

CAR CHAQUE VIE COMPTE

Vers une politique humanitaire belge renforcée



Décembre 2015



MÉTHODOLOGIE

Ce rapport s'appuie sur une étude documentaire, une analyse de l'évolution du cadre législatif et stratégique belge de l'aide humanitaire ainsi que sur des entretiens individuels (entrevues semi-structurées) avec les ONG humanitaires et des informateurs clés.

REMERCIEMENTS PARTICULIERS À :

Peter Moors, chef de cabinet du ministre de la Coopération au développement Alexander De Croo ;
Els Haelterman, conseillère Aide humanitaire du ministre de la Coopération au développement Alexander De Croo ;
Peter Van Acker, chef du service Aide humanitaire de la DGD ;
Geert Vansintjan, chef de la Coopération au développement, ambassade belge au Vietnam et ancien chef du service Aide humanitaire de la DGD ;
Silvia Croes, collaboratrice du service Aide humanitaire de la DGD ;
Delphine Perremans, attachée Coopération internationale, ambassade belge au Burundi ;
Filip Desprets, conseiller du ministre des Affaires étrangères Didier Reynders (coordination B-Fast) ;
Antoon Van Broeckhoven, collaborateur du service Qualité et Résultats de la DGD ;
Kathrin Schick, directrice de Voice ;
Magali Mourlon, coordinatrice de programme chez Voice ;
Hans van den Hoogen, principal conseiller humanitaire du Ministère néerlandais des Affaires étrangères ;
Koen Frederix, collaborateur à ngo- federatie ;
Valentina Evangelisti, personne de contact pour la RRC chez Oxfam-Solidarité ;
Frédéric Casier, conseiller juridique en droit international humanitaire à la Croix-Rouge de Belgique.

AVANT-PROPOS

Sauver des vies. C'est ce que nous, ONG humanitaires, faisons.

Toutefois, la responsabilité de porter assistance à la population et de garantir la sécurité des citoyens vulnérables incombe en premier lieu aux autorités concernées. En effet, il nous sera d'ailleurs impossible d'inverser la hausse actuelle du nombre de victimes de catastrophes ou de conflits sans que les gouvernements remplissent leur part de cette mission.

Quand les pouvoirs publics n'assument pas cette tâche, le gouvernement belge peut et doit entreprendre 3 types de démarches pour contribuer à une aide efficace et au renversement de cette tendance. L'argent constitue un premier élément : octroyer aux organisations humanitaires les moyens nécessaires pour intervenir dans l'Est du Congo, pour soigner les blessés en Syrie ou encore renforcer des maisons au Népal.

Une deuxième démarche vitale consiste à établir un cadre : des conditions permettant à l'aide humanitaire d'être efficace. Par exemple, en usant de pressions diplomatiques pour permettre l'accès des organisations humanitaires en Syrie, ou en garantissant que les entreprises minières belges présentes au Congo y respectent les droits humains et ne contribuent pas à alimenter le conflit. En effet, les pouvoirs publics ne sont pas que de simples bailleurs de fonds, mais bien un acteur humanitaire à part entière.

La troisième et dernière fonction des autorités belges dans ce contexte est d'informer les citoyens au sujet des crises humanitaires et de les encourager à s'engager. Elle peut le faire en témoignant des atrocités en Irak, en République centrafricaine ou en Mer méditerranée et en proposant des possibilités d'action permettant à sa population de contribuer à la résolution de ces problèmes.

Le présent rapport examine comment les autorités belges ont rempli ces missions au cours des cinq dernières années. Globalement, le bilan peut être qualifié de mitigé, voire même chaotique.

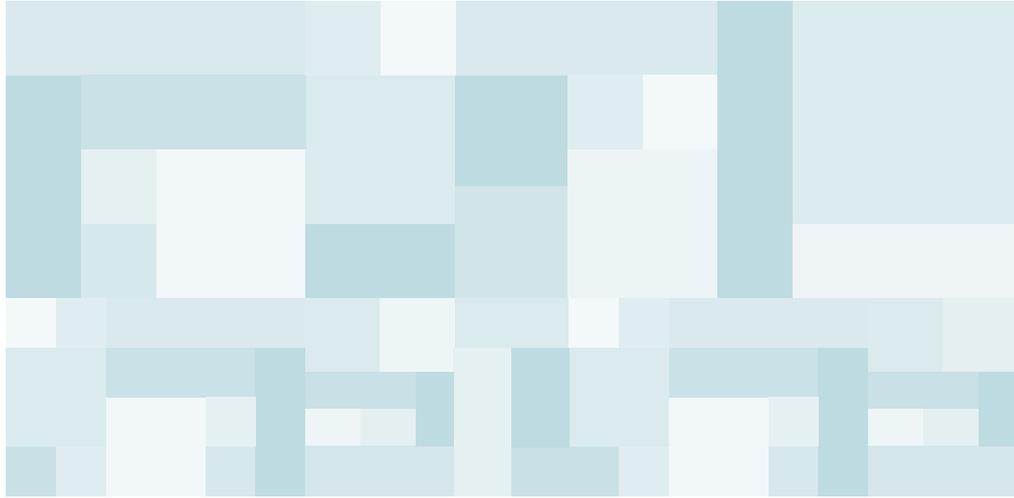
Plusieurs décideurs politiques se sont ces dernières années écartés des principes humanitaires au travers de déclarations imprudentes. En ce qui concerne les budgets, après qu'en 2014 un tiers des moyens disponibles n'ait pas été dépensé, le budget a augmenté l'année suivante, tandis qu'une baisse est à nouveau attendue pour le futur. Ces cinq dernières années, le cadre relatif à l'aide humanitaire a été remanié en profondeur, amenant entre autres à inscrire les principes humanitaires dans la loi. Mais de grandes questions subsistent, notamment concernant l'application de la *Réduction des Risques de Catastrophes* ou encore en ce qui concerne la prévisibilité et la flexibilité des moyens disponibles.

Si les ministres successifs mettent souvent sur pied des actions constructives, ces dernières années ont été caractérisées par un manque de continuité et de prévisibilité.

Il manque également un partenariat solide entre les pouvoirs publics et les ONG humanitaires. Leur complémentarité saute pourtant aux yeux. D'une part, nos organisations ne peuvent assumer leur mandat humanitaire sans disposer de moyens suffisants, d'un cadre politique approprié et de la force de mobilisation des autorités. Et d'autre part, les pouvoirs publics comptent sur nous pour fournir un travail humanitaire de qualité, en collaboration avec les acteurs locaux dans des contextes aussi variés que le Mali, le Liban ou dans les Territoires palestiniens occupés.

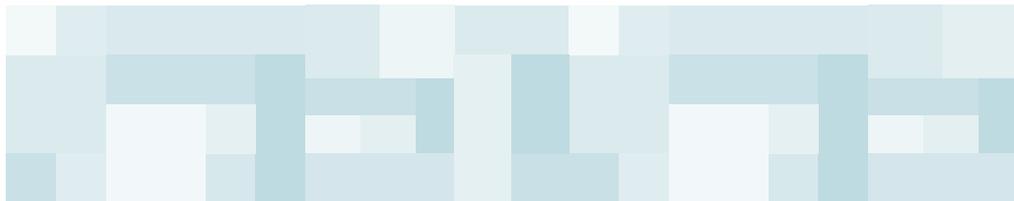
Car chaque vie compte.





SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	3
ACRONYMES.....	5
RÉSUMÉ.....	6
PRINCIPES HUMANITAIRES.....	8
LA BELGIQUE, BAILLEUR DE FONDS HUMANITAIRE... ET ACTEUR ?.....	13
RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES.....	16
ARTICULATION DE L'AIDE HUMANITAIRE ET DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT.....	19
INVESTISSEMENT BELGE DANS L'AIDE HUMANITAIRE.....	23
DIVERSITÉ ET PARTENARIAT.....	28
FLEXIBILITÉ ET INNOVATION.....	32
UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE.....	35
CONCLUSION.....	36



ACRONYMES

ALNAP	Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire
APD	Aide publique au développement
AR	Arrêté royal
CAD	Comité d'aide au développement
CCP	Convention cadre de partenariat
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DGD	Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire
DIH	Droit international humanitaire
ECHO	Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge
GHD	Bonnes pratiques des bailleurs humanitaires
HAP	Partenariat international pour la redevabilité humanitaire
LARD	Approche liant l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PAM	Programme alimentaire mondial
RDC	République démocratique du Congo
RRC	Réduction des risques de catastrophes
SPF	Service public fédéral East
TST	Équipes transdirectionnelles
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

RÉSUMÉ

On observe au niveau mondial une forte augmentation du nombre et de l'ampleur des crises humanitaires, par exemple en Syrie, au Yémen, au Soudan du Sud, au Nigeria, au Burundi... Fin 2015, pas moins de 82 millions de personnes étaient tributaires de l'aide humanitaire. Les signataires de ce rapport – dont de nombreux membres d'un réseau international – sont présents dans nombre de ces situations de crise. Sur la base de leurs expériences et de leur expertise, ils s'adressent aujourd'hui aux autorités belges en poursuivant un objectif double : continuer de maximiser l'efficacité de l'investissement belge, tant du point de vue financier que diplomatique, et renforcer dans ce cadre le partenariat entre les pouvoirs publics et les ONG humanitaires. Ce rapport propose une évaluation succincte de la politique belge humanitaire des cinq dernières années et expose également quelques perspectives d'avenir.

Un tel rapport ne peut évidemment pas faire l'impasse sur les principes humanitaires. Ces principes sont intemporels et universels. La Belgique a progressivement intégré ces principes dans son approche ces dernières années, et cette démarche est reconnue et saluée. Cependant, certaines déclarations de responsables politiques belges montrent que la vigilance est toujours de mise. En dehors du service Aide humanitaire, ces principes restent souvent vagues ou méconnus des politiciens. Dans le cadre de la réforme de la diplomatie belge et vu la préférence affichée de certains politiciens pour l'intégration de l'aide humanitaire au sein des affaires étrangères, il faut envisager la création d'une Direction pour l'aide humanitaire en remplacement du service actuel.

Ces cinq dernières années, au travers de sa diplomatie, la Belgique a contribué de façon importante au renforcement de l'efficacité de l'aide, comme dans le cas de la nouvelle convention relative à l'assistance alimentaire ou des défis liés à l'accès à l'aide en Syrie. Ce rapport est un plaidoyer pour en faire davantage. La Belgique peut continuer à évoluer dans son rôle d'*acteur* humanitaire en fixant des priorités transversales à plusieurs départements afin de façonner et de mettre en œuvre sa diplomatie humanitaire. La Direction pour l'aide humanitaire évoquée ci-dessus pourrait d'ailleurs jouer un rôle important à cet égard.

Le risque grandissant de catastrophes naturelles et le nombre croissant de crises latentes entraîne une évolution dans la manière de fonctionner du secteur humanitaire sur le terrain. Une collaboration accrue avec d'autres acteurs, en particulier ceux du développement, est essentielle. Des méthodes comme la RRC ou l'approche LARD trouvent ainsi progressivement leur place dans le secteur humanitaire. Elles sont aussi reconnues et encouragées à des degrés divers dans la politique humanitaire belge. Néanmoins, cette dynamique est freinée par des différences d'interprétations et des imprécisions quant à leur mise en œuvre pratique. Il faut dès lors améliorer la compréhension et l'application de ces concepts, au-delà des frontières du secteur humanitaire, en collaboration avec les ONG humanitaires.

En décembre 2015, OCHA a lancé le plus important appel de fonds humanitaires à ce jour (20,1 milliards de dollars). Même si ces fonds sont évidemment primordiaux, leur prévisibilité et la rapidité des financements demeurent cruciales. Un financement de qualité implique que l'argent arrive au bon endroit, de la bonne manière et au bon moment. Malgré des besoins

mondiaux croissants, au cours des cinq dernières années, les décideurs politiques belges ont annoncé une diminution du budget consacré à l'aide humanitaire. Contre toute attente, l'actuel ministre de la Coopération au développement a tout de même annoncé une augmentation pour 2016. Dans le contexte actuel, une baisse du budget de l'aide humanitaire est en effet inacceptable. La répartition des fonds disponibles entre les différents acteurs doit ensuite se faire en fonction de leur rôle et de leur plus-value spécifiques dans le cadre des interventions humanitaires. Dans ce cadre, il convient surtout de renforcer le partenariat avec les ONG.

SÉLECTION PARMIS LES DIFFÉRENTES RECOMMANDATIONS :

La Belgique doit continuer à garantir activement le respect des principes humanitaires et des normes de qualité, entre autres, en :

- impliquant systématiquement le service Aide humanitaire dans les décisions relatives à toutes les situations de crise ayant un impact (in)direct sur le contexte humanitaire (*élaboration des politiques*). La création d'une Direction distincte pour l'aide humanitaire au sein de la DGD doit être envisagée.

La Belgique doit continuer de façonner sa diplomatie humanitaire pour rendre l'aide toujours plus efficace, s'attaquer aux causes fondamentales des crises ou des catastrophes et s'assurer que les processus de prise de décision s'appuient entre autres sur une analyse du contexte humanitaire, entre autres en :

- identifiant des priorités thématiques transversales à plusieurs départements et en cherchant à atteindre les objectifs y afférents de façon coordonnée, sur base d'une vision et d'une stratégie communes. Si nécessaire, un groupe de travail transversal peut être créé à cet effet.

