

RAPPORT D'ACTIVITÉ SUR L'ACTION HUMANITAIRE D'URGENCE 2016

Centre de crise
et de soutien



Ministère de l'Europe
et des Affaires étrangères

CENTRE DE CRISE ET DE SOUTIEN

Adresse visiteurs

(une pièce d'identité obligatoire)

1, rue Robert Esnault-Pelterie
75007 Paris
France

Adresse postale

Centre de crise et de soutien
37, quai d'Orsay
75351 Paris
France

Secrétariat

+33 (0)1 43 17 74 17

Urgence 24 h/24

+33 (0)1 53 59 11 00

E-mail : alertes.cdc@diplomatie.gouv.fr

Site web : www.diplomatie.gouv.fr

Crédits photo

© MEAE/Centre de crise et de soutien

- Sauf page 12 : © Présidence de la République/François Lafite.
- Légendes couverture : distribution d'eau à la rampe en Équateur (à gauche); distribution d'eau aux Rohyngas (à droite).

SOMMAIRE

LE CADRE D'INTERVENTION HUMANITAIRE DE LA FRANCE 5

Orientations stratégiques

La stratégie humanitaire de la République française 2012-2017	5
Les engagements de la France au Sommet humanitaire mondial.....	5
La 3 ^e Conférence nationale humanitaire	6

Principaux acteurs institutionnels

CDCS : la réponse humanitaire d'urgence et l'élaboration des positions françaises dans les enceintes de l'Union européenne	6
DGM : l'aide alimentaire programmée	7
NUOI : l'élaboration des positions françaises dans les enceintes de l'ONU et le financement des organisations internationales	8

LES PRIORITÉS DE LA FRANCE EN 2016 9

Priorités thématiques

Assurer le respect du droit international humanitaire (DIH) et la protection des civils.....	9
Répondre aux conséquences humanitaires des déplacements forcés	10
Promouvoir la réforme du système humanitaire.....	11

Priorités géographiques

Crises syriennes et irakiennes	11
Bassin du lac Tchad et République centrafricaine	13
Réponse au phénomène <i>El Niño</i>	13
Réponse aux catastrophes naturelles : Équateur et Haïti	14

L'AIDE HUMANITAIRE DE LA FRANCE EN CHIFFRES..... 16

Vue d'ensemble

L'aide humanitaire française par outils

Le Fonds d'urgence humanitaire	16
L'aide alimentaire programmée	18
Les contributions de la France au budget général des organisations internationales (hors aide alimentaire).....	21

GLOSSAIRE

AAP	Aide alimentaire programmée
ACF	Action contre la faim
AFD	Agence française de développement
AGNU	Assemblée générale des Nations unies
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CAH	Comité d'aide humanitaire
CANI	Conflits armés non internationaux
CDH	Conseil des droits de l'homme
CDCS	Centre de crise et de soutien
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNH	Conférence nationale humanitaire
COHAFA	<i>Council of the European Union's Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid</i> (groupe de travail du Conseil de l'UE sur l'aide humanitaire et alimentaire)
COJUR CPI	Sous-groupe de travail du droit international public du Conseil de l'Union européenne
COP 21	21 ^e Conférence des Parties
CPI	Cour pénale internationale
DIH	Droit international humanitaire
ECHO	Service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FACECO	Fonds pour l'action extérieure des collectivités territoriales
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
GHD	<i>Good Humanitarian Donorship</i> (initiative sur les bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire)
HCR	Haut Commissariat pour les réfugiés
MAH	Mission pour l'action humanitaire (CDCS)
MEPC	Mécanisme européen de protection civile
NUOI	Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
OI	Organisation internationale
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PUI	Première Urgence internationale
SGNU	Secrétaire général des Nations unies
SI	Solidarités International
TGH	Triangle Génération Humanitaire
UE	Union européenne
UNDAC	<i>United Nations Disaster Assessment and Coordination</i> (équipe de coordination et d'évaluation en cas de catastrophes)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i> (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient)
URD	Urgence Réhabilitation Développement

LE CADRE D'INTERVENTION HUMANITAIRE DE LA FRANCE

Orientations stratégiques

La stratégie humanitaire de la République française 2012-2017

La première stratégie humanitaire de la République française (2012-2017) résulte de deux démarches distinctes, l'une européenne, l'autre nationale :

- l'adoption le 18 décembre 2007 du Consensus européen sur l'aide humanitaire, qui définit les grands principes de l'action humanitaire de l'Union et de ses États membres, et prévoit que chaque État membre se dote d'une stratégie humanitaire nationale ;

- l'organisation le 16 novembre 2011, par le ministre Alain Juppé, d'une Conférence nationale humanitaire visant à refonder l'action humanitaire d'État, à la suite d'un rapport commandé par Bernard Kouchner à Alain Boinet (Solidarités International) et Benoît Miribel (Fondation Mérieux). À la clôture de la CNH, le ministre a annoncé que la France ferait parvenir sa stratégie à la Commission européenne d'ici 2012.

Le processus de rédaction a été engagé fin 2011 par le Centre de crise et de soutien (CDCS), dans un format collaboratif associant les services du Département, les autres ministères, l'Agence française de développement (AFD), les ONG et le secteur privé. La stratégie a été adoptée en 2012.

Ce document, qui n'engage pas juridiquement l'État, mais donne un cadre de référence à son action et constitue une sorte de « contrat moral » avec les acteurs non étatiques de l'aide humanitaire, a permis de :

- **réaffirmer l'attachement de la France au droit international humanitaire (DIH)** et aux principes humanitaires ;

- **marquer un tournant dans les relations entre l'État et les ONG humanitaires** : il s'agit désormais d'un véritable partenariat, qui s'est traduit par l'institutionnalisation d'une Conférence nationale humanitaire biannuelle et la création du Groupe de concertation humanitaire ;

- **assigner à l'action humanitaire de l'État des priorités claires** : l'adéquation entre la réponse humanitaire et les besoins des populations affectées, le lien « prévention-urgence-développement » et l'évaluation des actions initiées.

La stratégie a fait l'objet d'une revue à mi-parcours par le Groupe URD en septembre 2015, sur laquelle s'appuieront en 2017 les travaux de révision de la stratégie humanitaire pour la période 2017-2022, dans un contexte de multiplication et d'intensification des crises, mais aussi à la lumière des engagements pris par la communauté internationale et par la France lors du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul.

Les engagements de la France au Sommet humanitaire mondial

Le premier Sommet humanitaire mondial s'est tenu à Istanbul les 23 et 24 mai 2016. La France y était représentée par Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le climat. Elle était accompagnée d'André Vallini, secrétaire d'État chargé du Développement et de la Francophonie. Elle est intervenue lors de deux tables rondes (« réponse aux catastrophes naturelles et au changement climatique » et « protection des civils et respect du droit international humanitaire ») et à deux sessions spéciales (« éducation en situation de crise » et « la protection des journalistes dans les conflits »).

Le Sommet d'Istanbul est l'aboutissement d'un large processus de consultations entre tous les acteurs humanitaires. La France y a notamment contribué par un document de réflexion (février 2015), ainsi que des messages clés exprimés lors de la 3^e Conférence nationale humanitaire (février 2016).

Elle a accueilli favorablement l'Agenda pour l'humanité du secrétaire général des Nations unies. Ce soutien s'est

traduit par près de 120 engagements français, disponibles sur la Plateforme pour l'action, les engagements et la transformation (PACT). Les 10 principaux engagements français ont été rendus publics dès le Sommet (*voir ci-dessous*). Le 2 décembre 2016, la France a également endossé la Charte pour l'intégration des personnes handicapées dans l'action humanitaire.

Les priorités de la France au Sommet humanitaire mondial (Istanbul, 23 au 24 mai 2016)

- **Réaffirmer l'engagement politique à prévenir ou à mettre fin aux conflits.** C'est le sens de l'initiative française visant à encadrer le recours au veto en cas d'atrocités de masse, sous la forme d'un engagement collectif et volontaire des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies.

- **Renforcer la protection des civils et le respect du droit international humanitaire.** Les civils et les personnels humanitaires sont de plus en plus souvent pris délibérément pour cible, en Syrie notamment. La France est mobilisée, sur le terrain et dans les enceintes internationales, en faveur du respect du DIH. Au Conseil de sécurité des Nations unies, elle a été à l'initiative de l'adoption, le 3 mai 2016, de la résolution 2286 sur la protection du personnel médical et des infrastructures de santé. Elle a adopté en mars 2015 un plan national d'action (2015-2018) pour mettre en œuvre l'agenda « Femmes, paix et sécurité » du Conseil de sécurité.

