



© MEAE/Jonathan Sarago

NOVEMBRE 2020

VÉRONIQUE DE GEOFFROY / THOMAS FOIN / FRANÇOIS GRÜNEWALD

REVUE À MI-PAROURS
DE LA STRATÉGIE HUMANITAIRE
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
(2018-2022) : UNE AMBITION RENOUVELÉE
À L'ÉPREUVE DES CRISES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF



financé par

La stratégie humanitaire de la France (2018-2022) est orientée autour de trois grands axes : le renforcement du respect du droit international humanitaire dans les enceintes internationales ; l'augmentation des moyens et l'amélioration de leur emploi ; l'inscription de l'action humanitaire dans le traitement durable des crises. Ces trois axes sont déclinés en 15 engagements.

Cette revue à mi-parcours, prévue dans la stratégie, vise à documenter le niveau de mise en œuvre de cette dernière, et en particulier de ses 15 engagements, mais aussi à dresser un bilan des résultats obtenus et difficultés rencontrées deux ans après leur lancement, ainsi qu'à identifier les éventuels enjeux émergents, partiellement couverts ou absents de la stratégie.



VERS UNE DIPLOMATIE HUMANITAIRE RENOUVELÉE ?

Au vu des violations persistantes des règles fondamentales du droit international humanitaire (DIH), et contrairement à la précédente stratégie, la France a fait de la promotion et du renforcement du respect du DIH l'un des axes majeurs de sa stratégie humanitaire 2018-2022. Cet engagement continue d'être porté par les plus hautes instances de l'État : « C'est bien un multilatéralisme renforcé, tourné vers l'action, un multilatéralisme qui porte une réponse pragmatique face aux doctrines du chaos que nous voulons initier et renforcer » déclarait M. Jean-Yves Le Drian le 24 février 2020. Pour autant, cette volonté se heurte à la crise du multilatéralisme et nécessite des moyens consolidés ainsi qu'une cohérence à toute épreuve.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°1

Dans le prolongement de son initiative lancée le 31 octobre 2017 au CSNU, la France et l'Allemagne ont lancé au travers de l'Alliance pour le multilatéralisme, l'Appel à l'action humanitaire. Ce dernier a notamment comme objectif de renforcer la protection des

personnels humanitaires et médicaux dans les conflits. Le meurtre des travailleurs humanitaires et de leur guide et chauffeur au Niger à l'été 2020 illustre, s'il le fallait encore, l'importance et la complexité de cet engagement.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°2

La France poursuit la promotion de la protection des enfants dans les conflits auprès de la communauté internationale. Des efforts réguliers sont engagés pour soutenir l'UNICEF, notamment dans certains de ses programmes régionaux. Cet effort doit se poursuivre et s'intensifier en termes de capacités financières et humaines.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°3

La France mène des actions concrètes pour renforcer les droits des femmes et leur autonomisation dans les pays en crise. Le 3e plan d'action national prévu initialement pour mars 2019 dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » est en cours de finalisation.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°4

Le processus de création d'un forum de discussions, où les États échangeaient pour permettre la promotion et le renforcement du DIH, a été interrompu au mois de mars 2019 en raison de divergences entre États.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°5

La France poursuit ses efforts afin d'encadrer davantage le recours au droit de veto en cas d'atrocités de masse. Cependant, l'objectif d'atteindre 128 signatures d'États membres d'ici fin 2018 n'a pas été

atteint. Au 27 octobre 2020, l'initiative était soutenue par 105 signataires.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°6

La France continue de se mobiliser dans la lutte contre l'impunité aussi bien à l'échelle nationale, avec le pôle Crimes contre l'Humanité du TGI de Paris et avec l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH), qu'à l'échelle internationale, avec son soutien au Mécanisme international, impartial et indépendant (IIIM).