La Belgique doit proposer une application concrète pour le concept de Réduction des risques de catastrophes et garantir sa mise en œuvre pratique par toutes les parties prenantes, entre autres en :

- provoquant le changement de mentalité nécessaire. La RRC pourrait ainsi être l'un des critères d'évaluation des nouveaux programmes de la coopération belge en 2016.

La Belgique doit, a fortiori dans les situations de crises complexes, encourager une approche dynamique sur le terrain et permettre une approche différenciée mais coordonnée au travers des moyens et des instruments nécessaires, entre autres en :

- relançant les TST ou des forums similaires afin de travailler de manière transversale au sein des départements et d'accorder une place centrale aux informations obtenues du terrain.

La Belgique doit investir de façon crédible et qualitative dans l'aide humanitaire, entre autres en :

- continuant à ambitionner un financement rapide pour tous les acteurs humanitaires. Plus spécifiquement : un mécanisme également accessible aux ONG est nécessaire en ce qui concerne les crises oubliées. La Belgique doit envisager des contrats de partenariat ou la participation au *Start Fund* ou à des mécanismes similaires.

La Belgique doit collaborer avec différentes organisations humanitaires, en fonction de leur plus-value dans une crise spécifique et de leur rôle au sein du système humanitaire, entre autres en :

- développant aussi un véritable partenariat avec les ONG humanitaires (belges), tenant compte de leur expérience dans des interventions humanitaires de par le monde et de leur plus-value vis-à-vis du public belge.

La Belgique doit viser la flexibilité et faciliter les interventions innovantes.

Les ONG humanitaires belges doivent rechercher des forums appropriés à la concertation sur les contenus et au dialogue avec les acteurs pertinents.

PRINCIPES HUMANITAIRES

Si les principes humanitaires sont fondamentaux pour les organisations humanitaires, ils restent parfois des concepts vagues, inapplicables voire même sans valeur ajoutée aux yeux d'autres acteurs. Fournir de l'assistance humanitaire dans le respect de ces principes constitue pourtant la façon la plus efficace de le faire. Chacun a tout intérêt à défendre le respect systématique de ces principes dans l'action humanitaire.

Le principe d'**humanité** consiste à prévenir et alléger en toutes circonstances les souffrances des Hommes, en prêtant une attention particulière aux composantes les plus vulnérables de la société. La dignité de toutes les victimes doit être respectée et protégée.

La neutralité implique qu'aucune des parties à un conflit armé (ou non) ne peut être favorisée dans l'octroi de l'aide humanitaire. Les acteurs humanitaires ne peuvent pas prendre parti dans les conflits, ni s'engager dans des controverses de nature politique, religieuse ou idéologique.

L'impartialité implique que l'aide humanitaire doit être fournie sur la seule base des besoins, sans discrimination entre ou au sein des groupes de populations concernés. Aucune distinction ne sera faite sur base de la nationalité, l'appartenance politique, la religion, le sexe ou la condition sociale.

L'aide humanitaire est fournie de façon **indépendante**. Les objectifs humanitaires ne sont pas liés à des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres. Le seul but de l'aide humanitaire consiste à soulager et prévenir la souffrance des victimes des crises humanitaires.

Début octobre 2015, le centre de traumatologie de Médecins Sans Frontières à Kunduz, en Afghanistan, a été touché par une frappe aérienne meurtrière des forces américaines. Plus de trente personnes y ont perdu la vie, dont treize collaborateurs de l'ONG et dix patients.¹ L'hôpital lui-même a été détruit, privant ainsi des dizaines de milliers de personnes d'assistance médicale urgente. L'attaque de cet hôpital constitue une grave violation des principes humanitaires. Il s'agit d'une attaque visant une action humanitaire ayant pour unique but de dispenser une aide médicale à des personnes dans le besoin. Depuis son ouverture en 2011, des dizaines de milliers de blessés, civils ou combattants de toutes les parties au conflit ont été pris en charge. En outre, cette attaque n'affecte pas seulement Médecins Sans Frontières, elle a un impact sur l'action humanitaire au sens large, et ébranle fondamentalement les principes au cœur son action.²

Les principes humanitaires sont intemporels et s'appliquent universellement. Ce ne sont pas des concepts purement théoriques, ils présentent au contraire une véritable pertinence pratique et opérationnelle. Les ONG humanitaires opèrent souvent dans des contextes exceptionnellement volatiles et incertains, où des acteurs très variés poursuivent des objectifs politiques, militaires ou autres. Toute interférence réelle ou perçue de ces objectifs avec l'octroi de l'aide humanitaire aux yeux des civils ou des parties du conflit, empêche entièrement

ou en partie l'action humanitaire et met en danger les bénéficiaires et les travailleurs humanitaires. L'*espace humanitaire* est alors menacé par les liens (supposés) entre les objectifs humanitaires, politiques et sécuritaires.

L'implication croissante des États bailleurs de fonds dans des opérations militaires sur des terrains où l'aide humanitaire est nécessaire constitue un défi particulièrement d'actualité. L'Arabie Saoudite, belligérante au Yémen, a dominé en avril 2015 la récolte de fonds humanitaires coordonnée par l'ONU. Le pays a immédiatement promis 100% du financement (274 millions de dollars), avant d'essayer d'imposer des restrictions quant au mode d'octroi de l'aide et à qui elle bénéficierait.³ Cette aide aurait été limitée aux régions approuvées par l'Arabie Saoudite et se limiterait donc à la population sunnite, sans englober les territoires sous contrôle des Houthis. Évidemment, l'ONU n'a pas pu accepter cette exigence de fournir cette assistance de manière sélective. Quand les États en situation de crise assument plusieurs rôles, le risque augmente de voir s'estomper la distinction entre objectifs politiques, militaires et humanitaires. Différentes ONG humanitaires refusent ainsi d'accepter des fonds de pays impliqués dans une opération militaire sur le territoire concerné, et ceci a parfois des conséquences importantes.

Dans d'autres conflits actuels des États et des groupes armés empêchent l'accès impartial des populations affectées à l'aide. En Syrie, par exemple, l'accès aux populations touchées constitue un défi quotidien. Malgré les appels répétés de la communauté internationale en faveur d'un accès humanitaire libre, il existe peu d'endroits au monde où les déplacements des travailleurs humanitaires sont plus difficiles qu'en Syrie. Le régime syrien considère l'action humanitaire comme une menace pour sa légitimité.⁴ Alors que la responsabilité principale d'organiser et de fournir l'aide incombe aux États, ces derniers ont aussi l'obligation fondamentale de garantir le travail d'autres acteurs humanitaires quand ils ne sont pas en mesure d'apporter cette assistance ou qu'ils ne sont pas disposés à le faire. La souveraineté ne peut servir de prétexte pour l'imiter l'*impératif humanitaire* et ne peut pas pâtir du prétexte de la souveraineté.⁵

La législation antiterroriste de plusieurs pays bailleurs de fonds constitue un troisième défi actuel pour une aide efficace. Les organisations humanitaires sont confrontées à un nombre sans cesse croissant de lois et de mesures de lutte contre le terrorisme imposées par les États (donateurs) et les organisations intergouvernementales. Ces règles limitent souvent les acteurs humanitaires dans le dialogue et la collaboration avec toutes les parties prenantes pour une aide rapide et appropriée. À Gaza, par exemple, où le parti actuellement au pouvoir est considéré par l'Union européenne et les États-Unis comme un groupe terroriste. S'acquiescer du droit d'entrée sur le territoire peut donc être considéré par certains bailleurs comme un soutien financier au Hamas, et par conséquent comme une infraction à la législation contre le terrorisme. Ne pas (être autorisé à) collaborer avec les autorités locales complique la fourniture de l'aide.

ANALYSES DES BESOINS ET NORMES DE QUALITÉ

Outre ces principes, l'aide humanitaire se distingue aussi des autres formes d'aide par son objectif spécifique. L'aide humanitaire vise à sauver des vies, alléger la souffrance humaine et garantir la dignité humaine pendant et après une catastrophe ou un conflit.

L'**aide humanitaire** vise à **sauver des vies, alléger la souffrance et protéger la dignité humaine** pendant et après des catastrophes naturelles et des crises d'origine humaine, ainsi que de prévenir pareilles situations.⁶

Pour atteindre ces objectifs en se conformant au principe humanitaire d'impartialité (stipulant que l'assistance doit être dispensée sur base de et en proportion des besoins), il convient de clarifier lesdits besoins ainsi que les méthodes permettant de les mesurer. Les analyses des besoins sont essentielles à la planification, au suivi et à l'évaluation, ainsi qu'à la justification de l'aide. Ces dernières années, le secteur humanitaire a beaucoup investi pour se doter de mécanismes d'analyse des besoins plus performants, précis et coordonnés.⁷

La professionnalisation progressive du système humanitaire se concrétise aussi via des initiatives visant à améliorer la qualité et la fiabilité de l'aide humanitaire. Le *Code de conduite*⁸ constitue l'une des premières initiatives en la matière. Développé en 1994, il détermine un certain nombre de normes communes aux organisations humanitaires, y compris l'engagement de respecter les principes humanitaires. À l'heure actuelle, le *Code de conduite* a été volontairement adopté par 587 organisations. Les différentes initiatives internationales liées à la qualité, telles *Sphere*, *People in Aid* et le *Partenariat international pour la redevabilité humanitaire*, ont été regroupées au sein de la *Norme humanitaire fondamentale*. Des directives plus spécifiques et complémentaires à *Sphere* ont été développées, comme par exemple les *Normes et directives pour l'aide d'urgence à l'élevage*. Parallèlement à ces initiatives, le *Steering Committee for Humanitarian Response* (Comité de pilotage pour la réponse humanitaire, ndlt) planche sur un modèle de certification pour le secteur humanitaire.

LA POLITIQUE BELGE, THÉORIE ET PRATIQUE

Au cours des cinq dernières années, la Belgique a intégré les normes et les principes fondamentaux dans sa pratique et son cadre politique. La nouvelle loi relative à la coopération au développement⁹ (2013) comprend pour la première fois explicitement un volet consacré à l'aide humanitaire. Un Arrêté royal (AR) relatif à l'aide humanitaire a également été promulgué en 2014, et une nouvelle stratégie belge pour l'aide humanitaire a été adoptée.¹⁰

La loi définit l'aide humanitaire (conformément à l'encadré ci-dessus) et renvoie explicitement aux principes humanitaires d'impartialité, d'humanité, de neutralité et d'indépendance. Dans sa stratégie pour l'aide humanitaire, la Belgique s'engage à fonder toutes ses décisions de financement humanitaire sur une analyse indépendante des besoins humanitaires sur le terrain. Pour ce faire, le service Aide humanitaire recourt principalement aux analyses de besoins qualitatives de ECHO, OCHA et du CICR/de la FICR. Le nouveau cadre réglementaire limite en outre les financements aux partenaires qui souscrivent à ces principes, respectent les normes de qualité et disposent de capacités avérées.

Bref, le nouveau cadre législatif belge reconnaît la spécificité de l'aide humanitaire. Il est le résultat d'une réforme progressive basée sur les évolutions du secteur, y compris en ce qui concerne les analyses de besoins et des normes de qualité. Le cadre cristallise donc les évolutions qui ont vu jour dans les pratiques du secteur ces dernières années.

Les ONG humanitaires belges constatent ces évolutions et s'en réjouissent. Ces efforts sont d'ailleurs reconnus au-delà des frontières nationales. Le récent *Examen par les pairs du CAD de l'OCDE* constate que la Belgique a fait des progrès considérables au cours des quatre dernières années et que son cadre législatif et stratégique a été fortement modernisé et amélioré.¹¹

La vigilance reste cependant de mise. Même si ce sont principalement les acteurs non humanitaires qui négligent parfois les principes humanitaires, il est aussi arrivé dernièrement que les ministres compétents fassent des déclarations irréfléchies ou politisées qui ne témoignent pas d'une grande connaissance et du respect des principes humanitaires (voir encadré).

PRINCIPES HUMANITAIRES, LA VIGILANCE EST DE MISE

Dans un communiqué de presse publié à l'été 2014, le ministre de la Coopération au développement annonce qu'il va débloquer des moyens supplémentaires pour l'aide humanitaire dans le nord de l'Irak.¹² Il précise que les ressources ont été prévues pour « la protection des populations civiles en Irak, et particulièrement celle des minorités persécutées, notamment chrétiennes ». Il appelle ensuite « à ne pas mettre à mal l'objectif à long terme : retisser du lien entre les communautés afin que la paix puisse être instaurée de manière durable. À ceux qui en douteraient encore, c'est là précisément tout le sens et l'esprit de la Coopération au Développement et toute la noblesse de la Politique ». Les déclarations de ce genre (surtout les formulations telles que « notamment chrétiennes... » ou « l'objectif à long terme... ») font fi des principes d'impartialité et d'indépendance.

RÔLE DU SERVICE AIDE HUMANITAIRE DE LA DGD

Malgré la clarté du cadre législatif actuel et la reconnaissance formelle des principes humanitaires, ladite stratégie ainsi que ces principes demeurent en grande partie vagues et méconnus des décideurs politiques. Cette situation présente des risques, comme l'illustre l'exemple donné ci-dessus.

Dans la pratique, le service Aide humanitaire de la DGD veille au respect des principes humanitaires et des normes de qualité. Il partage aussi proactivement avec les autres services pertinents des analyses contextuelles indépendantes sur les situations de crise, afin que les discussions politiques puissent s'appuyer sur des analyses à jour et partagées. À moins d'une reconnaissance formelle de ce rôle et de la valeur ajoutée du service Aide humanitaire amenant à sa consultation systématique dans le processus de prise de décision, le respect des principes et la prise en compte du contexte humanitaire ne sont pas garantis.