- **Répondre aux conséquences humanitaires des catastrophes naturelles et du dérèglement climatique,** dans le prolongement du succès historique de l'Accord de Paris, en œuvrant notamment au développement de instruments de prévention et d'information, et au renforcement des capacités de protection civile.

- **Renforcer les capacités des acteurs locaux et nationaux à prévenir ou gérer la réponse aux crises** en promouvant les partenariats avec les acteurs humanitaires du Nord, en facilitant l'accès aux financements internationaux et en encourageant le transfert de savoir-faire. Ce partenariat sera basé sur les principes de flexibilité et de pragmatisme, dans le strict respect des principes humanitaires.
- **Mobiliser en faveur de l'éducation**, notamment en situation de crise. Investir dans l'éducation, c'est œuvrer à la prévention des crises de demain.
- **Travailler à une meilleure articulation entre humanitaire et développement.** Dans un contexte où les crises durent, il est nécessaire d'associer de plus en plus les moyens du développement et ceux de l'humanitaire. Il ne s'agit pas de substituer l'un à l'autre, mais de mieux les articuler, de favoriser les complémentarités, dans le respect des principes qui guident l'action humanitaire.

La 3^e Conférence nationale humanitaire

La Conférence nationale humanitaire a réuni au Centre de conférences ministériel de Paris, le 23 février 2016, plus de 400 participants d'horizons divers (ONG, organisations internationales et européennes, administrations publiques, élus), français et étrangers, sur le thème « quels rôles à venir pour les acteurs humanitaires internationaux dans l'architecture de l'aide? », sous le double patronage du secrétaire d'État au développement, André Vallini, et du commissaire européen à l'aide humanitaire, Christos Stylianides, qui l'ont clôturée conjointement.

Cette conférence a constitué un moment de mobilisation important de la communauté humanitaire nationale en vue de la tenue du premier Sommet humanitaire mondial. Elle a permis aux acteurs humanitaires français, publics ou privés, d'échanger sur leurs analyses des enjeux à moyen terme pour l'aide humanitaire et de travailler à une meilleure coordination des messages qu'ils entendaient porter à cette réunion internationale.

Les débats, riches et nourris, qui s'y sont tenus ont donné lieu à un document de conclusion, dont les principaux messages sont les suivants...

- la situation actuelle, marquée par l'augmentation du nombre, de la durée et de la complexité des crises, fait l'objet de fortes préoccupations ;
- le jugement porté sur l'évolution récente du système humanitaire est contrasté :
 - des avancées positives sont soulignées : le système humanitaire s'est structuré et professionnalisé, les acteurs locaux se sont renforcés, de nouvelles sources de financement sont apparues (secteur privé, fondations, pays émergents, diasporas) et des innovations techniques ou technologiques ont amélioré certains pans de l'aide,
 - mais le système atteint ses limites face au changement d'échelle des besoins et aux évolutions des contextes d'intervention : le niveau de financement demeure trop faible, malgré la multiplication par 12 de l'aide depuis 2000 : il faudrait 15 milliards de plus pour couvrir toutes les demandes de financement. Le rapprochement entre les acteurs de l'humanitaire et ceux du développement est encore inachevé. Les partenariats avec les acteurs locaux restent insuffisamment développés.
- Les acteurs de la Conférence se sont également accordés sur plusieurs orientations en faveur d'un écosystème humanitaire diversifié, centré sur les populations, structuré par les principes humanitaires, que la France a par la suite portées au Sommet humanitaire mondial :
 - un plus grand engagement politique des États face aux situations de fragilité et de crise ;
 - la mise en œuvre des engagements de la COP 21 et de la conférence de Sendai face à la multiplication des catastrophes naturelles ;
 - le dépassement du clivage entre les actions de développement et d'urgence humanitaire
 - l'adaptation aux contextes locaux et la montée en puissance des acteurs locaux ;
 - l'augmentation des ressources disponibles par la mobilisation de nouveaux financements et par un effort accru d'efficacité ;
 - l'encouragement à la diversité et à la complémentarité des acteurs de l'aide ;
 - la réforme des mécanismes de coordination, notamment au niveau des Nations unies.

Principaux acteurs institutionnels

CDCS : la réponse humanitaire d'urgence et l'élaboration des positions françaises dans les enceintes de l'UE

Créée en 2013 et placée, avec les autres services du Centre de crise et de soutien (CDCS), sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, la Mission pour l'action humanitaire (MAH) coordonne la réponse humanitaire d'urgence de l'État en liaison avec les services centraux des ministères, les ambassades et les représentations permanentes auprès des organisations internationales. Elle construit ainsi cette réponse en coordination avec l'ensemble des acteurs humanitaires : les agences des Nations unies, notamment le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Union européenne (notamment la DG ECHO de la Commission européenne), les ONG et les autres bailleurs. Son action est guidée par les principes humanitaires repris par la stratégie humanitaire française établie pour la période 2012-2017. Elle s'inscrit naturellement en adéquation avec le consensus européen pour l'aide humanitaire de 2007.

En cas d'urgence humanitaire, et à la demande du pays affecté, la MAH met en œuvre une réponse déclinée selon trois modalités :

- l'intervention directe, par le déploiement de matériel ou de personnels, la mobilisation des moyens mis à sa disposition dans le cadre des partenariats conclus avec des acteurs privés, ainsi que l'organisation du transport de fret humanitaire ;
- l'appui à l'action humanitaire des ONG françaises, locales ou internationales, notamment par l'octroi de subventions ;
- le financement de projets portés par des organisations internationales ou assimilées.

La MAH définit les contours de la réponse française sur la base d'une évaluation des besoins prioritaires des populations. Pour ce faire, elle s'appuie, entre autres moyens, sur un réseau de

correspondants humanitaires présents dans chaque ambassade. Ces derniers participent à l'évaluation des besoins et assurent le suivi des actions mises en œuvre. Outre les situations humanitaires d'urgence, la MAH intervient de façon croissante sur les crises prolongées. Enfin, elle constitue le point focal du ministère des Affaires étrangères pour le suivi du traitement européen des affaires humanitaires, en lien étroit avec la Direction de l'Union européenne et NUOI. Elle participe aux réunions du groupe de travail du Conseil sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA), et siège deux à trois fois par an au Comité d'aide humanitaire (CAH) qui rassemble l'ensemble des États membres sous la présidence de la Commission.

DGM : l'aide alimentaire programmée

Pour répondre aux situations les plus graves, la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du MAEDI mobilise chaque année l'aide alimentaire programmée (AAP), complémentaire de l'aide d'urgence mise en œuvre par le CDCS avec le Fonds d'urgence humanitaire. Cette aide permet de répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels les plus urgents, tout en contribuant à la sauvegarde et à la réhabilitation des conditions de subsistance des populations concernées. Elle permet aussi de renforcer la résilience des populations, c'est-à-dire leur capacité à faire face à des perturbations importantes (phénomènes climatiques extrêmes, par exemple, comme des sécheresses ou des inondations, ou encore pics de prix des denrées alimentaires) ainsi que leur capacité à récupérer et à s'adapter de manière durable à ces changements brutaux. Son montant, de 34 millions d'euros par an, est modeste au regard de la multiplicité des crises alimentaires actuelles. C'est pourquoi les choix faits dans le cadre de l'AAP visent à optimiser l'emploi de ces fonds en ciblant des zones délaissées et en favorisant le retour des populations vulnérables à plus d'autonomie alimentaire.

L'AAP permet à la France de déployer des appuis en faveur de la résilience des populations, que ce soit dans des contextes d'urgence ou d'insécurité alimentaire chronique (régions fortement touchées par les aléas climatiques,

comme le Sahel ou la Corne de l'Afrique, ou bien contextes de crise prolongée, par exemple, dans les pays riverains de la Syrie). Les achats d'aliments sur les marchés locaux ou régionaux sont encouragés, en cohérence avec les stratégies de la FAO et du PAM. Ce mode d'action est essentiel pour les populations vulnérables et permet, en parallèle de la fourniture d'aide alimentaire par des moyens innovants, une reprise de l'activité locale de production et de commercialisation.

Cette enveloppe fait l'objet de trois décisions d'allocations par an. Le choix des projets s'effectue sur la base de priorités importantes : climat, nutrition, genre, relance de l'agriculture dans les zones fragiles, utilisation des nouveaux outils de l'assistance alimentaire selon les principes de la Convention de Londres sur l'assistance alimentaire (transferts monétaires et actions permettant de relancer l'économie).

En 2016, le budget total de l'AAP s'est élevé à 34 153 114 euros.

La multiplication des crises, et leur pérennisation, a mobilisé l'AAP pour des opérations d'urgence combinées à des actions de soutien à la résilience des communautés.

