

Action humanitaire : modèles d'intervention et de financement à l'horizon 2025

Co-organisée par la Fondation de France

Lundi 7 septembre 2015 de 14h30 à 16h00
Salle des Engrenages, Palais Brongniart

INTERVENANTS

Augustin Augier, Secrétaire général, ALIMA
Camille Gosselin, Responsable du plaidoyer humanitaire, Handicap International
François Grünewald, Directeur général et scientifique, Groupe URD
Philippe Ryfman, Avocat & Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Modérateur
Francis Charhon, Directeur général, Fondation de France & Administrateur, Convergences



PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- **Des besoins croissants mais un contexte d'intervention de plus en plus précaire**
- **Des financements qui augmentent mais pour lesquels la concurrence est forte et l'accès plus compliqué**
- **Une nécessité pour les ONGs française de se réinventer pour s'adapter à ce nouveau contexte et faire valoir leur valeur ajoutée**
- **Le prochain Sommet Humanitaire Mondial à Istanbul en 2016 permettra de redéfinir certains axes clefs de l'action humanitaire**

Le contexte de l'intervention humanitaire connaît des transformations importantes, et qui rendent l'intervention de plus en plus complexe face à des besoins grandissants.

On constate notamment l'effacement des limites entre urgence et développement, l'apparition de nouveaux acteurs puissants qui complexifient la gouvernance (v. Rapport Faber ; v. Bill Gates à l'OMS) ou encore l'internationalisation des grandes ONG. L'action humanitaire est également restreinte dans un contexte où la souveraineté étatique se réaffirme (v. GreenPeace India), où l'accès aux populations est de plus en plus difficile pour les acteurs étrangers, et où les normes d'intervention se multiplient et se durcissent alors que la résurgence de systèmes idéologiques appelle à réaffirmer les valeurs humanistes. Par ailleurs les volumes de financement augmentent, tandis que le pourcentage des besoins couverts diminue. On constate également une complexification de l'accès à ces financements, une concurrence accrue entre ONG et des injonctions contradictoires des bailleurs.

Dans ce contexte, les ONGs françaises, aujourd'hui en perte de vitesse sur la scène internationale, doivent se réinventer pour survivre en faisant valoir leurs valeurs et mettant en avant un certain savoir-faire reconnu, qui leur confère une forte valeur ajoutée.

Le Sommet Mondial Humanitaire (Sommet d'Istanbul) sera un moment important, malgré la volonté des agences onusienne de polariser une part croissante des financements (actuellement 60%).

RESUME DES INTERVENTIONS

Introduction : Francis Charhon, modérateur

Les ONG françaises, notamment le sans-frontiérisme né du Biafra, ont joué un rôle déterminant depuis les années 1970 dans l'élaboration du droit international humanitaire. Malgré cet héritage considérable, l'humanitaire français peine aujourd'hui à innover et à se faire entendre dans les espaces internationaux.

Le contexte a changé : il n'y a plus la cohérence internationale et politique nécessaire pour gérer des questions globales tandis que les besoins humanitaires augmentent, les risques sur le terrain se multiplient, de nouveaux acteurs majeurs apparaissent (associations du Sud, entreprises, fondations, collectivités)...

Dans ce nouveau contexte, il importe de réaffirmer les valeurs communes qui forment le

Pour réinventer les partenariats, trois voies se dessinent : le déclin du modèle occidental, les alliances Nord-Sud, et l'internationalisation.

socle de l'action humanitaire, et de penser le continuum de l'intervention, pour faire face à des crises plus longues, en cascade, avec des impacts sociétaux durables.

La multiplication et la diversification des acteurs impacte la cohérence de l'action humanitaire et complexifie sa gouvernance. Pour réinventer les partenariats, trois voies se dessinent : le déclin du modèle occidental, les alliances Nord-Sud, et l'internationalisation. Les nouveaux modèles sont parfois des hybridations entre solidarité et business. Les non-gouvernementaux doivent travailler ensemble pour faire entendre leur voix, et palier à des financements et des dons qui ne suffisent pas pour faire face aux crises.

Ainsi la création d'entreprises à caractère social représente une piste concrète pour une action pérenne ; la convergence des acteurs commerciaux et non-commerciaux ouvre des perspectives inédites, tandis que la montée en puissance d'entreprises et de fondations pose de nouvelles questions. Comment les ONG peuvent-elles s'adapter à ce nouveau contexte ? Sont-elles de taille suffisante ? En ont-elles les moyens ? A quoi ressemblera l'humanitaire dans les décennies à venir ?

Philippe Ryfman : Le besoin urgent d'adaptation

Le rapport annuel du Haut-Commissariat aux Réfugiés (UNHCR) souligne des mouvements de populations sans précédents et les défaillances des camps de réfugiés, mettant en lumière le besoin d'adaptation face à l'afflux de réfugiés.