Ce constat pousse à réfléchir à l'éventuelle « revalorisation » du service Aide humanitaire, en vue de permettre une coordination plus systématique et d'accorder une place plus centrale aux considérations et aux principes humanitaires. Le service Aide humanitaire relève actuellement de la Direction thématique de la DGD, aux côtés d'autres services comme « Climat, environnement, ressources » et « Consolidation de la société ».¹³ Il conviendrait d'envisager la création d'une direction distincte pour l'aide humanitaire. Celle-ci suivrait uniquement la logique humanitaire et pèserait davantage dans le cadre des discussions interdépartementales. Elle devrait disposer d'experts humanitaires garantissant une analyse humanitaire des situations de crise sur le terrain. Ceci devrait certainement être envisagé pour les trois régions où la Belgique concentre son aide humanitaire (Territoires palestiniens occupés, Sahel et Région des Grands Lacs), qui sont également partenaires de la Coopération au développement belge.

La spécificité et le rôle d'une direction pour l'aide humanitaire doivent être clairement définis et délimités. Ainsi, cette direction ne serait pas directement impliquée dans la *prise de décision politique (policy making en anglais)* mais bien dans l'*élaboration des politiques (policy shaping en anglais)*. Les interventions militaires vont-elles faire pire que mieux du point de vue humanitaire? Mettent-elles des civils ou des organisations humanitaires en danger? Que signifient les termes '*zones de sécurité*', '*zones humanitaires*' ou '*couloirs humanitaires*' dans la pratique et comment en garantir l'efficacité pour la population en besoin d'assistance et de protection? La récente discussion sur la réorientation ou la suspension de l'aide bilatérale au Burundi par exemple requièrent des choix informés s'appuyant sur une vision claire de la situation humanitaire et des facteurs qui risquent de l'influencer négativement.

Dans le cadre de la réforme de la diplomatie belge (comme celle de la carrière unique fusionnant les fonctions d'attaché à la coopération au développement et de diplomate), la préférence affichée de plusieurs politiciens pour l'intégration de l'aide humanitaire au sein des Affaires étrangères et les autres évolutions au niveau de la DGD amènent nécessairement à repenser la place, le mandat et le profil du service Aide humanitaire. En tenant compte en outre de la tendance internationale à intégrer la diplomatie, la sécurité et le développement au sein d'une même stratégie coordonnée (comme l'*approche globale de l'UE*), le fait d'accorder une place importante et claire au service humanitaire pourrait contribuer au renforcement du respect des principes humanitaires.

La Belgique doit continuer d'assurer activement le respect des principes humanitaires et des normes de qualité, entre autres en :

- allouant les fonds humanitaires sur la base des besoins, après un processus transparent et axé sur l'obtention de résultats. Ces décisions doivent être prises sur base de l'avis du service ou de la direction humanitaire compétent(e) ;
- impliquant systématiquement le service Aide humanitaire dans les décisions relatives à toutes les situations de crise ayant un impact (in)direct sur le contexte humanitaire (élaboration des politiques). La création d'une Direction distincte pour l'aide humanitaire au sein de la DGD doit être envisagée ;
- contribuant à garantir au niveau international que les principes humanitaires et les normes de qualité demeurent le cadre de référence dans le contexte de conflits et de situations de crise spécifiques.

LA BELGIQUE, BAILLEUR DE FONDS HUMANITAIRE... ET ACTEUR ?

Les organisations humanitaires contribuent à sauver des vies et à soulager les souffrances. Mais les acteurs politiques eux-aussi doivent garantir le respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires. La recherche d'un règlement durable des conflits ou encore la résolution des causes fondamentales des catastrophes sont des thématiques qui dépassent le seul cadre du secteur humanitaire. L'utilisation de la diplomatie belge à ces fins est dès lors appelée diplomatie humanitaire.

UNE INITIATIVE HUMANITAIRE

Au travers de sa diplomatie, la Belgique a contribué à la promotion du droit international humanitaire dans le cadre du conflit en Syrie, en particulier en ce qui concerne l'assistance aux victimes. Plusieurs initiatives belges lancées par le ministre des Affaires étrangères ont ainsi fait l'objet d'un suivi au sein des Nations Unies. C'est ainsi qu'en septembre 2013 un appel de 28 ministres de tous les continents a été lancé dans les médias internationaux, à l'initiative de la Belgique.¹⁴ Le ministre belge a lui-même qualifié cette démarche d'« initiative humanitaire ».¹⁵ Les 28 ministres ont appelé toutes les parties au conflit à autoriser l'accès libre de l'aide humanitaire sur l'ensemble du territoire et réclamé dans le même temps le respect du droit humanitaire international.¹⁶ Le 3 octobre 2013, le Conseil de sécurité adoptait une déclaration présidentielle reprenant les éléments centraux de cet appel.¹⁷ En juin 2015, dans le cadre d'une autre initiative pour mettre un terme à l'utilisation des bombes barils (*barrel bombs*) lancée par les pays du Benelux, un courrier a été adressé au Conseil de sécurité. 71 pays y exigent l'arrêt du recours systématique aux bombes barils, conformément au droit international humanitaire et à la résolution 2139. Ils demandent au Conseil de sécurité d'œuvrer davantage au respect des résolutions de l'ONU et de garantir une aide humanitaire à tous ceux qui en ont besoin sur l'ensemble du territoire syrien.

Le droit international humanitaire (DIH) est un des domaines pour lesquels la Belgique est reconnue et se fait entendre. Ses contributions aux discussions sur le Traité sur le commerce des armes, le Traité d'Ottawa (interdiction des mines anti-personnelles), le Statut de Rome (Cour pénale internationale) ou plus concrètement, son plaidoyer pour l'accès des victimes à l'aide (voir encadré ci-dessus) et la protection des infrastructures et du personnel médical jouissent d'une reconnaissance internationale.

L'existence de la Commission interministérielle de droit humanitaire¹⁸, un organe consultatif permanent du gouvernement fédéral en matière de droit international humanitaire, offre indéniablement une valeur ajoutée dans ce contexte. Cette commission permet à la Belgique d'être activement impliquée dans la conclusion de traités et de négociations au niveau international. La commission rassemble des experts techniques de plusieurs départements représentant le Premier ministre et les Ministres des Affaires étrangères, de la Justice, de la Défense, de l'Intérieur, de la Santé publique et de la Coopération au développement.



L'existence de cette commission interdépartementale permet à la Belgique de suivre l'évolution du droit international humanitaire, domaine politique prioritaire pour la Belgique, et d'en assurer la promotion. Les experts des différents cabinets et administrations interviennent comme conseillers dans leur propre département et diffusent le travail de la commission au travers de canaux pertinents.

La manière dont les priorités identifiées dans la stratégie humanitaire vont être poursuivies collectivement manque toutefois de clarté. Parmi ces thèmes prioritaires, la stratégie mentionne la sécurité alimentaire et l'aide alimentaire, la protection couplée à une attention particulière aux besoins des enfants, la préparation aux catastrophes, la logistique humanitaire coordonnée ainsi que les droits sexuels et reproductifs. Par le passé, la Belgique a pourtant aussi atteint dans ces domaines des résultats salués au niveau international, comme dans l'élaboration de la *Convention relative à l'assistance alimentaire* remplaçant la *Convention relative à l'aide alimentaire* (voir encadré).

NE DITES PLUS 'AIDE ALIMENTAIRE'

La *Convention relative à l'aide alimentaire* (1999-2012) reposait essentiellement sur une logique de gestion des surplus agricoles des pays développés comme aide alimentaire pour les pays en développement. En 2004, il a été décidé de revoir cette convention après avoir compris que l'aide en nature peut être dommageable aux pays bénéficiaires, par exemple en affectant la production et l'économie locales. Les négociations officielles ont démarré en 2011. La *Convention relative à l'assistance alimentaire* (2012) envisage l'aide alimentaire dans un cadre plus large, englobant également de nouvelles méthodes comme le transfert de fonds direct, l'utilisation de vouchers ou encore le développement des capacités. Elle renvoie également de façon explicite au cadre international humanitaire, y compris aux principes humanitaires.

La Belgique a joué un rôle important dans ces nouvelles négociations, entre autres en attirant systématiquement l'attention sur les évolutions au niveau des analyses des besoins et sur l'aide humanitaire en tant que telle. Durant la présidence belge de l'Union européenne en 2010, la Belgique a également mis ces éléments à l'agenda du groupe de travail pour l'aide humanitaire et l'aide alimentaire des États membres de l'UE. Cette démarche a abouti à un « non paper » (prise de position commune) de l'Union européenne pour les négociations. La même année la Belgique a également organisé un séminaire sur les négociations. Après sa présidence, elle a continué à s'impliquer activement dans les négociations à Londres. Cette contribution de la Belgique au processus ayant abouti à la *Convention relative à l'assistance alimentaire* est reconnue de tous.

Que ce soit en termes d'ampleur ou de méthode, le recours à la diplomatie belge pour faire avancer des thèmes humanitaires cruciaux semble se décider au cas par cas. Les défis liés à l'accès humanitaire en Syrie sont énormes et les efforts de la Belgique doivent être salués. Mais l'énergie déployée par la diplomatie belge dans ce cas contraste nettement avec le peu d'engagement dans d'autres situations de crise. Dans des pays comme la Somalie, le Soudan du Sud, la République centrafricaine et d'autres pays partenaires de la coopération au développement belge, les défis relatifs à l'accès à l'aide et le respect du droit international humanitaire sont tout aussi immenses. Ce qui est possible pour la Syrie doit également l'être dans d'autres contextes. La diplomatie belge pourrait aussi apporter des contributions essentielles en ce qui concerne des problématiques plus techniques comme la sécurité alimentaire, la préparation aux catastrophes ou les besoins spécifiques des enfants en situation de crise. Le pays doit identifier des priorités pour son action diplomatique humanitaire et, si nécessaire, créer un groupe de travail interministériel à cet effet. Les ambassades belges et les représentations permanentes dans les forums humanitaires régionaux et internationaux doivent également être impliquées. La nouvelle direction pour l'aide humanitaire (voir chapitre précédent) devrait jouer un rôle important dans l'identification des priorités et l'élaboration de la stratégie. Elle devrait également appuyer la diplomatie belge en fournissant le contenu nécessaire pour la mise en œuvre de ces objectifs.

SOMMET HUMANITAIRE MONDIAL

Le Sommet humanitaire mondial est une initiative du Secrétaire-général de l'ONU Ban Ki-moon et est organisée par OCHA. Ce sommet mondial annoncé en septembre 2013 se tiendra les 23 et 24 mai 2016 à Istanbul. Diverses consultations régionales et thématiques se tiennent en amont de cet événement. Jamais auparavant un sommet international sur l'aide humanitaire d'une telle ampleur n'a été organisé. L'objectif est de rassembler la communauté humanitaire internationale (des acteurs humanitaires aux bailleurs de fonds en passant par le secteur privé) pour prendre ensemble des engagements sur des nouvelles méthodes de travail à la lumière des besoins humanitaires croissants dans le monde entier.¹⁹

Ce sommet sera donc également une opportunité pour la diplomatie belge de mettre en avant plusieurs thèmes prioritaires pour le pays (principes humanitaires, accès, RRC, innovation...) et de proposer des améliorations tangibles du système humanitaire. Il est heureux que l'actuel ministre de la Coopération au développement ait pris l'initiative fin 2015 de développer la position de la Belgique.²⁰ Tous les acteurs pertinents doivent ensuite œuvrer au consensus le plus large possible. Après le sommet, le suivi des conclusions doit faire l'objet de l'attention nécessaire, tant au niveau national qu'international. Tant la préparation que le suivi de ce sommet doivent dépasser le cadre du seul Département de la Coopération au développement.

La Belgique doit continuer de façonner sa diplomatie humanitaire pour rendre l'aide toujours plus efficace, s'attaquer aux causes fondamentales des crises ou des catastrophes et s'assurer que les processus de prise de décision s'appuient entre autre sur une analyse du contexte humanitaire, entre autres en :

- identifiant des priorités thématiques transversales à plusieurs départements et en cherchant à atteindre les objectifs y afférents de façon coordonnée, sur base d'une vision et d'une stratégie communes. Si nécessaire, un groupe de travail transversal peut être créé à cet effet.
- contribuant activement à la réussite du Sommet humanitaire mondial en mai 2016.

RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES

Avec la croissance démographique mondiale, la croissance des méga-villes, l'aggravation de la pollution, du changement climatique et de la pauvreté, de plus en plus de gens doivent faire face aux conséquences de catastrophes naturelles.²¹ La probabilité qu'un phénomène naturel connu et récurrent (comme une sécheresse, un raz-de-marée ou un tremblement de terre) devienne une catastrophe d'ampleur importante a fortement augmenté. Davantage de personnes sont aujourd'hui vulnérables et exposées aux risques qu'il y a 50 ans.²² Au cours de la première décennie du 21^e siècle, près de 255 millions de personnes ont été affectées chaque année par une catastrophe naturelle. Cela représente une augmentation de plus de 25 pour cent par rapport à la décennie précédente.²³

Les investissements dans la Réduction des risques de catastrophes (RRC) ont un véritable impact sur le sauvetage de vies humaines et les moyens de subsistance en cas de catastrophe. Par ailleurs, ils sont aussi rentables : des études ont montré que chaque euro dépensé dans des activités de RRC permet d'économiser entre quatre et sept euros des dépenses en activités de gestion des conséquences des catastrophes.²⁴ Si l'importance des activités de RRC est généralement reconnue, cela reste un défi, en Belgique également, de transformer cet intérêt pour la RRC en efforts et en engagements concrets de toutes les parties prenantes.