Les conséquences humanitaires de la crise syrienne, en Syrie, au Liban, en Jordanie, en Turquie et en Irak ont fortement pesé sur les moyens de l'aide alimentaire programmée. En 2016, 8,12 millions d'euros ont été alloués à cette zone. La situation humanitaire implique une importante réponse internationale en soutien des pays d'accueil pour éviter une déstabilisation généralisée de la région. La France focalise son aide vers des outils soutenant notamment le commerce local dans les pays hôtes, comme des projets de coupons alimentaires au Liban et en Jordanie.

La France est également restée engagée dans les Territoires palestiniens, en proie à des difficultés chroniques (2,2 millions d'euros en 2016) qui appellent des filets sociaux pour faire face à l'insécurité alimentaire.

Le nombre de crises a également crû en Afrique. Un équilibre a dû être trouvé entre l'importance de répondre aux nouvelles urgences humanitaires (conflits et sécheresses), à la crise sécuritaire liée à Boko Haram, aux conséquences de la crise en République centrafricaine d'une part, et à la nécessité de maintenir un engagement important dans les régions

à l'instabilité alimentaire et nutritionnelle chronique d'autre part, au premier plan desquelles le Sahel.

La mobilisation des moyens de l'aide alimentaire française en faveur de l'Afrique de l'Ouest a été de 7,6 millions d'euros en 2016. Les sources multiples de l'insécurité alimentaire de la région (dérèglement climatique, perturbation des marchés, instabilité politique, importance de la pauvreté) impliquent un suivi continu et l'appui à la mise en place d'outils de soutien à la résilience, en plus d'une réponse d'urgence ponctuelle lors des périodes d'insécurité alimentaire et nutritionnelle accrue. Le Mali, le Sénégal, la Mauritanie, le Burkina Faso et le Niger ont été les principaux bénéficiaires.

En Afrique centrale, l'instabilité politique en République centrafricaine a fait l'objet d'un engagement fort de la France en réponse aux conséquences alimentaires de la crise : dans le pays même, mais également à destination des réfugiés centrafricains se trouvant au Cameroun et en République démocratique du Congo. Par ailleurs, la crise alimentaire due aux agissements de Boko Haram a impliqué des soutiens au Tchad et au Cameroun. Pour l'Afrique centrale 6,1 millions d'euros ont été alloués en 2016, principalement à des projets de relance agricole et de nutrition.

En Afrique australe et orientale, l'AAP a pu intervenir sur des zones fortement touchées par *El Niño* (principalement en Éthiopie, à Djibouti, en Tanzanie, au Mozambique et à Madagascar). En 2016, le Burundi a fait, quant à lui, l'objet d'une attention particulière (1,5 million d'euros) en direction des déplacés. Au total, 6 millions d'euros ont été alloués dans cette région en 2016.

L'aide alimentaire programmée a également été mobilisée en Asie à hauteur de 2,7 millions d'euros en 2016 avec un focus sur la Birmanie (crise des Rohingyas) et la Corée du Nord (lutte contre la malnutrition), et dans la zone Caraïbes, autre région fortement touchée par *El Niño* puis par un cyclone fin 2016 (650 000 euros en 2016).

En 2016, le premier opérateur partenaire de l'aide alimentaire programmée reste le Programme alimentaire mondial (PAM) avec 15,1 millions d'euros. Viennent ensuite les organisations non gouvernementales : 9,25 millions d'euros ; le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) : 4,1 millions d'euros ; l'UNRWA : 3,25 millions d'euros ;

la FAO : 930 000 euros ; et l'UNICEF : 860 000 euros.

Dans tous ces projets, les outils de soutien à la résilience présentent une grande variété : distribution de semences, formations en nutrition ou en techniques agricoles, travaux de restauration des terres, soutien aux cantines scolaires... Ces modes opératoires permettent d'inscrire dans le temps la prévention de l'insécurité alimentaire dans des zones fragiles et sensibles au dérèglement climatique.

Par ailleurs, les projets financés par l'aide alimentaire programmée incluent une composante nutrition pour plus de 50 % d'entre eux. C'est un engagement pris par la France au sommet Nutrition pour la croissance tenu à Londres en 2013.

NUOI : l'élaboration des positions françaises dans les enceintes de l'ONU et le financement des organisations internationales humanitaires

Au sein de la Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI), la Sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires est chargée de définir les politiques en matière de droits de l'homme dans les forums internationaux compétents et traite des questions humanitaires suivies par l'Organisation des Nations unies et les autres organisations et institutions qui relèvent de sa compétence. En particulier, **elle assure le suivi politique des crises humanitaires et du système humanitaire des Nations unies, dans le cadre des relations bilatérales de la France avec les agences et les programmes humanitaires des Nations unies** comme le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'UNICEF. Elle est également chargée **des relations et du suivi institutionnel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** auquel appartient le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), ainsi que de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

La France entretient des **relations étroites avec les agences humanitaires**

des Nations unies, et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les autres organisations intergouvernementales, en développant son dialogue bilatéral autant à Paris qu'à New York, ou encore à Genève et à Rome, où les représentations permanentes de la France auprès des Nations unies échangent directement avec les sièges de ces différentes organisations. Témoinnant de ces relations privilégiées, le ministère des Affaires étrangères entretient des contacts à haut niveau avec les représentants de ces agences, notamment lors des consultations bilatérales annuelles organisées à Paris ou à leur siège. De même, le président de la République s'est entretenu à plusieurs reprises avec le haut-commissaire pour les réfugiés et le président du Comité international de la Croix-Rouge. La France participe ainsi aux travaux des comités exécutifs et conseils d'administration des principales agences ainsi qu'aux groupes des grands donateurs (du HCR, du CICR, du BCAH, du PAM, de l'UNRWA et de l'UNICEF).

Interface structurante pour l'action humanitaire mondiale, NUOI mène le dialogue institutionnel et politique avec les agences des Nations unies et le CICR afin de mettre en place des mesures stratégiques lors des principales crises.

LES PRIORITÉS DE LA FRANCE EN 2016

Priorités thématiques

Assurer le respect du droit international humanitaire (DIH) et la protection des civils

Le respect du DIH et la protection des civils sont des priorités de la diplomatie française, avec deux objectifs principaux :

- d'une part, assurer la protection des civils et des personnels humanitaires dans les conflits et éviter une instrumentalisation des populations et des souffrances qui leur sont infligées comme arme de guerre ;
- d'autre part, assurer une aide humanitaire aux personnes dans le besoin selon les principes humanitaires, en évitant une politisation de cette aide par les parties au conflit, et un accès humanitaire inconditionnel et sans entrave.

Les défis

Dans une allocution particulièrement saluée lors du Sommet humanitaire mondial en mai 2016, le président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Peter Maurer, a dénoncé l'écart considérable qui existe entre les discours et la réalité en matière de respect du DIH. Ainsi, le principal défi en matière de DIH porte sur le refus de plus en plus assumé par des États de se conformer aux Conventions de Genève¹. Les violations dans ce domaine sont utilisées comme un avantage en termes de tactique de guerre. En effet, l'accès humanitaire peut être limité au motif, généralement mis en avant, du respect du principe de souveraineté des États, par ailleurs reconnu par le DIH. Même lorsque les États ont donné leur accord, l'accès humanitaire fait l'objet d'entraves systématiques, tant de la part des groupes armés dans le cadre des conflits armés non interna-

¹ Les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, les deux protocoles additionnels du 8 juin 1977 et le troisième protocole additionnel de 2005. Les quatre Conventions de Genève ont été mondialement ratifiées, ce qui signifie que chacun des États du monde s'engage à les respecter.

tionaux (CANI) que des gouvernements, qui peuvent notamment dresser divers obstacles bureaucratiques.

À la question de l'accès humanitaire est étroitement liée celle de la sécurité des acteurs humanitaires et des personnels médicaux, victimes d'attaques en violation du DIH. Les grands conflits actuels, particulièrement au Moyen-Orient (Syrie, Irak, Yémen) sont marqués par une érosion préoccupante du respect du DIH, qui fait l'objet de graves violations, sur lesquelles le CICR notamment alerte régulièrement. Les populations civiles sont attaquées, les marchés, les écoles sont ciblées. Les acteurs humanitaires, particulièrement les personnels et infrastructures de santé, sont pris pour cibles, et les attaques à leur encontre se multiplient. En Syrie, notamment, les entraves systématiques à l'accès humanitaire et le recours à la famine comme méthode de guerre sont devenues la norme.

Les actions au sein des enceintes des Nations unies

La France défend fermement le respect du DIH qui est une obligation s'imposant à tous et condamne ses violations.