De grandes tendances se démarquent dans le domaine humanitaire : une « contre-révolution anti-associative », avec le développement d'un cadre légal contraignant fortement l'action des ONG ; la réaffirmation de la souveraineté des Etats (comme l'illustre la fermeture de Green Peace India pour sa critique de la politique énergétique indienne), et la ré-émergence de systèmes idéologiques de société totalisants.

Les humanitaires occidentaux doivent faire évoluer leurs pratiques pour trouver leur place dans un monde internationalisé et qui accueille des acteurs nouveaux (ex : Fondation Bill et Melinda Gates, premier financeur de l'OMS).

D'autres évolutions sont à prendre en compte telles que les dérèglements climatiques ou les révolutions technologiques, qui ouvrent de nouvelles possibilités comme l'utilisation de drones ou le *remote control* pour accéder aux zones isolées. Des organismes japonais travaillent déjà sur un robot apte à l'action humanitaire.

L'interpénétration entre acteurs non gouvernementaux et entreprises de l'ESS est également une tendance de fond, rendant la frontière entre ces acteurs de plus en plus floue.

Le Sommet d'Istanbul portera sur cette recomposition du paysage humanitaire. L'agenda

L'agenda caché du Sommet d'Istanbul est déjà connu : renforcer la place des Etats et des agences onusiennes

caché est déjà connu : renforcer la place des Etats et des agences onusiennes (qui polarisent déjà 60% des financements). Alors que les ONG sont parfois envisagées par ces acteurs comme des sous-traitants, comment défendre leur capacité d'adaptation et d'initiative ?

Augustin Augier : valoriser les forces locales

Les acteurs de l'humanitaire doivent s'approprier cette transition, car le paysage humanitaire en 2025 sera ce qu'ils en feront. ALIMA, organisation médicale créée en 2009, intègre plusieurs

constats : complexification de l'accès aux populations locales ; augmentation des volumes de financement disponibles ; multiplication des injonctions contradictoires des bailleurs (ex : agir dans l'urgence en respectant des normes de redevabilité très rigides) ; augmentation du nombre de déplacés ; fatigue des acteurs politiques ; remise en cause des principes humanitaires ; tension entre approches entrepreneuriales et humanitaires.

Les pratiques doivent intégrer les moyens présents dans les zones d'intervention

Les principes de l'humanitaire doivent être réaffirmés, mais les pratiques doivent évoluer vers l'intégration des moyens présents dans les zones d'intervention, en rupture avec la conception occidentale d'organisation verticale et centralisée. Les acteurs locaux comprennent mieux les contextes et ont un meilleur accès aux populations. L'objectif d'ALIMA est de valoriser ces forces locales en les mettant en réseau pour rationaliser l'utilisation des moyens et maximiser l'impact. Aujourd'hui, ALIMA est basée à Dakar et travaille surtout en Afrique, avec cinq ONG locales partenaires, fournissant des soins à 5 millions de personnes, avec un budget de 30 millions d'euros.

L'ancrage national des ONG occidentales limite leur impact. Elles doivent donc se repositionner : et repenser rationnellement leurs modes d'intervention, ce qui représente une question de survie face à des critiques légitimes.

Camille Gosselin : Faire correspondre les financements aux besoins locaux

Le taux des besoins couverts baisse, alors que les financements n'ont jamais été si importants. Pour Handicap International, qui rejette l'idée de *value for money*, les financements doivent répondre aux besoins, et l'aide doit parvenir aux plus vulnérables. La complexité pour accéder aux financements pousse à la création d'alliances. Travailler avec les partenaires locaux devient également un impératif, mais il est paradoxal que les bailleurs demandent plus de partenariats tout en augmentant les contraintes.

Le taux des besoins couverts baisse, alors que les financements augmentent.

Le Sommet d'Istanbul doit 1/ réaffirmer le respect fondamental des principes humanitaires ; 2/ permettre une convergences entre les humanitaires, les nouveaux acteurs (privés) et les nouvelles technologies ; 3/ mettre en lien financements humanitaires et financements de développement ; 4/ permettre une discussion ouverte sur les nouveaux moyens d'action (ex : mécanismes assurantiels) ; 5/ expliciter le rôle et les principes d'action des fonds souverains (Moyen-Orient, pays émergents) pour éviter l'écueil d'un contrôle politique ; et 6/ réaffirmer la pertinence française dans l'humanitaire.

La conférence d'Addis-Abeba sur le financement du développement en juillet a conduit à un nouvel accord international, adopté à minima. Certaines demandes de la société civile n'ont pas été écoutées (encadrement des mécanismes fiscaux, contrôle du niveau de l'APD).