UNE ÉCOLE SÛRE POUR LES ENFANTS

Au Vietnam, 70 % des 90 millions d'habitants vivent dans des zones toujours de plus en plus touchées par des inondations ou des tempêtes. Plan International au Vietnam est l'une des organisations à l'origine du *Safe School Model* imaginé dans ce contexte. Au travers de différentes initiatives, il est fait en sorte que les écoles offrent un espace sûr aux enfants pendant et après les catastrophes naturelles. Dans des cas extrêmes, les écoles sont reconstruites sur un terrain plus élevé ou leurs fondations sont renforcées afin de pouvoir faire face à des inondations ou des glissements de terrain. À d'autres endroits, les environs de l'école sont aménagés, par exemple en y implantant des buissons ou des arbres. Plan collabore toujours avec les communautés locales et étudie la possibilité de mettre en œuvre des techniques innovantes afin d'améliorer la résistance aux chocs naturels. De cette façon des catastrophes peuvent être évitées ou leur intensité réduite. Les enseignants, les femmes et les enfants jouent un rôle important en tant qu'ambassadeurs de la RRC ; ils contribuent activement à la sensibilisation sur la RRC et l'impact du changement climatique dans le cadre d'événements communautaires et scolaires.

La RRC est un concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables.²⁵ Il s'agit d'une manière de renforcer la résilience d'une société afin de lui permettre de mieux réagir aux chocs externes comme les sécheresses, les séismes ou les inondations. La RRC englobe la préparation aux catastrophes, la prévention et la gestion des catastrophes (*mitigation*).



APPRENDRE À
CARTOGRAPHIER
LES ZONES À
RISQUES EN CAS
DE CATASTROPHES
NATURELLES,
SALVADOR.

©TINEKE D'HAESE

La **préparation aux catastrophes** est composée des connaissances et de la capacité d'anticiper l'impact d'un choc naturel attendu, d'y réagir et de s'en rétablir de façon efficace.²⁶ L'organisation de plans de catastrophe et d'exercices d'évacuation ou l'apprentissage des techniques de secourisme et de premiers soins sont une forme de préparation aux catastrophes.²⁷

Les **mesures de prévention** visent à prévenir l'impact négatif d'un choc naturel (d'une catastrophe). Elles peuvent par exemple comprendre la construction de barrages ou de digues contre les inondations ou de logements parasismiques. Mais toutes les catastrophes ne peuvent être empêchées.

La **gestion des catastrophes** (*mitigation*) vise à diminuer l'impact des catastrophes.²⁸ Elle consiste par exemple à choisir des plantations résistantes à la sécheresse ou à planter des bandes de mangrove pour limiter l'impact d'une sécheresse ou d'inondations.

En ce qui concerne la RRC, la stratégie humanitaire belge renvoie uniquement à la préparation aux catastrophes. Cette dernière est élevée au rang de priorité et envisagée comme thématique possible pour les actions humanitaires. Ce renvoi spécifique à la préparation dans la stratégie humanitaire découle d'un choix conscient qui a été fait dans la perspective que la RRC, concept plus large dépassant le seul secteur humanitaire, doit aussi entrer en considération (et être financée) dans le cadre de la coopération au développement structurelle.

Au cours des dernières années des tentatives ont eu lieu dans le but de clarifier la signification concrète de concepts comme la RRC et la préparation aux catastrophes, malheureusement sans qu'aucune aboutisse pour le moment. Les acteurs humanitaires manquent encore de directives sur la forme concrète que les autorités entendent donner à la préparation aux catastrophes. Concrètement, il manque une description claire et commune de ces concepts, ainsi qu'un cadre permettant leur opérationnalisation. L'appel aux programmes humanitaires prévu en 2016 visant des propositions liées à la préparation aux catastrophes pourrait être l'occasion d'entrer en dialogue avec toutes les parties prenantes afin de définir les concepts et le cadre.

LA RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES, COMPOSANTE FONDAMENTALE DU DÉVELOPPEMENT

La RRC n'a pas été reprise comme domaine de travail spécifique de la coopération au développement belge dans la législation y afférente. Les acteurs de la coopération au développement belge reconnaissent toujours plus l'importance de la RRC, mais aussi les limites de leurs connaissances et expertise en la matière.²⁹ Intégrer la RRC dans la coopération au développement structurelle représente souvent un défi. À l'occasion de l'Année européenne du développement en 2015, Handicap International a plaidé pour la nécessité « *d'un changement de perspective* ». « *La RRC doit être considérée comme une composante fondamentale du développement* ». L'organisation explique que les initiatives de RRC développées dans l'urgence ne peuvent avoir qu'un impact limité. Une perspective à plus long terme est donc indispensable, tout comme un processus inclusif rassemblant une large palette d'acteurs ainsi que des investissements substantiels et pertinents dans le développement des capacités à réduire les risques de catastrophe.³⁰ L'OCDE s'adressait déjà aux bailleurs de fonds en 2012 : « *Plus que toute autre chose, les donateurs doivent impérativement changer d'état d'esprit : cela signifie qu'ils doivent veiller à ce que les personnels en charge du développement et les partenaires au développement sachent pourquoi la réduction des risques est si importante, qu'ils doivent fournir les outils permettant de mettre en œuvre les mesures destinées à réduire les risques, lesquelles sont souvent très simples et relèvent du simple bon sens, et qu'ils doivent investir dans la formation aux risques des principaux membres de leur personnel.* »³¹

La préparation du nouveau cycle pour les programmes de développement 2017-2021 doit être l'occasion d'entamer un dialogue avec les acteurs du développement pertinents. Grâce à son expérience et son expertise dans le domaine, le secteur humanitaire pourrait jouer un rôle de catalyseur.

Le recours au concept de « résilience »³² peut s'avérer utile dans la discussion et la quête d'une approche plus intégrée. Le débat sur la résilience peut constituer un angle d'approche commun pour réfléchir avec différents acteurs au renforcement des capacités des communautés face aux chocs, et ainsi aider à surmonter le cloisonnement des débats sur 'l'aide d'urgence', la récupération rapide (*early recovery*) ou le 'développement'. La RRC n'est nullement remplacée par la *résilience*, mais elle constitue un élément fondamental sur la voie vers des communautés plus résilientes dans des contextes de chocs externes et récurrents.³³

La Belgique doit proposer une application concrète pour le concept de Réduction des risques de catastrophes et garantir sa mise en œuvre pratique par toutes les parties prenantes, entre autres en :

- formulant la description du cadre stratégique et opérationnel de la RRC (y compris la préparation, la prévention et la gestion) en dialogue avec toutes les parties prenantes ;
- provoquant le changement de mentalité nécessaire. La RRC pourrait ainsi être l'un des critères d'évaluation des nouveaux programmes de la coopération belge en 2016.

ARTICULATION DE L'AIDE HUMANITAIRE ET DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Les situations de crise complexes et prolongées ou cycliques requièrent une aide polyvalente et flexible. Ces contextes voient d'ailleurs souvent coexister ou se succéder des interventions d'aide d'urgence, des projets de reconstruction et de consolidation de la paix ainsi que des programmes de développement.

Dans le jargon humanitaire, l'acronyme LARD (LRRD ou *Linking Relief, Rehabilitation and Development* en anglais) désigne l'articulation entre les activités d'urgence, de reconstruction et de développement. Souvent envisagées comme des activités qui se succèdent, comme la déclaration que « la phase d'urgence est passée » après une catastrophe naturelle, dans les faits elles se chevauchent souvent, et parfois même un mouvement inversé a pu être observé.³⁴ Ce fait se reflète dans le modèle en accordéon qui stipule que les activités de développement doivent être mises en œuvre là où c'est possible et les activités d'aide d'urgence là où c'est nécessaire. Cela peut par exemple se faire en cas de sécheresse cyclique affectant des communautés pastorales. On renforcerait alors leur résilience « entre les épisodes de sécheresse » afin qu'elles soient mieux préparées à réagir à la prochaine sécheresse.³⁵ Il s'agit aussi d'une méthode de travail utilisée par de nombreuses ONG humanitaires, où l'aide d'urgence utilise au maximum les capacités, ressources et les marchés présents localement pour perturber le moins possible les processus de développement.



BUNYAKIRI,
SUD-KIVU,
RD CONGO.
©TINEKE D'HAESE

LES POPULATIONS EN DÉTRESSE ONT AUSSI DROIT AU DÉVELOPPEMENT

Dans la région rurale de Bunyakiri (Sud-Kivu, RDC), Oxfam s'est trouvée en 2011 confrontée à une situation mélangeant populations déplacées et personnes récemment revenues. Le Sud-Kivu est en proie au conflit depuis de nombreuses années. Depuis peu, les effets du changement climatique s'y font aussi ressentir. Des pluies diluviennes augmentent le risque d'érosion et de glissement de terrain. Vu l'insécurité ambiante, de nombreuses familles vulnérables relèguent la lutte contre l'érosion au second plan.

Oxfam a commencé ses activités par un programme « argent-contre-travail » et la distribution de kits agricoles (comprenant une sélection de graines, d'outils et/ou de petit bétail). Ces activités ont assuré la sécurité alimentaire minimale de la population et le rétablissement de la capacité agricole. En parallèle, Oxfam a aussi mené des campagnes de sensibilisation sur l'érosion et la RRC. Ces campagnes permettent aux bénéficiaires de mieux se protéger contre les effets du changement climatique. Les deux types d'activités (à court et moyen terme) renforcent la résilience des bénéficiaires.

Pour que cette combinaison d'activités soit un succès, les besoins et opportunités de développement d'une communauté doivent être pris en compte dès le début. La composition des kits agricoles et la sélection de semences ont ainsi été décidées en concertation avec les bénéficiaires et les partenaires locaux. Cette démarche a permis de discuter de la sélection des plantes et les techniques à mettre en œuvre, tout en tenant compte du risque d'érosion et de glissement de terrain. Un autre facteur de succès indispensable est la combinaison des financements de natures différentes. Alors que les financements humanitaires se concentrent sur le court terme, un contexte complexe comme celui du Sud-Kivu requiert aussi des fonds pour d'autres types d'activités, poursuivant des objectifs à plus long terme.

D'UNE APPROCHE LINÉAIRE VERS UNE APPROCHE DYNAMIQUE SUR LE TERRAIN

Le discours belge renvoie souvent à une approche linéaire de l'aide humanitaire à la coopération au développement, une approche qui ne tient que peu ou pas compte des crises complexes et prolongées. Dans les pays en crise, l'approche intégrée, combinant les différents domaines de l'aide en fonction du contexte et des évolutions sur le terrain, est encore trop souvent négligée.

Le cadre politique belge (2013-2014) évoque tout de même la nécessité d'une meilleure articulation entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, ce qui témoigne d'une reconnaissance progressive du fait que, dans les situations complexes, un seul angle d'attaque ne suffit pas. L'approche doit être transversale. Dans le cadre de l'aide humanitaire, la loi prévoit de soutenir tant l'aide d'urgence que des activités de reconstruction (réhabilitation) et de relance du tissu socio-économique. Ceci améliore les possibilités de programmation humanitaire dans le cadre de crises complexes et prolongées, et constitue une bonne pratique.³⁶

La stratégie humanitaire renvoie aussi à l'un des objectifs du plan de management de la DGD (2013-2019) visant une meilleure articulation de l'aide humanitaire et de la coopération au développement structurelle. La création d'équipes transdirectionnelles (TST) au sein de la DGD atteste de la recherche de façons de travailler permettant de travailler transversalement entre services et secteurs. En 2013 par exemple, suite à la problématique au Sahel, une TST

Mali-Niger a vu le jour. « *Ce nouvel instrument vise à instaurer une manière de fonctionner plus transversale et à partager les compétences, les connaissances et l'expérience des différents services, directions de la DGD et acteurs de terrain, afin de pouvoir gérer et travailler sur certains problèmes de manière performante* ». ³⁷

Le rapport annuel de 2012 décrit les TST comme un carrefour et un point de contact entre la Direction-générale, les bureaux de coopération au développement sur le terrain, les différents acteurs belges, les institutions internationales et les centres d'expertise externes. La participation aux TST n'était pas limitée à la DGD et pouvait être élargie à d'autres directions au sein du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement ainsi qu'à des partenaires externes. Ce rapport annuel considère les TST également comme un moyen de rassembler et de mobiliser l'expertise belge disponible en termes de thématiques, d'instruments, de pays ou de régions, au service des Attachés de Coopération internationale. Les TST permettaient donc à la DGD de mieux prendre en compte le contexte local lors du développement de ses nouvelles stratégies. ³⁸

Ces TST ou d'autres mécanismes similaires pourraient assurément être réactivés en impliquant aussi les acteurs humanitaires et de développement présents dans ces pays, certainement pour les pays partenaires de la coopération belge au développement qui sont aussi prioritaires dans la stratégie humanitaire.