La France agit pour favoriser toute initiative permettant d'apporter une réponse humanitaire en Syrie. C'est sous son impulsion que le Conseil de sécurité a adopté le 19 décembre 2016 la résolution 2328 pour répondre à l'urgence humanitaire à Alep et **permettre un accès humanitaire inconditionnel et sans entraves aux personnes dans le besoin**, ainsi que la protection de l'ensemble des personnels et infrastructures de santé. C'est également le sens du soutien de la France à la résolution 2332 du CSNU adoptée le 21 décembre 2016, qui a renouvelé la résolution 2165 (2014) pour permettre l'accès humanitaire transfrontalier et à travers les lignes de conflit.

La France a par ailleurs porté aux côtés de ses partenaires la **résolution 2286**, adoptée à l'unanimité par le Conseil de

sécurité en mai 2016, **qui condamne les attaques contre les personnels et les infrastructures médicaux dans les conflits, et appelle à leur protection et à un accès sûr et sans entraves aux soins de santé.**

Dans le cadre de la présidence française du Conseil de sécurité en juin 2016, le ministre des Affaires étrangères et du Développement international Jean-Marc Ayrault a en outre présidé le 10 juin à New York un **débat public sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix**, en présence notamment du secrétaire général des Nations unies, du président centrafricain, et du président du CICR. Le débat a été l'occasion de réaffirmer l'engagement de la France en faveur du DIH et le rôle essentiel, pour protéger les civils dans les situations de conflit, des opérations de maintien de la paix, auxquelles la France participe activement. Jean-Marc Ayrault a annoncé à cette occasion que la France apportait son soutien aux objectifs et aux orientations fixés par les principes de Kigali sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix.

Face à la paralysie du Conseil de sécurité dans la crise syrienne, le président de la République et le ministre des Affaires étrangères ont proposé en 2013 **un encadrement du recours au veto en cas d'atrocités de masse sous la forme d'un engagement collectif et volontaire des membres permanents. Afin de montrer le chemin, le président de la République François Hollande a annoncé le 28 septembre 2015 que la France renonçait unilatéralement, en cas d'atrocités de masse, à recourir au veto contre un projet de résolution crédible visant à mettre un terme à ces atrocités.** Depuis, la France mène une action de plaidoyer auprès de ses partenaires sur cette évolution complexe et de long terme.

Afin de garantir la pleine effectivité du respect du DIH et du droit international des droits de l'homme, une des priorités de

la France est de **lutter contre l'impunité des crimes commis en violation du droit international humanitaire et des droits de l'homme**. Dans un contexte de pérennisation et de résurgence des conflits et des crises, **la France a soutenu et coparrainé l'adoption de la résolution sur la mise en place d'un mécanisme de lutte contre l'impunité en Syrie à l'AGNU le 21 décembre 2016**. Ce texte vise à établir un « mécanisme d'enquête international, impartial et indépendant » sous les auspices des Nations unies pour faciliter les enquêtes et aider à juger ceux qui sont responsables des violations les plus graves en droit international commises en Syrie depuis mars 2011.

Par ailleurs, **la France soutient les travaux et le mandat de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la Syrie dans le cadre du Conseil des droits de l'homme (CDH)**. Son président, Sergio Pinheiro, a pu s'entretenir avec le ministre des Affaires étrangères de la situation dans le pays et de la lutte contre l'impunité des crimes violant le droit international humanitaire et des droits de l'homme commis en Syrie lors d'une visite à Paris en 2016.

Les actions en dehors des enceintes des Nations unies

L'engagement de la France en faveur des initiatives du CICR pour le respect du DIH, notamment dans le cadre **du suivi des résolutions de la 32^e conférence du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (décembre 2015)**, témoigne également de cette volonté de diffuser, et de renforcer le respect du DIH. La France mène par ailleurs un dialogue continu avec les acteurs humanitaires (agences humanitaires de l'ONU, ONG, CICR) sur les moyens qui permettraient de renforcer la sécurité et la protection des personnels humanitaires.

Concernant l'universalité du Statut de Rome et les sanctions en matière de violations du DIH et des droits de l'homme, la France est pleinement mobilisée dans les enceintes internationales, au niveau de l'Union européenne et dans ses relations bilatérales. En particulier **sur la question des retraits des pays africains, la France a initié un dialogue avec l'ensemble des pays africains**. À ce titre, des recommandations communes à destination des chefs de mission de l'Union européenne en

Afrique ont été validées en 2016 et sont régulièrement réexaminées à l'occasion des rencontres trimestrielles du groupe COJUR CPI (sous-groupe de travail du droit international public du Conseil de l'Union européenne).

La France assure par ailleurs une intense coopération et entraide judiciaire avec la Cour, et en particulier avec le Bureau du Procureur. Hors État de situation, la France est en effet l'État qui coopère le plus avec la CPI.

Répondre aux conséquences humanitaires des déplacements forcés

Point sur la situation

Plus de 65,5 millions de personnes dans le monde ont été contraintes de fuir leur foyer, sans perspective de retour rapide. Parmi elles, 40,3 millions sont déplacées de force à l'intérieur de leur pays et plus de 22,5 millions sont des réfugiés, dont 5,3 millions de Palestiniens. Avec une durée moyenne de déplacement forcé s'élevant à plus de 17 ans, le nombre des personnes concernées a augmenté de 500 000 en 2016. Les besoins augmentent exponentiellement sous l'effet conjugué des nouveaux déplacements et des situations de déplacement prolongé. Aussi les agences des Nations unies ne sont-elles plus en mesure de faire face à la multiplication et à l'intensification des crises (80 % de l'action humanitaire est déployée dans des situations de conflit). La situation humanitaire s'aggrave au Moyen-Orient, en particulier en Syrie, et en Afrique, notamment en Afrique de l'Est et dans la Corne, ainsi que dans la région du lac Tchad affectée par les déplacements de population dus aux offensives de Boko Haram.

La réponse de la France au défi des migrations de grande ampleur

Particulièrement impliquée dans la réponse apportée par les Nations unies aux déplacements forcés liés aux conflits, **la France promeut l'intervention, y compris coercitive, de la communauté internationale pour empêcher ou faire cesser les exactions à l'origine de mouvements de population**. Aussi la France s'est-elle engagée notamment en Afrique, via l'opération *Barkhane*, initiée en juillet 2014; en appui de la Minusma (prolongée jusqu'au 30 juin 2018) au

Mali; via l'opération *Sangaris*, débutée au printemps 2014 qui, depuis 2016, exerce désormais un rôle d'appui de la Minusca en République centrafricaine; et via les forces françaises en Côte d'Ivoire, essentiellement de présence depuis le 1^{er} janvier 2015.

S'agissant du soutien apporté aux déplacés internes et aux réfugiés, **la France estime nécessaire un partage plus équitable, au niveau mondial, des responsabilités**. Elle soutient une **approche qui intègre les besoins d'assistance aux réfugiés et l'appui aux communautés qui les accueillent** dans des conditions souvent difficiles puisque **86 % des réfugiés dans le monde se trouvent dans des pays en développement**. Aussi, la France apporte-t-elle son plein soutien à l'action du **Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HRC)** sur le terrain. Il constitue le **premier partenaire humanitaire multilatéral de la France** qui reçoit près de 44 % des contributions volontaires au titre de l'assistance humanitaire. Cette relation privilégiée se justifie par le fait qu'en matière d'aide humanitaire la France accorde la priorité à la protection des réfugiés dans un contexte international marqué par la prolongation des conflits et les conséquences en matière de déplacements forcés de population.

La France est particulièrement attentive à la crise humanitaire syrienne. Elle a poursuivi son engagement en faveur de la réinstallation de **10 000 réfugiés syriens sur le territoire français**.

Lors de la conférence de Londres, **Soutenir la Syrie et la région**, du 4 février 2016, 200 millions d'euros pour la période 2016-2018 ont été annoncés au profit de la jeunesse et de l'éducation, principalement au Liban, ainsi qu'en appui à l'assistance transfrontalière.

Parallèlement, **dans le cadre du Sommet humanitaire mondial, la France a formulé près de 120 engagements spécifiques** (dont 46 % liés aux opérations, 22 % aux politiques stratégiques, 13 % aux financements) sur les 5 responsabilités fondamentales définies par le secrétaire général des Nations unies (SGNU) dans le cadre de son Agenda pour l'humanité.

Par ailleurs, la France est attachée à la mise en œuvre de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés. Aussi a-t-elle soutenu l'adoption de la déclaration de New York sur les réfugiés et les

migrants le 19 septembre 2016, lors de la 71^e session de l'AGNU. Cette déclaration réaffirme le cadre normatif existant et ouvre la voie à la négociation de deux pactes mondiaux d'ici 2018 : l'un sur les migrants, l'autre sur les réfugiés. En outre, l'Organisation internationale des migrations (OIM) a rejoint officiellement le système des Nations unies. Cette réforme, qui apporte plus de cohérence, avec une synergie des moyens efficiente souhaitée à terme, a été constamment soutenue par la France.