François Grünewald : Les nouveaux financements et moyens d'intervention

Dans un futur proche, un français pourrait envoyer par téléphone de l'argent à une mauritanienne pour lui permettre d'imprimer en 3D ce dont elle a besoin. Les transferts *peer-to-peer* gagnent en importance, la distribution de cartes bancaires se développe, tandis que les mécanismes assurantiels sont très efficaces pour mutualiser les risques. La question du financement direct par les Etats demeure délicate, mais représente un devoir inscrit dans l'article 1 de la Convention de Genève. Quant à la centralisation des financements par l'ONU, elle a été souhaitée par les Etats, pour limiter les coûts de transaction.

Il faut explorer les champs hors de l'action classique

L'argent va de plus en plus circuler par des canaux extérieurs aux ONG et il leur faut maximiser l'impact de leurs fonds propres. Les ONG occidentales ont une plus-value importante en termes de préparation aux catastrophes, d'accompagnement des sorties de crises, ou de gestion des risques épidémiologiques.

Il faut explorer les champs hors de l'action classique et mener certaines autres réflexions :

- Le niveau d'aide doit-il s'accorder au niveau de vie local ou aux besoins de base universels?

- Le ciblage des plus vulnérables, source parfois d'ostracisme, pose problème dans des sociétés basées sur des solidarités fortes
- Les procédures d'achat (*call for tenders*) nécessitent de longs délais obligeant les acteurs à constituer des stocks
- Une meilleure connaissance des nouveaux acteurs, comme les bailleurs du Golf
- La limite des camps pour gérer les réfugiés

Quant au Sommet d'Istanbul, il ne s'agit pas d'une rencontre classique. Les consultations préparatoires ont associé 23 000 personnes de tous secteurs dans 151 pays. L'enjeu est d'équilibrer les agendas cachés et de faire émerger celui de l'humanitaire. Il faudra séparer ce qui relève des conflits, des catastrophes naturelles et des risques technologiques, et développer une approche spécifique pour les cas où l'Etat est acteur de la violence.

Conclusion : Francis Charhon, modérateur

Il est nécessaire de renforcer la capacité de lobbying des ONG françaises, qui doivent avoir une stratégie suivie et coordonnée, comme les acteurs anglo-saxons. Les bailleurs privés comme la Fondation de France font aussi face à des injonctions paradoxales, comme agir sans prendre de risques alors que l'innovation dans l'urgence implique par nature un risque. Une réflexion sur les modes d'intervention (ex : cash for work, cash for food...) est nécessaire, afin d'éviter notamment que l'action humanitaire soit vecteur d'instabilités contre-productives et de frustrations (ex : en Haïti les médecins devenant chauffeurs d'ONG). Les forums, l'expertise et les technologies existent. Le secteur français doit s'organiser sous peine de disparaître.

ECHANGES AVEC LA SALLE

Quelle coopération entre ONG et entreprises ?

François Grünewald

Alors que les entreprises locales se mobilisent très vite dans le cadre d'une solidarité de proximité, les multinationales se positionnent plus comme financeurs ou mécènes, mais leur engagement demeure lié à un gain en termes d'image. De rares multinationales apportent un appui logistique pour faciliter la production locale. Les ONG sont alors pertinentes pour faire le lien avec les populations locales.

Francis Charhon

Il est nécessaire, dans le nouveau contexte de l'humanitaire, de dialoguer avec les entreprises multinationales ayant une implantation dans les pays et régions d'intervention, qui développent de plus en plus des actions locales de fond (éducation, social...).

Quels conseils pour des ONG occidentales naissantes souhaitant se développer ?

Augustin Augier

Le système actuel est de nature corporatiste et fermée. Aucun mécanisme n'existe pour aider à la création d'ONG. Celui-ci devrait se réorganiser pour fournir des outils et un appui, afin de maintenir le dynamisme et la créativité du secteur associatif français.

Rapporteur : Clément Cheissoux, Fondation de France

Les acteurs humanitaires peuvent-ils empêcher des crises dues à des actions politiques ?

Philippe Ryfman

Coordination Sud élabore des scénarios sur les futurs possibles (en termes géopolitiques, sociaux, économiques...). Les organisations humanitaires n'ont pas vocation à anticiper ou résoudre les crises politiques, mais attirent l'attention sur les risques de conflits (ex : alertes précoces au Soudan du Sud).

Jean-Bernard Veron, président du comité Solidarités internationales, Fondation de France

Il est crucial de renforcer la résilience des populations et dans ce cadre les organisations humanitaires ont vocation à devenir inutiles, en permettant aux populations d'être autonomes.

Quel humanitaire en 2025 ?

Augustin Augier

Un secteur de femmes, de jeunes, avec des dirigeants d'organisations issues du Sud

François Grünewald

Des réseaux multi-acteurs, inscrits dans les écosystèmes des territoires

Camille Gosselin

Des réseaux interconnectés et l'aide parvenant à tous en maximisant les compétences de chacun

Philippe Ryfman

Davantage d'ONG, de consortiums, construits 4 autour d'une solidarité de cause