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°7

La France participe pleinement au processus de discussions sur l'application du DIH dans le cyberspace et sur l'encadrement des systèmes d'armes létaux autonomes (SALA). Plusieurs initiatives ont été entreprises à l'échelle internationale comme nationale.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°8

La France maintient un dialogue auprès de certains de ses pays partenaires en conflit afin de renforcer la promotion et le respect du DIH. Toutefois, certains positionnements stratégiques peuvent altérer le poids de la France en termes de diplomatie humanitaire.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°9

L'armée française est déployée sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures où son comportement est jugé en conformité avec le DIH.

DES MOYENS ACCRUS AU SERVICE D'UNE ACTION PLUS EFFICACE ?

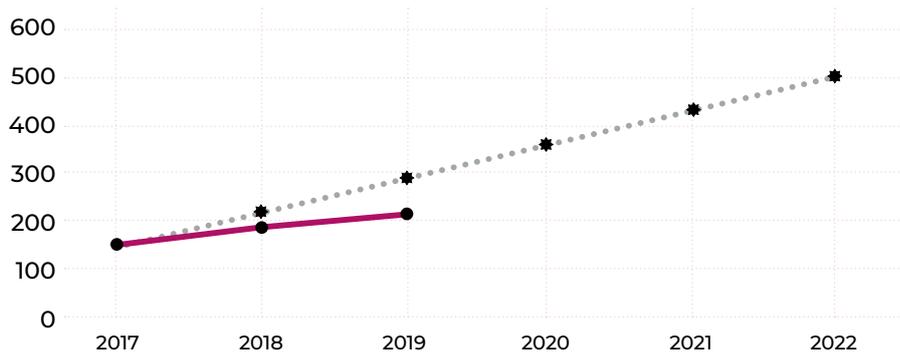
Selon l'OCDE en 2018 : « les faibles ressources allouées par la France à l'aide humanitaire continuent de constituer son principal point faible » (Revue par les pairs, 2018). Le pourcentage d'aide publique au développement (APD) alloué à l'aide humanitaire - 1,3 % - est le plus faible des membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE dont la moyenne se situe autour de 12,5 %. Les engagements relatifs à l'augmentation des moyens sont donc accueillis très positivement et leur réalisation attendue fermement. Pour cela, le système de suivi doit être consolidé, et les capacités de gestion adaptées afin d'accompagner la montée en puissance des budgets tout en assurant la simplification et l'harmonisation des procédures.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°10

Les contributions humanitaires de la France sont en augmentation avec une trajectoire qui devrait s'infléchir plus fortement au vu des objectifs

ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS HUMANITAIRES FRANÇAIS (2017-2019)

Sources internes du MEAE



Sources internes du MEAE

● Total (M€) ●●● Trajectoire linéaire théorique

fixés (212 millions d'euros en 2019 et 500 millions en 2022, afin de devenir l'un des trois premiers bailleurs européens et l'un des cinq premiers mondiaux) et des besoins humanitaires aggravés par la crise de la COVID-19.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°11

Comme l'indique une étude commanditée par le CDCS sur les financements humanitaires, il est urgent d'améliorer le dispositif de reporting international de l'aide française.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°12

Le projet pilote d'harmonisation et de simplification des exigences de suivi proposé dans le cadre du Grand Bargain, dit « modèle 8+3 », a bien été adopté par les guichets de financement français (CDCS, DGM/HUMA). Cependant, des interrogations émergent quant aux stratégies privilégiées et aux capacités de ces guichets à gérer la montée en puissance de l'aide humanitaire française induite par l'augmentation budgétaire.

L'HUMANITAIRE AU SERVICE DU TRAITEMENT DURABLE DES CRISES ?