PAS À PAS

Le renforcement des liens entre programmes de développement et humanitaires constitue un axe de travail important, tant pour les ONG que les pouvoirs publics. Il faut se pencher sur le développement d'instruments permettant une analyse partagée de la situation et des risques et garantissant la LARD. Ces analyses existent déjà dans le secteur humanitaire, davantage habitué à gérer les risques et l'imprévisibilité. ³⁹

Il faut que tous les acteurs humanitaires et du développement coordonnent leur action dès les toutes premières phases de la réaction à une crise et agissent de concert pour garantir une transition sans heurts. À cette fin, il est indispensable que tous les acteurs de l'aide prennent mutuellement connaissance de leurs modalités de travail, de leurs instruments et de leurs approches, et que des stratégies de transition souples et innovantes soient élaborées. ⁴⁰ De la flexibilité sera requise de la part de tous les acteurs pour répondre aux contextes de crises spécifiques et souvent complexes.

Les situations de crise sont complexes et comportent de nombreuses facettes. Une approche coordonnée s'impose tout en continuant à respecter les spécificités de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Il s'agit de métiers différents nécessitant des moyens et des instruments appropriés.

Contrairement à de nombreux autres pays, en Belgique, l'amélioration de l'articulation entre l'aide humanitaire et la coopération au développement ne requiert pas d'impliquer des ministères différents, ce qui constitue un avantage non négligeable. Depuis 2010, les budgets de l'aide humanitaire ont été consolidés au sein de la coopération au développement sous la houlette du ministre compétent. Il est par contre impératif d'introduire davantage de flexibilité et d'instruments pour garantir un financement ciblé de la LARD et ainsi mieux répondre à des contextes spécifiques.



UNE RÉCOLTE
ABONDANTE
PERMET
D'AVOIR ASSEZ
DE SEMENCES
POUR LA SAISON
PROCHAINE.

KAYES, MALI.

©TINEKE D'HAESE

Toutefois, il semble avant tout nécessaire et opportun de clarifier les concepts et d'utiliser un même langage. À l'instar de la RRC, il faut mieux connaître la LARD en théorie et savoir comment l'appliquer dans la pratique. Cette démarche peut être envisagée dans le cadre du développement d'un agenda de la résilience (voir plus haut). Les ONG humanitaires doivent jouer un rôle proactif à ce niveau et contribuer à la définition du cadre stratégique et de la mise en œuvre opérationnelle.

La LARD est à la fois un mode de pensée et une méthodologie. Grâce à la LARD, les programmes humanitaires n'affaiblissent pas le travail de développement et les programmes de développement mettent à profit les connaissances, l'expertise et les résultats découlant du travail humanitaire. Ceci renforce donc l'efficacité et l'efficience (des coûts).⁴¹

La Belgique doit, a fortiori dans les situations de crises complexes, encourager une approche dynamique sur le terrain et permettre une approche différenciée mais coordonnée au travers des moyens et des instruments nécessaires, entre autres en :

- améliorant la connaissance du concept de la LARD par tous les acteurs concernés ;
- relançant les TST ou des forums similaires afin de travailler de manière transversale au sein des départements et d'accorder une place centrale aux informations obtenues du terrain ;
- prévoyant les moyens et instruments permettant une approche différenciée mais coordonnée grâce à la spécialisation et la professionnalisation des organisations et/ou d'activités spécifiques.

INVESTISSEMENT BELGE DANS L'AIDE HUMANITAIRE

L'ampleur des besoins humanitaires au niveau mondial est énorme et les interventions humanitaires nécessaires sont en permanence sous-financées. Selon la dernière étude *Humanitarian Funding Update* d'OCHA, 87,6 millions de personnes dans 37 pays ont aujourd'hui besoin d'une aide humanitaire.⁴² Le nombre de personnes touchées par les crises humanitaires a presque doublé au cours de la dernière décennie et va probablement continuer d'augmenter. Aujourd'hui, les victimes des conflits et des catastrophes sont plus nombreuses et plus fréquentes et affectent les populations plus longtemps qu'au cours des décennies antérieures.⁴³

Au niveau mondial, la Belgique fait partie des 20 plus importants bailleurs de fonds publics de l'aide humanitaire internationale.⁴⁴ Le graphique ci-dessous indique la part de l'aide publique belge au développement (APD) consacrée ces dernières années à l'aide humanitaire.⁴⁵ Notez que ces dépenses 'humanitaires' dépassent les seules dépenses de la DGD. En effet, le SPF Affaires étrangères, le SPF Finance, les régions, les provinces et les communes rendent également compte de leurs contributions financières à l'aide humanitaire sous l'APD belge.

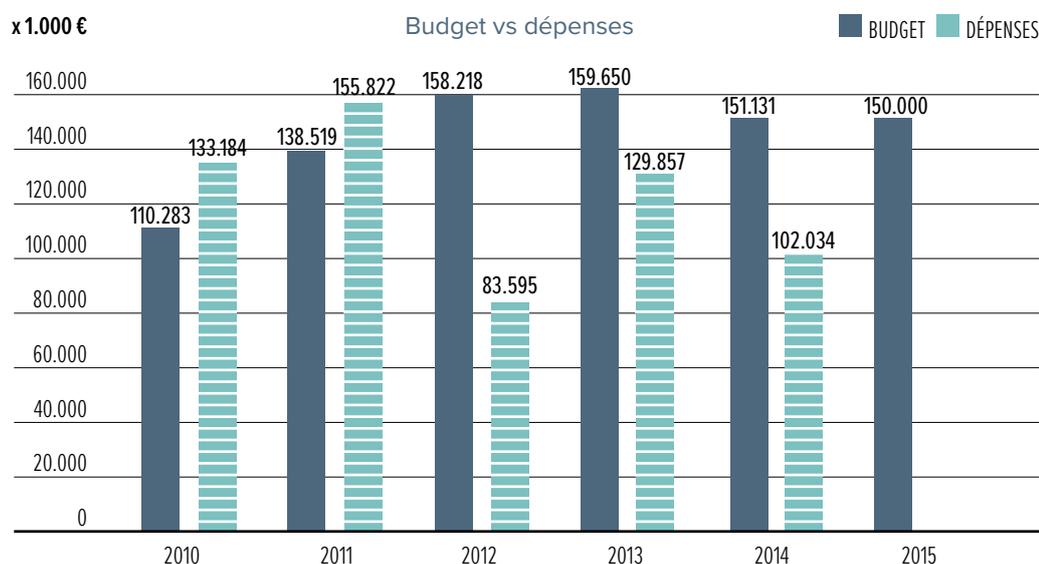
	2011	2012	2013	2014
Dépenses du SECTEUR Aide humanitaire	215 872 673	163 689 816	177 071 065	143 561 717
Part de l'APD	10,70%	9,02%	10,22%	7,78%

Les analyses de ce rapport s'appuient sur le budget et les dépenses pour l'aide humanitaire gérés par le service Aide humanitaire de la DGD. La part de ce budget par rapport à l'aide humanitaire globale au sein de l'APD belge est illustrée dans le graphique ci-dessous :

Part du budget du service Aide humanitaire de la DGD par rapport à l'aide humanitaire sous l'APD⁴⁶

	2011	2012	2013	2014
	72,18%	51,07%	73,34%	71,07%

Les dépenses pour l'aide humanitaire durant la période 2010-2014 sont reprises ci-dessous en nombres absolus. Le graphique suivant compare les dépenses annuelles réelles au budget annuel de l'aide humanitaire.



Bien que la stratégie humanitaire belge approuvée en juillet 2014 affirme que le budget pour l'aide humanitaire a fortement augmenté depuis 2010⁴⁷, les chiffres nuancent cette affirmation. En ce qui concerne les dépenses réelles, nous constatons une diminution depuis 2012. En décembre 2012, le ministre de la Coopération au développement en fonction annonçait que cette baisse « était consécutive aux efforts budgétaires de la Coopération au développement belge ».⁴⁸

S'il s'avère que les 150 millions prévus pour 2015 ont effectivement été déboursés, ce sera la dépense la plus importante des six dernières années, en proportion des dépenses totales de la Coopération au développement. Le budget total prévu de 150 millions est toutefois moins élevé que celui des trois dernières années.

Sur les cinq prochaines années, des économies d'un milliard sur le budget de la coopération au développement ont été annoncées^{48b}. Celles-ci auront aussi un impact sur le budget de l'aide humanitaire qui devrait baisser de 20%, passant de 150 millions d'euros en 2015 à 120 millions d'euros en 2019.⁴⁹ En novembre 2015, le ministre compétent a annoncé contre toute attente que le budget pour l'aide humanitaire augmenterait en 2016, passant de 150 à 177 millions d'euros. Il s'agit d'une décision logique et courageuse dans le contexte actuel de besoins sans cesse grandissants. Le lien entre cette augmentation et la baisse générale annoncée n'est pas encore clair.

Le budget humanitaire belge doit tenir compte des besoins mondiaux croissants. Ceux-ci ont considérablement augmenté ces dernières années alors que le budget belge pour l'aide humanitaire baisse depuis 2013. En outre, les budgets prévus ces dernières années n'ont jamais été entièrement dépensés. Parallèlement, on constate aussi une diminution des budgets pour la prévention des conflits et la diplomatie préventive (qui ne sont pas inclus dans le budget de la coopération au développement).

La Belgique n'est pas le seul pays où les budgets sont mis sous pression via diverses mesures d'austérité. Il faut chercher des solutions au niveau mondial pour combler de façon structurelle le fossé qui sépare les besoins et les fonds disponibles. Ceci n'est d'ailleurs pas uniquement une question de moyens. En effet, un financement de qualité implique aussi que

l'argent arrive au bon endroit, de la bonne façon et au bon moment.⁵⁰ Les fonds doivent être prévisibles et rapidement accessibles pour les organisations humanitaires. Mais la question des moyens financiers disponibles ne peut pas être ignorée pour autant, et c'est donc à juste titre que le sujet est l'un des thèmes au programme du Sommet humanitaire mondial qui se tiendra à Istanbul en mai 2016. Les autorités et le parlement belges doivent accorder une attention prioritaire à cette problématique.

PRÉVISIBILITÉ

Le précédent tableau montre des écarts importants d'année en année, surtout au niveau des dépenses réelles. En 2012 et 2014, d'importantes difficultés politico-administratives ont affecté les paiements. En 2012, près de la moitié du budget disponible n'a pas été dépensée et en 2014, ce sont près de 50 millions d'euros de fonds humanitaires non déboursés qui sont revenus dans les caisses de l'État, alors que les besoins mondiaux n'avaient jamais été si importants.

L'écart considérable entre le budget et les dépenses réelles depuis 2012 fait douter de la fiabilité de la Belgique en tant que bailleur de fonds humanitaire. Ce problème a d'importantes répercussions sur l'efficacité de l'aide que peuvent fournir ces organisations dans les situations d'urgence.

OBSTACLES DE NATURES BUDGÉTAIRE, ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE

En 2012, la coopération au développement a été frappée de plein fouet par les mesures d'économie. Lors de l'exercice de révision budgétaire de fin d'année, non seulement des économies ont été annoncées pour l'année suivante, mais les dépenses en cours pour 2012 ont également été gelées. Plus de 400 millions d'euros ont ainsi été épargnés sur le budget de la coopération belge au développement. Le programme d'aide humanitaire a été ainsi le plus fortement touché par cette réduction drastique. Les projets approuvés par l'administration mais pas encore entérinés formellement (en attente de traitement administratif et de l'approbation du ministre) ont été abandonnés. En 2014, les mesures d'économie, les obstacles administratifs et le contexte politique électoral ont à nouveau compliqué le décaissement du budget de l'aide humanitaire.

Différentes mesures peuvent être envisagées pour éviter ce type de situations, comme le « cantonnement » du budget humanitaire par exemple. Cette démarche permet de protéger le budget des facteurs de risque externes comme les considérations ou les changements budgétaires, administratifs et politiques. L'OCDE suggère ainsi que la Belgique alloue les fonds et les transfère aux acteurs humanitaires concernés plus tôt dans l'année. La Belgique pourrait aussi se baser sur l'exemple des Pays-Bas : l'implication parlementaire rend impossible pour le gouvernement de revenir sur des engagements prévus (par exemple dans le cadre d'un plan d'austérité). Le récent allongement de la durée des programmes humanitaires de 1,5 an à 2 ans constitue déjà une évolution positive, car elle contribue à garantir des ressources à plus long terme pour toute une série d'interventions prévues.



L'UNWRA FOUR-
NIT UNE AIDE
ALIMENTAIRE
AUX RÉFUGIÉS
PALESTINIENS.

DEIR AL-BALAH, GAZA.

©JERRY LAMPEN / REUTERS

RAPIDITÉ

La rapidité avec laquelle des fonds sont rendus disponibles est cruciale pour l'efficacité d'une intervention d'urgence. De son propre aveu, la Belgique a constaté ne pas disposer de capacités suffisantes pour un traitement rapide des dossiers. Il a alors été décidé de dépenser une grande partie du budget via des fonds flexibles et des organisations humanitaires internationales. Les fonds flexibles sont très importants (voir plus bas) mais les évaluations montrent que le fait de canaliser des fonds via des organisations et des mécanismes de l'ONU ne permet pas toujours de garantir la vitesse de réaction escomptée. Une évaluation de 2011 a par exemple démontré que l'ensemble du processus séparant la demande du démarrage des activités après révision et approbation dure en moyenne 13 semaines dans le cas d'une « réaction rapide » et 19 semaines pour les crises sous-financées.⁵¹ Ceci n'est en aucun cas un plaidoyer contre les fonds flexibles, mais bien un appel aux pouvoirs publics belges afin qu'ils accordent une attention permanente à la rapidité des procédures administratives et à la disponibilité des fonds belges, et ce pour tous les acteurs. Que la majeure partie des dépenses soient allouées au travers de fonds flexibles ne peut pas être une excuse pour ne pas continuer à ambitionner le traitement rapide des dossiers. Si nécessaire, la capacité du service humanitaire doit être renforcée à cet effet.

