec-2017-web.pdf

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

transition des situations d'urgence, de reconstruction en sortie de crise puis de relance du développement. Le rôle des ambassades et du réseau diplomatique est aussi clé pour favoriser et faciliter l'action non gouvernementale dans sa richesse et sa diversité d'intervention sur le terrain.

Un cycle de 10 ans s'achève avec une nouvelle stratégie humanitaire, des structures et des ressources et le quinquennat qui commence en sera l'unité de mesure dans la mise en œuvre à l'horizon 2022. Les enjeux sont de taille quand l'on sait que le nombre des réfugiés dans le monde est passé de 39,5 millions en 2006 à 65,6 millions en 2016 et que 136 millions d'êtres humains ont besoin de secours de la Syrie au Yémen, de la République démocratique du Congo à l'Afghanistan. De même, les catastrophes naturelles impactent des populations toujours plus nombreuses, 124 millions en 2012 et 204 millions en 2016.

Cette tendance se poursuivra sous l'effet de la démographie, du dérèglement climatique, de la pauvreté dont résulteront des tensions ethniques et religieuses dangereuses pour ces populations et, de proche en proche, pour les pays voisins. En avril 2018, 70 % des Français estiment que ce qui adviendra dans les pays fragiles dans les années à venir peut avoir un impact à terme sur leur vie en France¹³.

L'expérience nous a montré durant cette décennie de structuration autour des priorités humanitaires, à la fois pour les pouvoirs publics et pour les ONG, que rien ne bouge sans dialogue ni mobilisation. Il est donc de notre responsabilité collective de suivre activement ensemble la question des moyens affectés à cette nouvelle Stratégie humanitaire française.

Biographies

Alain Boinet • Fondateur et ancien directeur général de l'ONG Solidarités International, née en 1980, et active aujourd'hui dans une vingtaine de pays. En 2010, il fut l'auteur, avec Benoit Miribel, du rapport *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise* auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes Bernard Kouchner. Il est le parrain de la promotion 2017-2018 de l'Institut Bioforce et anime le site humanitaire <https://defishumanitaires.com>

Benoît Miribel • Depuis janvier 2007, il est directeur général de la Fondation Mérieux, spécialisée dans la lutte contre les maladies infectieuses, en particulier dans les pays en développement. Il est également, depuis juin 2013, président d'honneur d'Action contre la Faim, qu'il a présidée de 2010 à 2013 et dirigée de 2003 à 2006. Il a été directeur général de l'Institut Bioforce de 2003 à 2007. Il préside le Centre Français des Fonds et Fondations (CFF). Benoît Miribel est par ailleurs cofondateur du Forum Espace Humanitaire (FEH) et du Groupe de réflexion urgence et post-crise, membre du conseil d'administration du Forum Convergences et de l'ONG Friendship-France. Benoît Miribel est diplômé de l'Institut d'études politiques de Lyon et titulaire d'un DEA en Relations internationales de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Il est cofondateur de la revue *Alternatives Humanitaires* et membre de son conseil d'orientation.

¹³ Baromètre AFD/IPSOS sur l'aide au développement de la France, avril 2018.

ALTERNATIVES HUMANITAIRES

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Numéro 8 – Juillet 2018
p. 102-115

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.

Pour citer cet article : Alain Boinet, Benoît Miribel, « Drones humanitaires : des outils utiles, une image toxique », Alternatives Humanitaires, n°8, juillet 2018, p. 102-115, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2018/07/04/defis-de-nouvelle-strategie-humanitaire-francaise/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-389-7