Le dispositif français de gestion des crises continue de s'adapter pour mieux répondre à l'analyse des crises et notamment leur caractère durable mais les évolutions doctrinales peinent à se concrétiser au niveau opérationnel : l'approche globale qui concilierait aide d'urgence et stratégie à long terme n'est que trop rarement perceptible sur les terrains de crise. De même, les engagements de la stratégie relatifs à la prise en compte du genre dans l'aide humanitaire ou au renforcement des acteurs locaux tardent à se traduire concrètement par des améliorations au niveau des programmes. Le changement des pratiques nécessite que les efforts soient poursuivis, approfondis et accompagnés sur la durée.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°13

Dans la perspective de mieux lier l'aide d'urgence et l'aide au développement, des évolutions positives ont été réalisées en termes de doctrines et de dispositifs. Sur le plan opérationnel, des efforts de coordination ont été entrepris par le MEAE et l'AFD. En revanche, une volonté stratégique commune, émanant des directions des équipes concernées, doit être poursuivie pour assurer une réelle continuité des financements dès que possible et pertinent.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°14

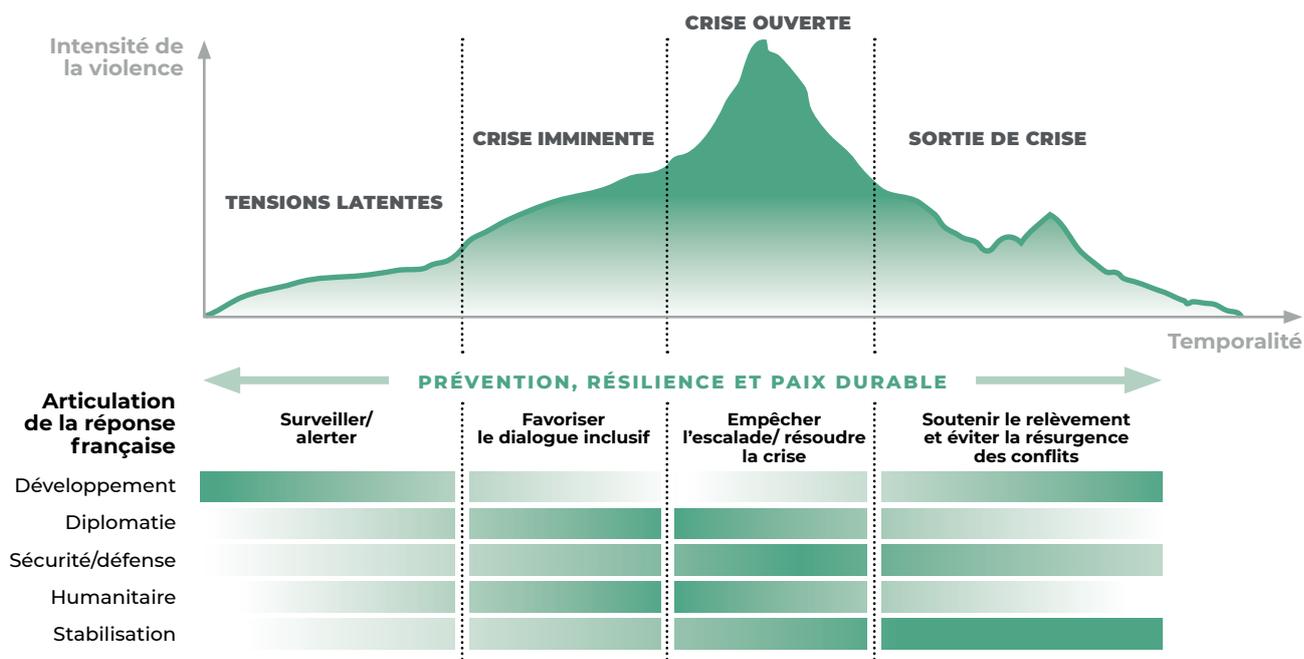
Le marqueur genre est aujourd'hui exigé dans les formats de reporting de l'ensemble des projets humanitaires. Un renforcement de sa prise en compte au stade de l'instruction permettrait une meilleure intégration

des vulnérabilités spécifiques des femmes, des hommes, des filles et des garçons dans les projets financés en temps de crise.

NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT N°15

Le marqueur « localisation » prévu dans la SHRF (2018-2022) et censé mesurer le degré de localisation de l'action humanitaire française n'a finalement pas été développé. Le MEAE finance cependant des ONG locales dans certains contextes de crise mais la question du renforcement des capacités des acteurs locaux n'apparaît pas comme prioritaire dans les relations entre le MEAE et ses principaux partenaires français.

**APPROCHE GLOBALE DE L'ÉQUIPE FRANCE
DANS LA RÉPONSE À LA FRAGILISATION DES ÉTATS ET DES SOCIÉTÉS**



Source : *Prévention, Résilience et Paix durable (2018-2022) : Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés, MEAE/DGM, 2018.*

EN CONCLUSION, cette revue à mi-parcours met en évidence à la fois l'importance des engagements pris, les progrès réalisés, mais aussi un certain nombre d'enjeux à prendre en compte pour la deuxième période de mise en œuvre de la stratégie humanitaire (2020-2022).

> RENFORCER LES ÉQUIPES ET OPÉRATIONNALISER LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE

Pour atteindre l'objectif de renouvellement d'une diplomatie humanitaire, il apparaît nécessaire de consolider les équipes, afin d'approfondir la mise en œuvre des engagements de la stratégie. De même, de nombreux interlocuteurs espèrent l'émergence d'une diplomatie humanitaire plus opérationnelle, en complétant éventuellement la formation des diplomates sur les questions humanitaires et en innovant dans les relations au niveau des ambassades entre ONG et diplomates, cela afin de fluidifier les échanges et de favoriser les complémentarités pour une meilleure protection des populations affectées par les crises.

> ACCOMPAGNER L'AUGMENTATION DES RESSOURCES

Par ailleurs, les efforts initiés pour augmenter les moyens de l'aide humanitaire devront être poursuivis et accentués, y compris durant le contexte de crise économique

post-COVID-19. Il est cependant urgent d'accompagner cette montée en puissance avec les moyens humains et techniques qui s'imposent. Il s'agira de mettre rapidement en place un système de suivi pertinent, basé sur une définition des contours de l'aide humanitaire, afin de rendre compte de la réalité des financements humanitaires français au niveau national et international. Il serait intéressant de réfléchir par ailleurs avec les acteurs de l'aide à une stratégie de gestion des fonds additionnels pour que cette augmentation des moyens permette un véritable gain d'efficacité en évitant l'écueil d'une augmentation mécanique des financements déjà existants et au détriment d'autres approches (soutien aux acteurs locaux, plus grande couverture géographique, projets innovants, etc.).

> REDONNER UNE IMPULSION POLITIQUE

En ce qui concerne le traitement durable des crises, il apparaît nécessaire d'approfondir les liens entre urgence et développement en dépassant les différences d'approches institutionnelles. Il s'agit enfin d'accompagner et d'approfondir les engagements

qui nécessitent un changement de pratiques (genre, localisation) par une réflexion plus poussée, des échanges d'expériences, des formations, etc. afin, d'accompagner les changements visés au sein des programmes, des organisations et du secteur plus globalement.

> PRÉSERVER L'IMPARTIALITÉ, L'EFFICACITÉ ET LA REDEVABILITÉ DE L'AIDE

Enfin, il faudra vérifier que les mécanismes en place assurent une aide humanitaire réellement impartiale, efficace et redevable tant envers les populations affectées par les crises qu'envers les contribuables français. La période qui s'ouvre est pleine de défis, les questions de protection du personnel humanitaire, les contraintes toujours plus importantes pesant aux niveaux administratifs et financiers, la multiplication des catastrophes liées au changement climatique et les conséquences de la crise du coronavirus. Il s'agira d'assurer que ces enjeux sont pris en compte dans la deuxième période de la mise en œuvre de la présente stratégie ainsi que dans la préparation de la prochaine.

**POUR PLUS D'INFORMATIONS,
DÉCOUVREZ LE RAPPORT COMPLET :**

https://www.urd.org/wp-content/uploads/2020/12/RapportRevueStrategieFR_GroupeURD_2020.pdf