En attendant, les ONG humanitaires belges et organisations humanitaires internationales se sont adaptées à la réalité belge. En cas de crise soudaine nécessitant une mobilisation urgente de l'aide, ils sont peu enclins à s'adresser aux autorités belges. Cette situation est particulièrement dommageable en cas de crises subites mais non médiatisées. Il n'existe aucun mécanisme pour y répondre, aucun appel n'est lancé et l'opinion publique est elle aussi moins encline à soutenir une intervention humanitaire dans le cadre de crises oubliées. Les ONG humanitaires belges sont dès lors très intéressées par le développement de fonds flexibles et rapides. Les ONG humanitaires, au sein de leur réseaux ou famille, internationale ou non, ont démontré leur capacité à mettre rapidement sur pied des interventions. Il s'agit d'ailleurs d'une composante essentielle de leur mandat. Elles disposent de l'expérience et des structures internes nécessaires pour fournir une aide d'urgence rapide en cas de crise soudaine.

D'autres pays pourraient servir de modèle pour développer par exemple un fonds d'aide d'urgence belge ou encore envisager la participation à un fonds international. L'Australie a par exemple créé en 2011 le *Humanitarian Partnership Agreement* avec 6 ONG agréées.

Il constitue l'un des principaux mécanismes à disposition du gouvernement pour mettre à disposition des fonds publics aux ONG pour l'exécution de programmes humanitaires d'aide d'urgence. Ce mécanisme permet d'intervenir très rapidement en cas de crises soudaines. Les ONG qui ont bénéficié d'un financement direct via ce partenariat en 2011 et 2012 ont pu lancer leurs interventions moins de 2 semaines après l'annonce de la disponibilité des fonds.⁵² Pour permettre les interventions rapides des ONG, il existe aussi des mécanismes internationaux, comme le *Start Fund*, auxquels la Belgique pourrait participer. Ce fonds est financé par les pouvoirs publics britanniques, irlandais et néerlandais.

La Belgique doit investir de façon crédible et qualitative dans l'aide humanitaire, entre autres en :

- investissant de façon crédible à la lumière des besoins mondiaux. Une baisse du budget serait inacceptable dans le contexte actuel ;
- continuant d'ambitionner un financement prévisible pour tous les acteurs humanitaires. La piste du « cantonnement » des ressources humanitaires doit être explorée en concertation avec les acteurs concernés et le parlement.
- continuant d'ambitionner un financement rapide pour tous les acteurs humanitaires. Plus spécifiquement : un mécanisme également accessible aux ONG est nécessaire en ce qui concerne les crises oubliées. La Belgique doit envisager des contrats de partenariat ou la participation au *Start Fund* ou à des mécanismes similaires.

DIVERSITÉ ET PARTENARIAT

Aucune organisation humanitaire ne peut répondre à tous les besoins issus des situations d'urgence. Par conséquent, la diversité des acteurs est un atout pour la communauté humanitaire. Les différents acteurs appliquent diverses méthodes et présentent aussi des capacités opérationnelles complémentaires.⁵³ Il n'existe pas de modèle unique pour une intervention humanitaire parfaite. Mais toutes les organisations humanitaires doivent adopter pour cadre de fonctionnement les principes humanitaires, les normes de qualité et le respect des populations locales.⁵⁴

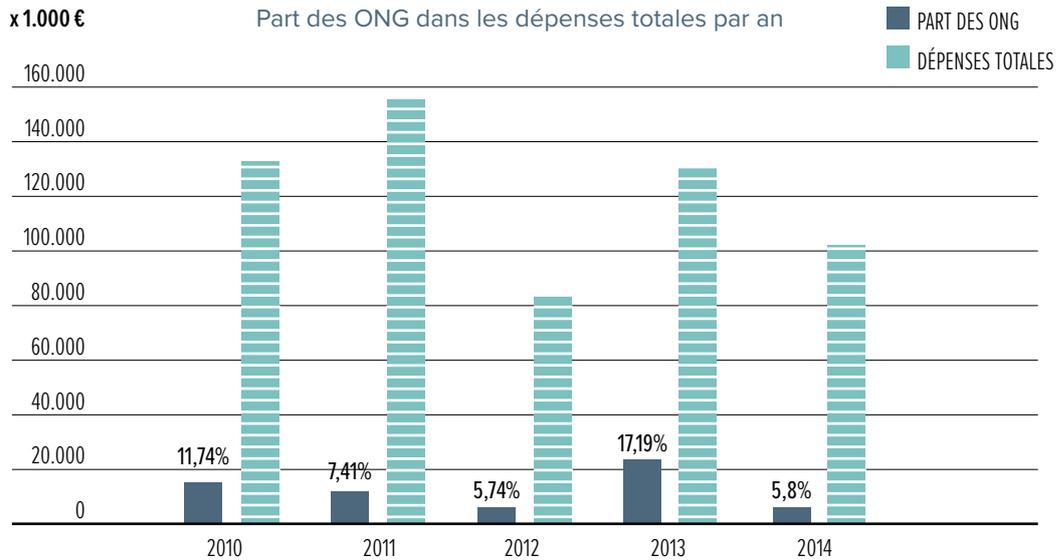
La Belgique collabore avec quatre types de partenaires (pouvant être subsidiés) : les ONG humanitaires belges ou internationales, les organisations humanitaires internationales et les organisations gérant les fonds internationaux de donateurs. S'il est positif que la Belgique travaille avec un large éventail d'acteurs humanitaires, elle doit maintenant trouver un équilibre approprié dans la répartition des fonds et développer un partenariat à part entière avec chacun de ces acteurs.

ONG HUMANITAIRES

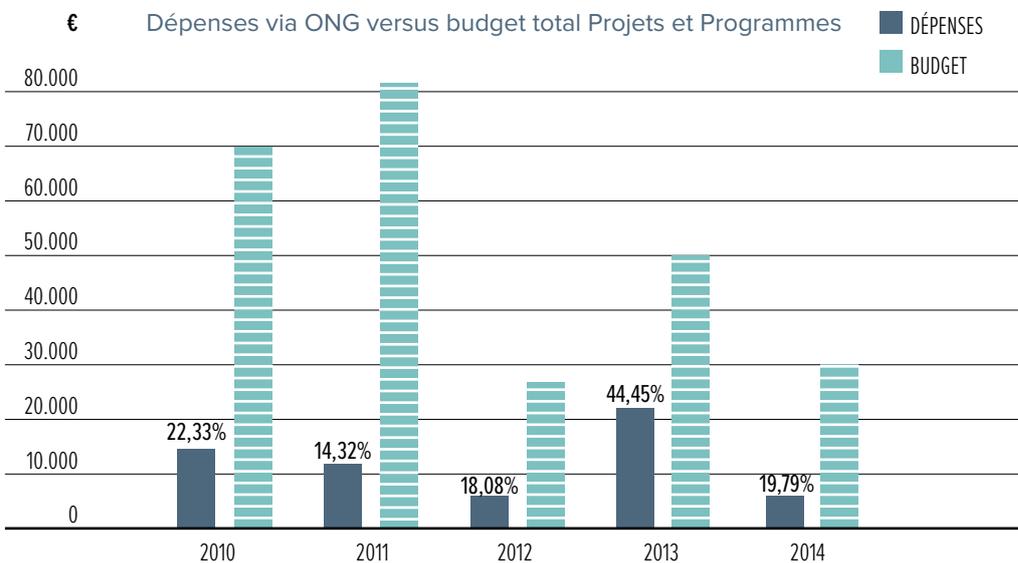
Le nouveau cadre légal (2013-2014) limite les partenaires non-gouvernementaux aux ONG humanitaires disposant d'une CCP avec ECHO.⁵⁵ Les ONG humanitaires belges considèrent cette évolution comme positive, car elle témoigne en effet d'une reconnaissance de la professionnalisation du secteur et de l'importance accordée par le pays aux principes humanitaires et aux normes de qualité. Depuis 2015, les ONG humanitaires internationales peuvent également introduire des demandes de financement auprès de la Belgique. Il s'agit là aussi d'une évolution logique puisque l'aide doit être accordée sur la base des besoins et donc par le biais du partenaire présentant la capacité et légitimité appropriées.

La part des dépenses humanitaires belges que la DGD a alloué aux ONG belges entre 2010 et 2014 varie d'année en année et ne suit pas automatiquement la hausse ou la baisse générale des dépenses humanitaires totales. En 2011 par exemple, la part des dépenses via les ONG représentait à peine 7,41% (11,5 millions sur un total d'environ 156 millions d'euros, total le plus élevé de la période considérée), alors que cette part passait à 17,19% en 2013 (soit 22,3 millions sur un total de presque 130 millions d'euros).

Pour comparaison : les bailleurs de fonds du CAD de l'OCDE ont dépensé en moyenne 24% de leurs fonds humanitaires via les ONG (entre 2007 et 2011).⁵⁶ Nous pouvons aussi comparer avec d'autres pays européens : en 2012, les dépenses humanitaires via les ONG représentaient par exemple 10% au Royaume-Uni, 12% en Suède, 26% en Allemagne, 28% au Danemark et 4 % aux Pays-Bas.⁵⁷



Il est important de remarquer que les ONG belges n'ont accès qu'à 2 des 4 lignes budgétaires disponibles, à savoir « projets » et « programmes », et sans en avoir l'exclusivité.⁵⁸ Les organisations humanitaires internationales (agences de l'ONU, CICR ou FICR) ont aussi accès à ces lignes budgétaires, ainsi qu'à deux lignes budgétaires spécifiques pour le financement de leurs ressources générales et des fonds flexibles (voir plus bas). L'accès des ONG internationales aux fonds belges se limite aux projets.⁵⁹ En se penchant sur les dépenses des dernières années via les ONG uniquement au travers des 2 lignes budgétaires leur étant accessibles, on constate (voir graphique ci-dessous) à nouveau que la part des ONG varie d'année en année et ne suit pas les tendances des dépenses totales des lignes budgétaires « projets » et « programmes ».



Des coupes importantes sont encore prévues dans les années à venir dans les enveloppes accessibles aux ONG. Non seulement le budget humanitaire total doit baisser (passant de 150 millions d'euros en 2015 à 120 millions d'euros en 2019), mais les lignes budgétaires « projets » et « programmes » passeraient de 48% du budget en 2015 à 33% en 2019. À contrario, la part consacrée aux fonds internationaux de donateurs et aux ressources générales des organisations humanitaires internationales (*core-funding*), passerait elle de 52% à 67% du budget.⁶⁰

Le choix de la Belgique de dépenser plus de la moitié de ce budget (et même 2/3 à l'avenir) via des organisations humanitaires internationales ou des fonds internationaux de donateurs ne semble pas motivé par un manque de confiance dans les capacités ONG humanitaires belges. Divers décideurs politiques ont plutôt pointé du doigt le processus administratif chronophage lié au traitement des dossiers des ONG. Les procédures administratives de la Belgique à l'attention des ONG sont complexes et longues, tant pour les pouvoirs publics que pour les ONG. En recourant au système humanitaire international, la Belgique réduit la pression sur son service humanitaire. Ceci est louable, mais les procédures pour les ONG pourraient cependant aussi être simplifiées. Un fossé énorme sépare la réglementation et les exigences administratives imposées aux ONG des modalités d'exécution et de rapportage pour les agences onusiennes, le CICR et la FICR. La répartition des moyens et la lourdeur des procédures à l'attention des ONG ne sont pas proportionnelles à leur avantage comparatif et à la part de l'aide (rapide) qu'elles assurent.⁶¹

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle essentiel dans la réponse humanitaire: par leur présence sur le terrain et leur flexibilité, ainsi que grâce à leur niveau de spécialisation souvent élevé, elles fournissent la majorité de l'aide humanitaire internationale. Elles constituent également l'expression directe d'une citoyenneté active et de la sensibilisation au service de la cause humanitaire.⁶²

ORGANISATIONS HUMANITAIRES INTERNATIONALES

La Belgique contribue au fonctionnement du système humanitaire international en contribuant financièrement au fonctionnement général des organisations humanitaires internationales (*core-funding*). Le suivi de ces dépenses est alors assuré par les organes de gestion des organisations concernées.

Entre 2010 et 2014, des organisations comme le CICR, le UNHCR, UNRWA, OCHA, la FICR et le PAM ont bénéficié de ce type de financement. L'AR relatif à l'aide humanitaire offre aussi la possibilité de financer des organisations comme l'ALNAP, Sphere et HAP, étant donné l'importance de l'évaluation, de la gestion des connaissances et des normes de qualité.

En 2015, 13% du budget humanitaire concernait cette catégorie de financement. D'ici 2019, le *core-funding* devrait représenter 17% du budget total (réduit). Ce mode de dépense du budget humanitaire est internationalement reconnu comme une « bonne pratique » en raison de sa prévisibilité pour les partenaires et du fait qu'il permette aux programmes humanitaires d'être indépendants de toute influence politique.⁶³

La Belgique joue un rôle actif au sein des conseils d'administration des organismes multilatéraux ainsi que dans les groupes de soutien créés par la communauté des bailleurs de fonds. La Belgique est ainsi arrivée au terme de son mandat d'un an à la présidence du groupe des donateurs du CICR en mai 2015. La Belgique est aussi membre de la Commission consultative de l'UNRWA depuis 1953, siège également au Comité consultatif de l'UNHCR depuis 1951 (qui comptait 15 membres à l'époque) et est toujours membre du Comité exécutif de l'UNHCR (réunissant actuellement 98 membres). La Belgique est également un des 27 membres du Groupe de soutien des donateurs de OCHA.