La France a réaffirmé ses engagements lors du « **Sommet dit Obama** » sur les réfugiés du 20 septembre 2016. Cette réunion visait à **élever le financement de l'assistance humanitaire, à offrir des opportunités supplémentaires pour l'installation des réfugiés, notamment via d'autres voies légales d'admission, ainsi que de faciliter l'accès des réfugiés à l'éducation et à l'emploi**. Afin de favoriser l'accueil des réfugiés, **la France a annoncé la mobilisation d'un milliard d'euros sur 2016-2018** promis à titre bilatéral pour l'aide humanitaire et l'aide au développement des pays accueillant des réfugiés. La réponse aux conséquences humanitaires des crises et notamment des déplacements forcés de population repose également sur l'efficacité du système humanitaire mondial. La prolongation des conflits a pour effet de maintenir un niveau élevé et durable de besoins de services de base. Cette situation a pour effet principal d'augmenter la demande d'assistance et de revoir les modes de délivrance de l'aide. Faire face à ce défi exige de réformer en profondeur le système humanitaire mondial.

Promouvoir la réforme du système humanitaire

Le Sommet humanitaire mondial de mai 2016 a été l'occasion d'engager la réforme du système humanitaire. Il s'agit de renforcer l'efficacité de l'action humanitaire, de réformer son financement et de renforcer le lien entre humanitaire et développement alors que la plupart des crises doivent désormais être gérées dans la durée.

Le renforcement du nexus humanitaire-développement

En 2016, différentes initiatives internationales, parmi lesquelles l'Agenda 2030, l'Accord de Paris sur le climat,

le Sommet humanitaire mondial et le Good Humanitarian Donorship (GHD), ont mis en évidence le manque de coordination entre acteurs humanitaires et du développement et la nécessité d'un cadre d'action partagé pour répondre de manière durable aux crises et mieux les prévenir. Aussi la France défend-elle une vision du nexus humanitaire-développement visant une efficacité accrue de l'aide humanitaire et au développement, dans le respect des principes et des modalités d'action de chaque communauté d'acteurs.

Consciente de ces défis, la France s'est pleinement engagée dans ce processus. Elle a participé à l'initiative du GHD, regroupant 42 États, à travers plusieurs réunions : reporting des bonnes pratiques des membres le 24 février 2016 (redevabilité et évaluation des besoins, modalités de financements et gestion des risques), discussion du rapport du SGNU le 17 mars 2016, et rencontre annuelle des membres du GHD le 27 avril. Ainsi, la France met en place des procédures et les outils pour un financement flexible telle que la nouvelle facilité de lutte contre les vulnérabilités et de réponse aux crises de l'AFD, établie en novembre 2016 et dotée de 100 millions par an.

Le point sur la réforme du système humanitaire

En 2016, un mouvement de réformes s'est amorcé, développé et renforcé au sein des organisations humanitaires. Essentiellement de nature fonctionnelle, elles ont pour objectif d'assurer une meilleure coordination entre les différents acteurs humanitaires, notamment les agences onusiennes et les ONG partenaires.

Le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), organisme de coordination humanitaire, a initié une transformation qualifiée comme « la plus ambitieuse de son histoire » selon le mot de son représentant G. Gottlieb. Particulièrement attentive à ce processus de réformes, **la France soutient l'effort de clarification de la structure organisationnelle** qui permettrait à terme une véritable distinction entre les fonctions des bureaux pays et des bureaux régionaux, de la répartition des compétences entre les deux lieux du siège (Genève et New York) ainsi qu'une meilleure articulation des fonctions entre le siège et les bureaux sur le terrain. Afin de mener à

terme ces objectifs, la France appuie la mise en place de nouvelles structures de coordination interne, de comité des opérations (« internal operations committee ») et de finances.

In fine, ces réformes doivent **permettre au BCAH d'adapter son rôle aux nouveaux défis et tendances de l'action humanitaire**, de manière à mettre en exergue sa mission spécifique et sa valeur ajoutée dans le système humanitaire, tout en accroissant la flexibilité de son organisation par l'adaptation de son action et de ses moyens aux contextes et à leur évolution. Brièvement, il s'agit de **recentrer le BCAH sur son « cœur de métier »**.

La France est vigilante à une meilleure articulation des agences humanitaires multilatérales pour éviter des redondances et renforcer l'efficacité de leurs missions sur le terrain. Ce fut notamment le cas lors de l'adoption en novembre 2016 de « la feuille de route intégrée » du Programme alimentaire mondial (PAM).

Priorités géographiques

Crises syriennes et irakiennes

Crise syrienne

Fin 2016, plus de la moitié de la population syrienne avait été contrainte de fuir son foyer en raison du conflit. On comptait ainsi 6,15 millions de déplacés internes et 4,8 millions de réfugiés, dont plus de 2,7 millions en Turquie, 1,1 million au Liban et 655 000 en Jordanie. La population syrienne est extrêmement vulnérable avec plus de 13,5 millions de personnes ayant besoin d'assistance humanitaire à l'intérieur de la Syrie. Parmi elles, près de 5,5 millions de personnes vivaient en 2016 dans des zones difficiles d'accès, incluant 861 200 personnes vivant dans des zones assiégées, très majoritairement du fait du régime.

En 2016, l'Union européenne et ses États membres ont été collectivement l'un des plus grands donateurs pour la Syrie. Plus de 5 milliards d'euros ont été mobilisés pour porter assistance aux Syriens à l'intérieur de la Syrie et aux réfugiés dans les pays de premier accueil. En février 2016, lors de la Conférence de Londres, l'UE a annoncé un financement supplémentaire de 3 milliards d'euros

en soutien à la Syrie et aux pays de la région. À cette occasion, la France a annoncé son objectif de consacrer plus d'un milliard d'euros en réponse à la crise syrienne, dont 200 millions de dons pour la période 2016-2018.

En 2016, l'aide française en réponse à la crise syrienne s'est ainsi élevée à près de 88 millions d'euros. Le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) y a été largement consacré : 42 % des fonds ont ainsi été fléchés vers la Syrie et les pays voisins (Liban, Jordanie, Turquie). Ils ont permis de financer plus de 40 projets.

L'aide humanitaire française en Syrie est mise en œuvre par le biais des agences onusiennes, du CICR, des ONG internationales, d'Expertise France ou encore par l'intermédiaire des réseaux de solidarité syriens (ONG syriennes, conseils locaux, réseaux de médecins, société civile).

La France fournit également une aide humanitaire en faveur des réfugiés syriens dans les pays voisins de la Syrie (Jordanie, Liban, Turquie, Irak). Cette aide a pour objectif d'aider la résilience des réfugiés dans les pays d'accueil et d'alléger la charge des communautés hôtes qui subissent l'augmentation massive de la population et la pression croissante sur les services de base, en particulier l'éducation et la santé. En 2016, la France s'est particulièrement engagée auprès du Liban, qui connaît le plus grand ratio de réfugiés par habitant au monde : son aide s'est élevée à 50 millions d'euros.

Crise irakienne

En 2016, les besoins humanitaires n'ont cessé d'augmenter en Irak. À la fin de l'année 2016, 3,3 millions d'Irakiens

étaient déplacés depuis 2014 et 11 millions de personnes avaient besoin d'une assistance humanitaire, dont 5,8 millions requérant une aide d'urgence. Les besoins sont considérables dans la plupart des secteurs, notamment dans les domaines de l'aide alimentaire, de l'assistance médicale et de l'eau-hygiène-assainissement.

Les 3,3 millions de personnes déplacées sont dispersées sur plus de 3700 localités réparties sur l'ensemble du pays. La seule année 2016 a vu leur nombre augmenter de 650 000. Alors que les opérations de reprise de Mossoul ont débuté mi-octobre 2016, à la fin de l'année plus de 110 000 civils avaient été déplacés. À l'intérieur de la ville, les ONG s'alarmaient de la situation des civils qui faisaient face à un manque important de médicaments, d'eau et de nourriture.

Les Nations unies ont estimé à 930 millions de dollars le besoin de financement humanitaire pour l'année 2017. L'aide française en Irak s'élève à plus de 30 millions d'euros depuis 2014, dont près de 14 millions d'euros pour l'année 2016. Cette aide finance des programmes d'assistance humanitaire et de stabilisation portés par des ONG (Première Urgence Internationale (PUI), Œuvre d'Orient, etc.) et des organisations internationales (CICR, OIM, PAM, HCR) dans les secteurs de la santé, des services de base, de la sécurité alimentaire, du déminage et des droits de l'homme.

Les projets soutenus ont été mis en œuvre en particulier dans la région du Kurdistan irakien, mais aussi dans des régions plus difficiles d'accès comme la province d'Al-Anbar. L'aide française bénéficiait notamment aux personnes

issues des groupes ethniques ou religieux (chrétiens, yézidis, Shabaks, Turkmènes, etc.) particulièrement ciblés par Daech. En 2016, la France a soutenu différents projets d'accès à la santé, de soutien psychosocial, de déminage en faveur des communautés chrétiennes ou yézidies : cliniques mobiles, construction d'écoles et de centres d'activités pour les enfants, etc.), conformément aux engagements pris lors de la Conférence de Paris en soutien aux victimes de violences ethniques et religieuses qui s'est tenue en septembre 2015.

Dans le cadre de la bataille de Mossoul, la France a soutenu en 2016 trois organisations : le CICR pour ses opérations dans le cadre de la reprise de Mossoul, l'ONG WAHA pour le fonctionnement du centre de santé de Qayyarah et l'ONG Première Urgence Internationale pour un programme en eau/hygiène/assainissement dans un camp de déplacés internes.

La France a également été un des premiers pays européens à répondre l'appel lancé par les Nations unies et les autorités irakiennes auprès des États membres de l'Union européenne dans le contexte de la reprise de Mossoul. Ainsi, 5 tonnes de médicaments ont été transportées sur le vol du président de la République, préparées par le ministère de la Santé et fournies par le CDCS. Ils ont été pris en charge et distribués aux structures médicales, tant à Erbil que près des lignes de fronts, par l'OMS. 33 tonnes d'équipement ont également été livrées le 3 janvier 2017 par un second vol afin d'aider à la prise en charge des personnes déplacées. Ils proviennent des stocks du CDCS.



Lors de son déplacement en Irak, le président de la République François Hollande s'est rendu à l'aéroport d'Erbil pour l'arrivée des 38 tonnes de fret humanitaire et de médicaments destinés aux populations déplacées par la guerre (Kurdistan). 02/01/2017 © Présidence de la République/François Laffite.

Bassin du lac Tchad et République centrafricaine

À la fin 2016, les exactions de Boko Haram dans le bassin du lac Tchad avaient provoqué le déplacement de 2,6 millions de personnes (réfugiés, déplacés et retournés), parmi lesquels 184 000 réfugiés nigériens au sud-est du Niger, 7 500 à l'ouest du Tchad et 86 000 au nord du Cameroun. 9,2 millions de personnes sont en besoin d'aide d'urgence. Huit déplacés sur dix sont hébergés par des familles et voisins, ce qui exerce une pression supplémentaire sur des communautés parmi les plus pauvres au monde. Des centaines de milliers de personnes pourraient être touchées par la famine dans le nord-est du Nigéria si rien n'est fait pour leur porter secours. La crise humanitaire en cours dans le bassin du lac Tchad fait l'objet d'une attention particulière par tous les services compétents sur les questions humanitaires. Au total, en 2016, 12,8 millions d'euros ont été consacrés aux quatre pays concernés, dont plus de 8 millions d'euros spécifiquement sur le bassin du lac Tchad. Le soutien de la France au HCR au bénéfice des réfugiés nigériens notamment se combine à l'appui de plusieurs projets en matière d'assistance alimentaire, de lutte contre la malnutrition, de réponse médicale d'urgence ou de renforcement de la résilience des populations vulnérables (Care, Alima, Première Urgence Internationale, Action contre la faim (ACF), Secours catholique, PAM, CICR). L'articulation entre humanitaire et développement, dans le contexte de crise et de pauvreté structurelle qui caractérise le bassin du lac Tchad, est recherchée à deux niveaux : au sein du ministère des Affaires étrangères, entre les services humanitaires et de stabilisation d'une part (avec une montée en puissance des actions de stabilisation dans le bassin du lac Tchad), et entre le ministère et l'AFD d'autre part. Le lancement de l'initiative lac Tchad, dotée d'une enveloppe de 36 millions d'euros, portée par l'AFD et mise en œuvre par un consortium d'ONG (ACF, CARE, Groupe URD), doit permettre de lutter contre les vulnérabilités et la crise dans la sous-région dès 2017. L'amélioration de l'accès humanitaire a également fait également l'objet de démarches conduites à la fois en multilatéral et en bilatéral pour :

- améliorer la sécurisation des voies



Quartier de Kokoro, 3^e arrondissement de Bengui. © MEAE.

d'accès aux zones récemment libérées du nord-est Nigéria ;

- favoriser une meilleure sécurité dans les camps et les sites improvisés de déplacés ;
- tenir un dialogue coopératif pour la signature de l'accord tripartite HCR-Cameroun-Nigéria.

La situation humanitaire en République centrafricaine demeure très préoccupante plus de trois ans après l'éclatement de la crise, en décembre 2013. 2,2 millions de personnes – soit près de la moitié de la population – ont besoin d'une assistance humanitaire, plus d'un million de personnes sont en situation de déplacement. Malgré des élections réussies en mars 2016, la fracture intercommunautaire et la présence active de groupes armés nourrissent des conflits récurrents et alimentent des besoins humanitaires grandissants. Les violences du dernier trimestre 2016 (à Kaga Bandoro ou à Bria notamment) ont ainsi poussé 70 000 nouvelles personnes à fuir, ramenant à la fin de l'année le total de déplacés au même niveau qu'au début 2016. L'insécurité, les contraintes logistiques, le manque d'acceptation et les tracasseries administratives, mais aussi le sous-financement de l'aide constituent des entraves majeures à la réponse humanitaire. Entre 2014 et 2016, la France a débloqué, à titre bilatéral ou multilatéral, plus de 19 millions d'euros d'aide d'urgence pour la République centrafricaine, dont 4,7 millions d'euros

en 2016. Au-delà de son soutien au HCR tant en République centrafricaine que dans les pays accueillant des réfugiés centrafricains, les interventions de la France ont visé essentiellement à faciliter le retour des déplacés internes dans leurs quartiers (PUI), à poursuivre ses programmes d'assistance alimentaire (CICR, PAM, Triangle Génération humanitaire (TGH), Solidarités International et CICR) ou à favoriser l'éducation à travers la réhabilitation d'écoles (TGH).

Réponse au phénomène El Niño

En 2016, le phénomène *El Niño* a connu son paroxysme après une année 2015 très difficile. L'augmentation des températures des eaux de surface dans l'océan Pacifique a des impacts considérables à l'échelle du globe. L'épisode des années 2015-2016 a été un des plus intenses et des plus longs. Dans les ceintures tropicales, *El Niño* a induit des sécheresses de grande ampleur : en Amérique centrale (Guatemala, Honduras), dans les Caraïbes (Haïti), dans la Corne de l'Afrique (Éthiopie, Soudan, Djibouti, Somalie), en Afrique australe (Mozambique, Zimbabwe, Malawi, Zambie, Afrique du Sud, Madagascar), et dans le Sud-Est asiatique. Les précipitations ont été inférieures de 50 % à la normale dans de nombreuses régions, induisant des chutes drastiques de production de céréales (maïs, riz) et une



Mission d'évaluation bâtiminaire en Équateur, avril 2016. © MEAE.

mortalité accrue du bétail. On estime que plus de 40 millions de personnes ont été en crise alimentaire aiguë en Afrique australe et orientale. L'Afrique du Sud et la Zambie, greniers à maïs et principaux exportateurs de céréales au niveau régional, n'ont pas pu exporter de façon à modérer les déficits des pays voisins. Le Sud malgache a également connu une situation très difficile, avec une mortalité très forte du bétail. L'action de la France a consisté à soutenir la résilience des populations rurales et la lutte contre la malnutrition via l'aide alimentaire programmée, principalement en Éthiopie, à Djibouti, au Soudan, au Soudan du Sud, au Burundi, au Mozambique et à Madagascar. Haïti a également été récipiendaire. Près de 6 millions d'euros ont été en tout affectés à des actions liées à la limitation des impacts d'*El Niño*.

Réponse aux catastrophes naturelles : Équateur et Haïti

La réponse d'urgence aux catastrophes

naturelles, dont la menace est aggravée par les phénomènes climatiques extrêmes, constitue l'une des priorités de l'action humanitaire française. Elle s'inscrit dans un cadre de concertation et de coordination à tous les niveaux :

- au niveau local, en s'appuyant sur les moyens existants dans le pays touché ;
- au niveau français et européen, en construisant une réponse intégrée mobilisant les capacités de l'État français et de ses partenaires publics et privés, en coordination avec les moyens d'action de l'UE et des États membres, le cas échéant dans le cadre du mécanisme européen de protection civile ;
- au niveau multilatéral, en concertation avec les mécanismes onusiens de coordination de la réponse humanitaire d'urgence.