Cette présence de longue date au sein des différentes organisations humanitaires internationales est remarquable. De plus, selon l'OCDE, la Belgique assume ces rôles de façon active.⁶⁴ Une vision et une stratégie communes pour la diplomatie humanitaire belge (voir

plus haut) permettraient de tirer encore mieux parti de ces efforts en fonction de certaines priorités identifiées par la Belgique (comme la sécurité alimentaire ou les besoins spécifiques des enfants). Le pays pourrait ainsi entrer systématiquement en discussion avec chaque organisation concernée au sujet de son rôle spécifique dans le cadre de ces thèmes prioritaires.

FONDS HUMANITAIRES INTERNATIONAUX DE DONATEURS

La Belgique souhaite aussi contribuer davantage au système humanitaire en soutenant des fonds mondiaux, thématiques ou dédiés à certains pays. Ces fonds humanitaires de donateurs constituent des fonds flexibles – comme le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), les Fonds humanitaires communs (CHF) et les Fonds d'intervention d'urgence (ERF)- développés afin de pouvoir libérer très rapidement des fonds pour des besoins humanitaires urgents. Ces fonds sont gérés par des organisations humanitaires internationales. La FICR gère ainsi le Fonds d'urgence pour les secours lors des catastrophes (DREF) spécifiquement destiné au financement des initiatives de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

En 2015, 39% du budget était destiné à ces fonds communs. Cette proportion devrait même atteindre 50% du budget total disponible en 2019. Comme indiqué précédemment, ces fonds peuvent constituer de précieux instruments pour une aide rapide et ciblée. Cependant, il faut garder une attitude critique et constructive. En tant que bailleur de fonds, la Belgique doit certainement continuer de viser un traitement rapide de tous les dossiers.

Si la Belgique est généralement représentée au sein des organes consultatifs ou de gestion des organisations humanitaires internationales, elle ne l'est pas dans ceux des fonds humanitaires de donateurs. Étant donné les investissements considérables dans ces fonds communs, le pays devrait jouer un rôle plus actif au niveau de leurs organes de gestion, que ce soit directement ou par le biais d'autres bailleurs.⁶⁵ Comme dans le cadre des organisations humanitaires internationales, la Belgique doit se baser sur les priorités de sa stratégie humanitaire (voir plus haut).

La Belgique doit collaborer avec différentes organisations humanitaires, en fonction de leur valeur ajoutée dans le contexte d'une crise spécifique et de leur rôle au sein du système humanitaire, entre autres en :

- trouvant un équilibre approprié entre les différents partenaires dans la répartition des fonds disponibles ;
- développant aussi un véritable partenariat avec les ONG humanitaires (belges), en tenant compte de leur expérience dans le cadre d'interventions humanitaires à l'étranger ainsi que leur valeur ajoutée vis-à-vis du public belge ;
- maximisant sa présence dans les conseils de gestion des organisations humanitaires et en l'étendant dans ceux des fonds communs. Cette présence doit faire partie intégrante de la stratégie humanitaire belge.

FLEXIBILITÉ ET INNOVATION

Le secteur humanitaire évolue et se montre toujours plus innovant. Il collabore avec divers acteurs et adopte sans cesse de nouvelles méthodes d'assistance, d'évaluation et de suivi. L'efficacité des programmes humanitaires est liée à leur flexibilité, ce qui implique aussi une souplesse du côté des bailleurs.

INTERVENTIONS HUMANITAIRES NOVATRICES ET FLEXIBLES

Selon les besoins et le contexte, la distribution d'argent en espèces, éventuellement en échange d'un travail ou d'un *voucher* (électronique), remplace de plus en plus la distribution d'aliments ou d'objets de première nécessité. L'utilisation de la téléphonie mobile et d'applications spécifiques pour l'analyse des besoins, le suivi ou la collecte de commentaires s'est aussi largement répandue. La technologie SMS ouvre également un vaste champ de possibilités en termes de collecte de données ou de communications et de campagnes ciblées. La plupart des innovations dans le secteur humanitaire découlent du travail des universités et des ONG. La science et la technologie présentent un potentiel énorme pour le secteur humanitaire.

TECHNOLOGIE POUR DES SOINS DE SANTÉ EFFICACES

Des applications technologiques peuvent considérablement améliorer l'accès de la population au système de santé. Par exemple, les SMS permettent de rappeler aux patients de suivre leur traitement. Les progrès technologiques améliorent aussi la fluidité et la continuité du système de suivi et d'évaluation, renforçant ainsi considérablement l'efficacité de l'action humanitaire. Médecins du Monde en constate par exemple la valeur ajoutée dans le cadre du pic migratoire actuel vers l'Europe. Pour les organisations actives dans la santé, garantir la continuité des soins constitue un défi particulièrement important. Les réfugiés entrent en contact à des moments différents (dans le pays de transit, pays de destination) avec différents services et organisations. Des dossiers médicaux individuels et sécurisés en ligne sont en préparation afin d'assurer encore davantage cette continuité des soins. Une application mobile permet déjà aux migrants de disposer des coordonnées des centres de soin sur leur route au travers des différents pays européens.

Le cadre législatif belge reconnaît les évolutions du secteur et la Belgique, en tant que bailleur, s'inscrit également dans cette dynamique. La distribution de cash dans le cadre de programmes humanitaires a, par exemple, récemment été formellement autorisée dans le cadre de projets financés par la Belgique, en partie sous l'impulsion conjointe des ONG humanitaires belges qui ont démontré l'efficacité de ce système sur base de leur expérience sur le terrain. Il est important que les organisations chargées de la mise en œuvre puissent recourir aux nouvelles technologies et applications pour leurs interventions.

En cas d'évolution de la situation sur le terrain nécessitant par exemple l'ajustement d'un projet en cours, les acteurs humanitaires doivent être en mesure de s'adapter à ce contexte de crise dynamique. Il leur faut donc disposer de la flexibilité nécessaire au niveau de l'utilisation des moyens pour atteindre les objectifs et les résultats ambitionnés dans le cadre d'une intervention humanitaire. Cette flexibilité leur permet d'adapter leurs interventions en fonction de l'évolution du contexte et des retours des bénéficiaires et des autres parties prenantes, et donc de réagir de façon plus ciblée aux besoins et risques les plus importants.

LES SITUATIONS DE CRISE NE SONT PAS STATISTIQUES

En janvier 2014, Caritas Belgique a obtenu l'accord définitif pour mettre en œuvre son projet de soutien aux réfugiés syriens au Liban, en collaboration avec Caritas Liban. La proposition de projet avait été soumise en août 2013, suite à l'appel de l'administration lancé en juillet 2013. Au cours des 6 mois séparant la rédaction du projet de son approbation, les besoins, les groupes-cibles et les différents flux de financement influençant l'action humanitaire dans le cadre d'une crise déterminée peuvent fortement changer.

Sur base de l'analyse locale de Caritas Liban, Caritas Belgique a donc formulé en février 2014 une proposition d'amendement du projet auprès de la DGD. Cet amendement portait sur l'inclusion de bénéficiaires dans la vallée de Bekaa, sans aucun impact sur le nombre de bénéficiaires, le type d'activités et le budget total. Néanmoins, l'administration s'est montrée très réticente..

L'innovation et l'application des nouvelles technologies au sein du secteur humanitaire pourraient être encouragées davantage au travers de forums réunissant les universités, le secteur privé et le secteur humanitaire. L'interaction de ces institutions sur la spécificité de l'aide humanitaire peut favoriser le développement de technologies ou d'applications ciblées. Dans de nombreux cas, le manque de flexibilité de la Belgique face aux changements sur le terrain est lié à son cadre législatif et administratif strict.

COLLABORATION AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

Le rôle et la valeur ajoutée potentielle du secteur privé dans des contextes de crise peuvent prendre de nombreuses formes.

Le secteur privé peut être impliqué dans la fourniture de l'aide au travers de services de support (comme le soutien logistique) ou encore la mise à disposition de moyens financiers. Des entreprises comme TNT, UPS et Maersk ont par exemple joué un rôle crucial suite au séisme en Haïti ou aux inondations au Pakistan en 2010. Cette expérience a ensuite été mise à profit en 2011 pour soutenir le travail du Programme alimentaire mondial dans la Corne de l'Afrique.

L'importance du secteur privé tient aussi à l'impact (in)direct de ses activités (ou de l'arrêt de celles-ci) sur la dynamique d'une situation de crise. Les entreprises peuvent faire partie intégrante du terreau d'une situation de crise ou de conflit. Les dommages économiques subis par les pays et les ménages d'Afrique de l'Ouest suite à l'épidémie d'Ebola découlent par exemple davantage du « *comportement d'aversion* » du secteur privé que de l'épidémie elle-même.⁶⁶ Dans nombre de cas la décision de cesser ou de réduire une activité économique n'était pas liée à d'éventuels risques encourus par les clients ou les travailleurs. Les décisions du secteur privé ont ainsi contribué à l'énorme impact de l'épidémie d'Ebola dans de multiples secteurs.

Quelle que soit sa forme, la collaboration avec le secteur privé dans le cadre de l'assistance doit toujours être précédée d'un dialogue approfondi et de longue durée. Avant d'envisager une collaboration potentielle (en nature ou financière), il convient d'être prudent et de bien comprendre les logiques respectives des deux secteurs (du secteur humanitaire et du secteur privé). Tout engagement du secteur privé dans l'aide humanitaire doit impérativement respecter les normes et les principes humanitaires. Par ailleurs, les éventuelles contributions du secteur privé dans le cadre d'une crise humanitaire ne peuvent en aucun cas remplacer (partiellement) le budget public dédié à l'aide humanitaire. Quand le secteur privé est actif dans une zone sensible aux conflits ou catastrophes naturelles, il faut l'informer des risques et du potentiel impact humanitaire de ses activités. Cette démarche doit permettre aux entreprises de veiller à ce que leurs activités n'alimentent pas (in)directement la crise et ne contribuent pas à la souffrance de la population locale en période de crise.

RÔLE MULTIPLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE CADRE DE LA CRISE D'EBOLA⁶⁷

Le groupe du secteur privé de mobilisation contre le virus Ebola (*EPSMG*) rassemble plus de 48 entreprises ayant des intérêts importants en Afrique de l'Ouest. Cette coalition créée en août 2014 a depuis lors consenti des efforts considérables suite à la crise d'Ebola. Les membres de la coalition ont ainsi mis à disposition des moyens financiers, du personnel, du matériel ou de l'expertise en matière de logistique ou de distribution. A l'instar de nombreuses ONG, le secteur privé a lui aussi appelé la communauté internationale à investir davantage dans une assistance coordonnée suite à l'épidémie d'Ebola.

La Belgique doit viser la flexibilité et faciliter les interventions novatrices, entre autres en :

- permettant d'adapter la proposition de projet avant ou pendant une intervention humanitaire, en fonction de la technologie disponible et des évolutions sur le terrain ;
- étudiant toutes les facettes des contributions possibles quand les pouvoirs publics traitent avec le secteur privé dans le contexte de l'aide humanitaire. Les principes humanitaires doivent toujours être respectés.

UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Les ONG humanitaires belges sont très variées et présentent des profils très divers. La plupart de ces organisations se consacre à la fois à la coopération au développement et à l'aide humanitaire au travers de programmes dans plusieurs pays, et appartient souvent à une famille et un réseau international. Elles œuvrent dans différents secteurs. Même s'il s'agit d'un groupe très hétérogène, toutes partagent un engagement fort en faveur d'une aide humanitaire efficace et le désir de développer un véritable partenariat avec les pouvoirs publics belges.

Toutes ces organisations sont membres des fédérations d'ONG; ngo-federatie ou Acodev. Les fédérations ont pour mission de défendre les intérêts communs de leurs membres auprès des autorités, de les soutenir face aux défis organisationnels et de les appuyer dans leur quête de qualité. Les ONG humanitaires belges peuvent se rencontrer dans le cadre des groupes de travail dédiés à l'aide humanitaire au sein des fédérations. Elles y échangent des informations sur le cadre réglementaire, les modalités de financement ou encore les appels à projets et à programmes. Entre 2010 et 2015, le groupe a joué un rôle clé dans l'organisation et la communication de la concertation au sujet du nouvel AR. Exceptionnellement, le groupe intervient également ensemble auprès du grand public ou des décideurs politiques face à des défis comme les soudaines coupes dans le budget humanitaire en 2012⁶⁸ ou en 2015.

Actuellement, la communication entre les ONG et l'administration passe surtout par les fédérations. Elle concerne essentiellement les aspects pratiques comme les appels à projets ou à programmes, les questions ou les remarques générales des ONG ainsi que les invitations à la concertation et aux événements. L'expertise de fond réside cependant au niveau des ONG elles-mêmes. Dans le cadre de dossiers concrets le dialogue direct doit donc être davantage privilégié.

La nécessité d'un forum des ONG humanitaires portant davantage sur les questions de fond est généralement reconnue. Une plate-forme de ce type permettrait d'aborder ensemble plusieurs des défis évoqués dans ce rapport (la RRC, la LARD, la collaboration avec le secteur privé). Un tel forum renforcerait aussi le dialogue et le partenariat avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs cruciaux comme les organisations de développement.