Coordonnée par le CDCS, la réponse française est, dans un premier temps, constituée de l'envoi de moyens matériels et humains, fournis le cas échéant par les ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Santé et les partenaires du CDCS. Elle est ensuite complétée

par le financement de projets humanitaires mis en œuvre par les ONG et les organisations internationales. Outre la satisfaction des besoins immédiats des populations victimes, une importance croissante est accordée au renforcement des capacités locales et de la résilience des populations exposées.

En 2016, la MAH est intervenue en Équateur et en Haïti.

Réponse française au séisme en Équateur

Le 16 avril 2016, un tremblement de terre d'une magnitude de 7,8 sur l'échelle de Richter a frappé l'Équateur, faisant plusieurs centaines de morts et de blessés et détruisant de nombreux bâtiments et infrastructures.

La France a répondu à la demande d'assistance internationale des autorités équatoriennes, dans le cadre du mécanisme européen de protection civile, en déployant un module de potabilisation en eau mis en œuvre par 30 personnels de la Sécurité civile dans la ville de Chone. Plusieurs experts français ont également

été mis à disposition des équipes d'évaluation et de coordination des Nations unies et de l'UE.

D'importants moyens ont également été mis en œuvre grâce aux conventions de partenariat conclues avec les fondations Airbus Helicopters et Veolia.

Réponse à l'ouragan Matthew en Haïti

L'ouragan *Matthew*, qui a frappé Haïti le mardi 4 octobre 2016, a fait plus de 500 morts et affecté plus de deux millions de personnes. En réponse à la demande exprimée par les autorités haïtiennes dans le cadre du mécanisme européen de protection civile, la France a proposé une réponse d'urgence fondée sur deux axes d'intervention complémentaires :

- le traitement de l'eau, par le déploiement d'importants moyens de potabilisation constitués de deux modules de la Sécurité civile complétés par des unités de traitement de l'eau fournis par la Fondation Veolia. Les moyens aériens mis à disposition par la Fondation Airbus Helicopters ont par ailleurs contribué aux opérations de reconnaissance et

d'évaluation indispensables à l'identification des zones de déploiement les plus appropriées, tant au regard des besoins humanitaires que des contraintes du contexte opérationnel ;

- l'envoi de fret médical composé notamment de kits choléra et de médicaments. Cette réponse a été complétée par l'envoi de matériel de première urgence et du fret humanitaire fourni par les ONG, avec le concours de la fondation Airbus qui a affrété un avion dédié.



Envoi de fret humanitaire en Haïti. © MEAE.

L'AIDE HUMANITAIRE DE LA FRANCE EN CHIFFRES

Vue d'ensemble

L'aide humanitaire de la France s'est élevée à 152 millions d'euros en 2016 contre 134,7 en 2015.

Montants en millions d'euros	2012	2013	2014	2015	2016
Aide alimentaire programmée	35,2	35	34,2	34,1	34,2
Contributions internationales	37	35,2	34,9	83,7	94
Fonds d'urgence humanitaire	15,4	12	15,2	14,5	23,4
Crédits de sortie de crise	-	-	2	2,3	0,8
Total	87,6	82,2	86,3	134,6	152,4

L'aide humanitaire française par outils

Le Fonds d'urgence humanitaire

Pour financer l'action humanitaire d'urgence de la France, la MAH dispose du Fonds d'urgence humanitaire (FUH). Doté en loi de finances initiale de 10,948 millions d'euros pour 2016, le FUH est abondé par deux fonds de concours. Le Fonds de concours permanent pour l'action extérieure des collectivités territoriales (FACECO) a été créé en 2013 au profit de l'aide d'urgence aux victimes de crises humanitaires. Ce fonds, géré par la MAH, a pour objectif de permettre à toutes les collectivités territoriales françaises, quels que soient leur taille et leurs moyens financiers de contribuer à une réponse d'urgence efficace et pertinente grâce à la mutualisation des financements et des expertises. Des appels à contribution sont ainsi régulièrement diffusés afin de faire connaître aux partenaires l'action mise en œuvre par la MAH en réponse aux principales crises humanitaires, ainsi que ses besoins en expertise, en matériel et en financement. De même, il existe un fonds de concours destiné à recevoir les contributions des entreprises et des particuliers.

Le FUH est également abondé en cours d'année par des crédits de sortie de crise, des abondements extraordinaires destinés à traduire les engagements politiques pris par la France, ainsi que par des fonds ciblés comme le fonds pour les minorités victimes de violences ethniques ou religieuses. Ces crédits supplémentaires permettent notamment le financement de la réponse humanitaire d'urgence à des crises soudaines ou à l'aggravation d'un contexte d'intervention.

La réponse humanitaire d'urgence mise en œuvre par la MAH

est financée grâce au FUH selon trois modalités :

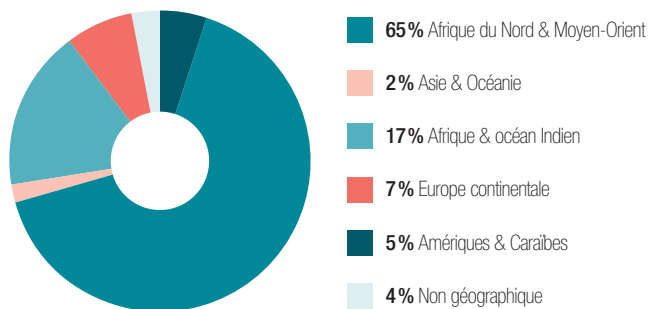
- par l'octroi de subventions aux ONG ;
- par l'octroi de contributions aux organisations internationales ;
- par le financement d'opérations d'État (acheminement direct de personnels et de matériels notamment).

Lorsque l'action de l'ONG ou de l'organisation internationale recouvre un caractère d'urgence caractérisée, la MAH dispose d'une procédure accélérée d'instruction de demande de subvention afin d'apporter une réponse pertinente aux besoins humanitaires des populations les plus vulnérables dans les meilleurs délais.

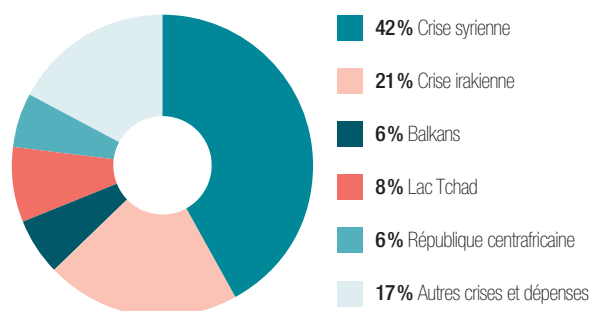
En 2016, **le total des dépenses engagées sur le FUH pour financer l'action humanitaire du CDCS s'est élevé à 23 242 500€ pour une dotation initiale de 10 948 000€**, soit une augmentation de 112 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale. Cette somme inclut les crédits de sortie de crise affectés au financement du fonds « minorités », les crédits de sortie de crise non fléchés ainsi que les abondements des deux fonds de concours.

64 % des crédits du FUH ont été affectés en 2016 au Moyen-Orient afin de faire face aux urgences humanitaires de grande ampleur qui perdurent dans la région : crises syrienne et irakienne, destructions massives dans les Territoires palestiniens. Cette répartition s'explique notamment par le fléchage géographique des fonds additionnels reçus dans le cadre du fonds « minorités », des crédits de sortie de crise et du FACECO.

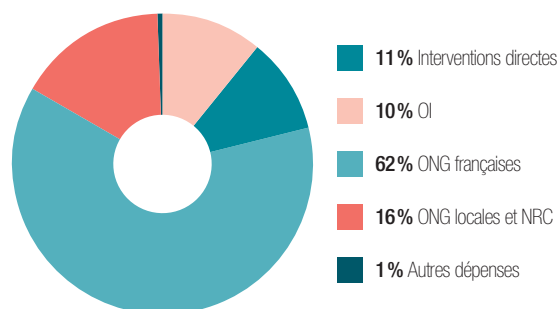
Répartition géographique des dépenses du FUH en pourcentages



Poids des principales crises dans le FUH en pourcentages



Répartition des dépenses du FUH par types d'intervention en pourcentages



Poids des principales crises dans le FUH en euros

Crise	Montant
Crise syrienne	9 733 418 €
Crise irakienne	4 897 061 €
République centrafricaine	1 320 000 €
Lac Tchad	1 865 000 €
Balkans	1 503 703 €
Autres crises et dépenses	3 923 318 €
TOTAL	23 242 500 €

Répartition des dépenses du FUH par types d'intervention en euros

Type d'intervention	Montant
Interventions directes	2 562 206 €
OI	2 445 789 €
ONG françaises	14 426 071 €
ONG locales et NRC	3 715 518 €
Autres dépenses	92 916 €
TOTAL	23 242 500 €

Répartition et évolution des subventions par ONG 2015-2016

ONG	2015		2016	
	Nombre de projets	Total	Nombre de projets	Total
Action contre la faim	1	100 000 €	2	500 000 €
ACTED	1	150 000 €	3	6 850 000 €
CARE	-	-	3	291 000 €
Croix-Rouge française	3	625 800	1	80 090 €
Handicap International	1	100 000 €	2	581 000 €
Médecins du monde	4	1 100 000 €	2	875 000 €
Première Urgence Internationale	5	1 550 000 €	5	2 020 000 €
Secours catholique français	1	100 000 €	2	500 000 €
Secours islamique France	1	100 000 €	2	676 864 €
Solidarités International	1	250 000 €	3	800 000 €
Secours populaire	-	-	1	200 000
Triangle Génération Humanitaire	-	-	2	450 000
Autres	17	2 477 674 €	-	676 117 €
TOTAL	35	6 553 474 €	52	14 426 071 €

L'aide alimentaire programmée

Le montant total de l'AAP en 2016 s'élève à 34 153 110 euros.

AAP 2016 par opérateurs en euros

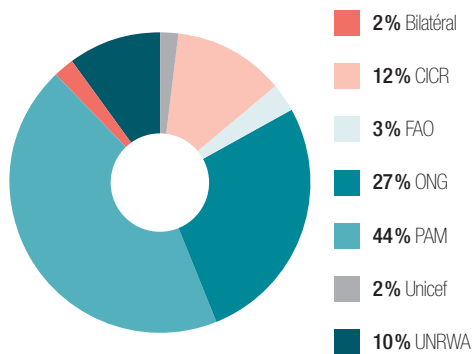
Pays	Opérateur	Montant	Tranche CIAA	Total
Afghanistan	Afghanaid	200 000	1	
Afghanistan	SI	300 000	1	
Afghanistan	Madera	100 000	1	
Afghanistan	ACF	208 610	2	
Afghanistan	Afghanaid	205 500	3	
Afghanistan				1 014 110
Birmanie	ACF	300 000	1	
Birmanie	GRET	150 000	1	
Birmanie	TGH	250 000	1	
Birmanie	SI	200 000	2	
Birmanie	ACTED	235 000	2	
Birmanie	PUI	254 000	2	
Birmanie				1 389 000
Burkina	PAM	1 000 000	1	
Burkina				1 000 000
Burundi	PAM	1 000 000	1	
Burundi	PAM, projet conjoint	250 000	2	
Burundi	FAO, projet conjoint	250 000	2	
Burundi				1 500 000
Cameroun	PAM	500 000	1	
Cameroun	CICR	500 000	1	
Cameroun	UNICEF	500 000	2	
Cameroun				1 500 000

Pays	Opérateur	Montant	Tranche CIAA	Total
Corée du Nord		150 000	1	
Corée du Nord		150 000	1	
Corée du Nord				300 000
Djibouti	ACF	500 000	2	
Djibouti				100 000
Éthiopie	ACF	500 000	2	
Éthiopie				500 000
Haïti	Bilatéral	500 000	1	
Haïti	Bilatéral	150 000	3	
Haïti				650 000
Irak	PAM	500 000	1	
Irak	CICR	500 000	1	
Irak	TGH	400 000	2	
Irak	CICR	350 000	3	
Irak				1 750 000
Jordanie	CICR	500 000	1	
Jordanie	PAM	600 000	1	
Jordanie	CICR	300 000	2	
Jordanie				1 400 000
Liban	PAM	1 000 000	1	
Liban	UNRWA	650 000	1	
Liban	SI	200 000	1	
Liban	AMEL	125 000	1	
Liban	UNRWA	1 000 000	2	
Liban	ACF	600 000	2	
Liban	PAM	400 000	3	
Liban				3 975 000
Madagascar	PAM	1 000 000	1	
Madagascar	PAM	500 000	2	
Madagascar	PAM	350 000	3	
Madagascar				1 850 000
Mali	PAM	800 000	1	
Mali				800 000
Mauritanie	GRET	150 000	1	
Mauritanie	PAM	500 000	2	
Mauritanie				650 000
Mozambique	OXFAM	300 000	2	
Mozambique				300 000
Niger	PAM, projet conjoint	508 453,44	1	
Niger	FAO, projet conjoint	292 639,37	1	
Niger	Unicef, projet conjoint	198 907,19	1	
Niger	ACF	400 000	1	
Niger	PAM, projet conjoint	400 000	2	
Niger	FAO, projet conjoint	240 000	2	

Pays	Opérateur	Montant	Tranche CIAA	Total
Niger	Unicef, projet conjoint	160 000	2	
Niger	PAM	200 000	3	
Niger				2 400 000
Nigéria	ACF	350 000	1	
Nigéria	CICR	500 000	1	
Nigéria	CICR	300 000	3	
Nigéria				1 150 000
République centrafricaine	TGH	400 000	1	
République centrafricaine	SI	325 000	1	
République centrafricaine	PAM	500 000	1	
République centrafricaine	CICR	500 000	1	
République centrafricaine	PUI	300 000	2	
République centrafricaine	CICR	350 000	3	
République centrafricaine				2 375 000
République démocratique du Congo	PAM, projet conjoint	150 000	1	
République démocratique du Congo	FAO, projet conjoint	150 000	1	
République démocratique du Congo	PUI	400 000	3	
République démocratique du Congo				700 000
Sénégal	PAM	300 000	1	
Sénégal	PAM	500 000	2	
Sénégal				800 000
Soudan	TGH	300 000	2	
Soudan				300 000
Soudan du Sud	CICR	300 000	1	
Soudan du Sud				300 000
Syrie	UNRWA	500 000	1	
Syrie				500 000
Tanzanie	PAM	750 000	1	
Tanzanie				750 000
Tchad	PAM	750 000	1	
Tchad	ALIMA	300 000	1	
Tchad	PAM	750 000	2	
Tchad	PUI	500 000	2	
Tchad	PAM	300 000	3	
Tchad				2 600 000
Territoires palestiniens	UNRWA	700 000	1	
Territoires palestiniens	PAM	700 000	1	
Territoires palestiniens	PAM	400 000	2	
Territoires palestiniens	UNRWA	400 000	2	
Territoires palestiniens				2 200 000
Turquie	PAM	500 000	1	
Turquie				500 000

Pays	Opérateur	Montant	Tranche CIAA	Total
Yémen	ACF	500 000	2	
Yémen				500 000

AAP 2016 par opérateurs en pourcentage



Les contributions de la France au budget général des organisations internationales (hors aide alimentaire)

La France consacre 1 % de son aide publique au développement à l'aide humanitaire¹.

Les financements humanitaires multilatéraux de la France sont constitués des contributions volontaires aux agences des Nations unies² et de l'aide alimentaire programmée³.

NUOI a la charge du versement et du suivi de ces contributions annuelles de la France au budget des agences humanitaires des Nations unies, de l'OIM et du CICR.

Entre 2007 et 2014, le budget consacré aux contributions volontaires au profit des fonds et programmes des Nations unies sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » a baissé de 45,6 %.

1. 8 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

2. « Core funding » géré par NUOI et les crédits présidentiels.

3. AAP, gérée par la DGM.

Pour autant, après une dizaine d'années de baisse constante, les contributions volontaires destinées aux agences humanitaires des Nations unies ont augmenté à la suite de la décision du président de la République de renforcer l'aide française aux réfugiés syriens en 2015 lors de l'AGNU.

Donnant suite à la décision du président de la République de verser 100 millions d'euros entre 2015 et 2016 pour répondre aux conséquences humanitaires de la crise syrienne, **la France a doublé ses contributions volontaires passant de 50 millions d'euros en 2015 à 100 millions en 2016.**

Aussi, en 2016, le HCR (UNHCR) est le premier bénéficiaire de l'aide humanitaire française avec plus de 37 millions d'euros en 2016, suivi du PAM auquel la France a contribué pour un montant de 30 millions d'euros. Le montant de l'aide humanitaire multilatérale fut de 129, 2 millions d'euros dont 66 % ont été alloués pour l'assistance aux réfugiés, soit 85,2 millions d'euros. L'essentiel du financement réside dans le financement direct des agences onusiennes (75 millions d'euros) au titre de contributions volontaires de manière fléchée et non fléchée. Les 10 millions d'euros ont financé des projets d'aide alimentaire portés par ces mêmes agences.



diplomatie.gouv.fr

—
**Ministère de l'Europe
et des Affaires étrangères**
Centre de crise et de soutien
37, quai d'Orsay
75351 Paris