Les ONG humanitaires belges doivent rechercher un forum approprié où se concerter sur les questions de fond et dialoguer avec les acteurs pertinents.

CONCLUSION

Personne ne doute de l'importance de l'aide humanitaire. Le nombre de situations de conflit augmente, tout comme la fréquence et l'impact des catastrophes naturelles. Ces dernières années, les autorités belges ont introduit différentes pratiques et un cadre juridique permettant une aide humanitaire plus efficace, en tenant compte de la spécificité de cette forme d'assistance. Ces efforts sont salués par les acteurs du secteur. Toutefois, de nombreuses initiatives ont été lancées de façon ad-hoc ou isolées, entraînant un manque de continuité.

Des priorités humanitaires transversales aux services combinés au soutien d'une direction de l'aide humanitaire permettraient à la Belgique de se positionner définitivement en tant qu'acteur humanitaire. L'investissement diplomatique actuel lié à la Syrie ou l'expérience de la Convention sur la sécurité alimentaire peuvent se répéter. De plus, bien que des progrès importants aient été accomplis ces dernières années au niveau du cadre de la RRC et de la LARD, leur mise en œuvre concrète est encore hésitante. Cette situation résulte en partie du défi de dépasser le cadre strict du secteur humanitaire. Là aussi, une direction pour l'aide humanitaire pourrait jouer un rôle clé en approfondissant le dialogue avec toutes les parties prenantes, sur base d'analyses de l'expérience des acteurs de terrain acquise dans le cadre de catastrophes ou de conflits complexes.

En ce qui concerne les investissements financiers dans l'aide humanitaire, ces cinq dernières années, le constat n'est guère brillant. Malgré des besoins mondiaux croissants, les budgets sont diminués, et ceux-ci ne sont pas toujours entièrement dépensés. Les décideurs actuels semblent toutefois vouloir renverser la vapeur.



PROGRAMME
DE CASH-
FOR-WORK.
DÉBLAYER LES
DÉBRIS APRÈS
L'EFFONDRE-
MENT D'UNE
ÉCOLE.

DISTRICT DE SINDHU-
PALCHOWK, NÉPAL.

© RAKESH TULADHAR

En dépit de leur rôle crucial dans l'assistance, le partenariat avec les ONG humanitaires a été quelque peu négligé ces dernières années. Pour améliorer la situation, il faut systématiser et approfondir le dialogue et la collaboration, et trouver un équilibre approprié dans la répartition des moyens disponibles entre les différents partenaires, en fonction de leur rôle et de leur valeur ajoutée respectifs en situation de crise. Ce partenariat peut s'avérer particulièrement bénéfique pour les pays partenaires de la coopération au développement belge, également prioritaires dans la stratégie humanitaire. Il faut également envisager des possibilités de financement rapide pour les ONG humanitaires, surtout pour les crises qui ne sont pas médiatisées.

L'innovation et le rôle complexe et varié du secteur privé dans des contextes de crises sont des thèmes d'actualité et importants auxquels les décideurs politiques belges ont accordé plus d'attention ces dernières années. Sur le terrain, plusieurs organisations humanitaires ont déjà développé une certaine expérience dans ce domaine, et la collaboration entre tous les acteurs concernés (universités, ONG humanitaires, secteur privé, pouvoirs publics...) pourrait contribuer à développer des technologies et des applications adaptées aux spécificités de l'aide humanitaire.

Les ONG humanitaires belges peuvent jouer un rôle important dans l'identification et la réalisation des ambitions belges pour une aide humanitaire efficace. Le secteur reconnaît dans son ensemble la nécessité d'un forum des ONG humanitaires sur les questions de fond, d'une plate-forme où plusieurs des questions étudiées pourront être abordées. Ce forum contribuera aussi à l'approfondissement du dialogue et du partenariat avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs cruciaux, comme par exemple les organisations de développement. Après tout, il s'agit d'une responsabilité partagée. Car chaque vie compte.

VOETNOTEN

- 1 Le nombre de victimes à Kunduz continue de s'alourdir. Médecins Sans Frontières, communiqué de presse, 26 octobre 2015
- 2 Médecins Sans Frontières dénonce une violation flagrante du Droit International Humanitaire, MSF International, intervention de Dr Joanne Liu, Présidente, 6 octobre 2015
- 3 L'Arabie Saoudite contrecarre la Distribution de l'aide d'urgence de l'ONU au Yémen, VICE NEWS, juin 2015
- 4 Édition spéciale sur le conflit syrien, Humanitarian Exchange, numéro 59, Humanitarian Practice Network (Réseau des pratiques humanitaires, ndlt), novembre 2013
- 5 Déclaration commune sur les principes humanitaires signée par 51 ONG humanitaires au titre contribution commune aux consultations du Sommet humanitaire mondial, 12 mai 2015
- 6 Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, 23 principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, juin 2003
- 7 Évaluation des besoins humanitaires – Le guide Good Enough, Conseil norvégien pour les réfugiés, 2014
- 8 Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, 1994.
- 9 Loi relative à la Coopération au Développement du 19 mars 2013 et Loi modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement du 9 janvier 2014
- 10 La stratégie belge pour l'aide humanitaire
- 11 Examen par les pairs du CAD à l'OCDE 2015
- 12 La Coopération belge renforce son appui à l'aide humanitaire en Irak, Communiqué de presse, 14 août 2014.
- 13 Pour plus d'informations : http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/organigramme_dgd_tcm313-179550.pdf
- 14 28 Ministres souscrivent à l'appel de Didier Reynders en faveur de l'accès aux soins de santé en Syrie, Communiqué de presse, 21 septembre 2013.
- 15 Idem
- 16 Didier Reynders salue l'adoption par le Conseil de sécurité d'une Déclaration sur le volet humanitaire de la crise en Syrie, Communiqué de presse, 3 octobre 2013
- 17 Réponse de Didier Reynders à une question parlementaire, Chambre Commission des Affaires étrangères, 23 avril 2014
- 18 Pour plus d'informations : http://diplomatie.belgium.be/fr/sur_organisation/services_specifiques/cidh/
- 19 Pour plus d'informations : https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_about (en anglais uniquement)
- 20 Les ONG humanitaires belges ont été invitées à remettre leur contribution à l'administration pour le 9 octobre. Le 19 novembre, une réunion de concertation a réuni l'administration, le cabinet et les organisations humanitaires. Il s'agit d'initiatives du cabinet et de l'administration qui doivent contribuer à définir la position de la Belgique en mai 2016 pendant les Sommet mondial sur l'aide humanitaire.
- 21 Réduction des risques de catastrophe, pourquoi est-ce important ? Service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile, http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/risk-reduction_fr
- 22 The Human cost of Natural Disasters. A global perspective. 2015, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED (uniquement disponible en anglais)
- 23 Disaster risk reduction: a global advocacy guide. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Genève, 2012. (uniquement en anglais)
- 24 Réduction des risques de catastrophes, Fiche-Info ECHO, 2015
- 25 2009 UNISDR Terminologie sur la réduction des risques de catastrophe – Publiée par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies, Genève, Suisse, mai 2009
- 26 2009 UNISDR Terminologie sur la réduction des risques de catastrophe – Publiée par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies, Genève, Suisse, mai 2009
- 27 <http://www.rodekruis.be/wat-doen-we/hulp-wereldwijd/noodhulp/risico-verminderen/> (en néerlandais uniquement)
- 28 2009 UNISDR Terminologie sur la réduction des risques de catastrophe – Publiée par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies, Genève, Suisse, mai 2009
- 29 Naar een duurzame crisisaanpak, 11.11.11, juin 2015 (en néerlandais uniquement)
- 30 Véronique Walbaum, Handicap International in Voice out loud - European year for development – what's in it for humanitarian aid, Voice newsletter n° 21, mai 2015 (uniquement en anglais)
- 31 Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire - Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD, OCDE, 2012
- 32 La résilience est la capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base. Terminologie sur la réduction des risques de catastrophe, UNISDR, Genève, Suisse, mai 2009
- 33 VOICE, série sur la Réduction des Risques de Catastrophe n° 3 – printemps 2013
- 34 Internationale noodhulp doorgelicht. Nederlandse humanitaire hulp: nu en in de toekomst. Dorothea Hilhorst, Eline Pereboom, 2014 (en néerlandais uniquement)
- 35 Internationale noodhulp doorgelicht. Nederlandse humanitaire hulp: nu en in de toekomst. Dorothea Hilhorst, Eline Pereboom, 2014 (en néerlandais uniquement)
- 36 Examen par les pairs réalisé par le CAD, OCDE, 2015
- 37 Rapport Annuel, DGD, 2013
- 38 Rapport Annuel, DGD, 2012
- 39 Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development, Humanitarian Policy Group, Irina Mosel et Simon Levine, mars 2014 (en anglais uniquement)
- 40 Consensus européen sur l'aide humanitaire

- 41 Linking Relief Rehabilitation and Development (LRRD): Towards a more joined up approach enhancing resilience and impact. VOICE & CONCORD, position commune, juillet 2012 (en anglais uniquement)
- 42 Global Humanitarian Overview 2016, OCHA, décembre 2015 (en anglais uniquement)
- 43 https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_about
- 44 Sur la base des dépenses humanitaires 2013, Aide humanitaire internationale, Rapport 2014
- 45 APD : Aide publique au développement, voir aussi : http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/qui_sommes-nous/notre_organisation/APD/
- 46 La stratégie belge pour l'aide humanitaire, 2014, p 2, http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/note_strategique_aide_humanitaire_2014_tcm313-261091.pdf
- 47 Note de politique générale pour la Coopération au développement, Ministre Paul Magnette, décembre 2012.
- 48 Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015, Aide humanitaire de la Belgique, DOI : 10.1787/9789264242036-12-fr (ndlr, l'examen mentionne de façon erronée une baisse de 25%)
- 48b Rapport annuel aide au développement 2014-2015, 11.11.11, Septembre 2015
- 49 « On ne peut pas se contenter d'augmenter le montant sur le chèque pour assurer un financement de qualité et suffisant en cas de crise humanitaire. L'argent doit aussi arriver au bon endroit, de la bonne façon et au bon moment. » Financing in Crisis? Making humanitarian finance fit for the future, Rachel Scott, Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, Document de travail n°22, juin 2015 (uniquement en anglais)
- 50 Humanitarian action for results. Strengthening Australia's approach to preventing and responding to disasters and conflict overseas. Note politique de l'ACFID, avril 2014 (uniquement en anglais)
- 51 Idem
- 52 Revue internationale de la Croix-Rouge, 2007, N° 865 – Acteurs humanitaires
- 53 Pour la dignité humaine. Sommet humanitaire mondial : une obligation de résultats, document d'information d'Oxfam, juillet 2015
- 54 ECHO travaille avec des ONG sur la base d'un Accord-cadre de partenariat (FPA). Ce document définit les rôles respectifs ainsi que les droits et devoirs réciproques des partenaires et comprend aussi les dispositions légales s'appliquant à la mise en œuvre d'interventions financées par ECHO (appelées 'vadémécum' dans le jargon humanitaire belge).
- 55 Humanitarian action for results. Strengthening Australia's approach to preventing and responding to disasters and conflict overseas. Note politique de l'ACFID, avril 2014 (uniquement en anglais)
- 56 The European consensus on humanitarian aid: an NGO perspective. Voice study, mai 2014. (uniquement en anglais) - Chiffres de 2012, source : Service de suivi financier (FTS). Pour 2012, le FTS fait état de 4% des dépenses humanitaires belges via les ONG. Cette étude porte ce chiffre à 5,74 % sur la base des dépenses correspondant aux 4 lignes budgétaires du programme humanitaire, gérées par la DGD, et non sur la base des dépenses humanitaires totales de l'APD belge ou via le FTS.
- 57 Anciennement dénommées « transition » et « prévention ». Les deux lignes budgétaires restantes sont consacrées aux fonds internationaux de donateurs et aux ressources générales d'organisations humanitaires (core-funding). Cette dernière catégorie renvoie au financement pour les organisations humanitaires internationales.
- 58 C'est en 2015 qu'un accord de financement a été signé pour la première fois avec une ONG internationale. Les chiffres du graphique ci-dessus concernent donc de facto le financement des ONG belges.
- 59 Examen par les pairs réalisé par le CAD, OCDE, 2015
- 60 The European Consensus on Humanitarian Aid: an NGO perspective, mai 2014, ONG Voice, DARA (uniquement en anglais)
- 61 Consensus européen sur l'aide humanitaire
- 62 Examen par les pairs réalisé par le CAD, OCDE, 2015
- 63 Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015, Aide humanitaire de la Belgique, DOI : 10.1787/9789264242036-12-fr
- 64 Examen par les pairs réalisé par le CAD, OCDE, 2015
- 65 Aversion Behavior Exacerbates the Economic Impact of Ebola, Mead Over, 24 septembre 2014, the Global Center for Development. <http://www.cgdev.org/blog/aversion-behavior-exacerbates-economic-impact-ebola> (uniquement en anglais)
- 66 Sur la base de l'article "Ebola and the Private Sector. Bolstering the response and West African economies", Oxfam (uniquement en anglais)
- 67 2 miljoen mensenlevens dichten het gat in de begroting. De Standaard, novembre 2012 (uniquement en néerlandais)



KAYES, MALI. ©TINEKE D'HAESE

