

La stratégie belge pour l'aide humanitaire



© DCD/Thomas Hergens

**LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT**





La stratégie belge pour l'aide humanitaire a été rédigée par le Service d'Aide Humanitaire de la Direction Générale de la Coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire (DGD) en concertation avec les acteurs humanitaires nationaux et internationaux.

Le Ministre de la Coopération au développement Jean-Pascal Labille a validé cette note stratégique le 3 juillet 2014.

RÉSUMÉ

Le nombre de catastrophes naturelles et de crises complexes du à des conflits, ainsi que leur impact, a fortement augmenté ces dernières années. Les pouvoirs locaux, et même souvent nationaux, n'ont pas les capacités nécessaires pour faire face à ces désastres. Les crises ne provoquent pas seulement des dégâts considérables au moment où elles se produisent, elles détériorent également le tissu socioéconomique et rendent les victimes des régions dévastées dépendantes de l'aide extérieure à long terme.

À la suite des recommandations de l'Evaluation par les Pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE de 2005 et de 2010, et suite à l'évaluation interne des instruments humanitaires belges de 2008, la Belgique a adapté son aide humanitaire pour la rendre plus efficace.

La Belgique a décidé de développer un certain nombre de moyens spécifiques d'appui permettant une approche différenciée et adaptée lors de périodes critiques afin d'assurer un financement rapide et flexible, une meilleure prévisibilité et un partage des responsabilités (*burden sharing*) au sein du système global de l'aide humanitaire.

Pour garantir l'efficacité de l'aide, la synergie, la complémentarité et la coordination entre les bailleurs de fonds, notamment au sein de l'Union européenne, doivent être prises en compte. Ces éléments sont des facteurs clés pour atteindre de meilleurs résultats.

En 2010, toutes les lignes budgétaires humanitaires ont été intégrées dans un nouveau Programme budgétaire intitulé « Aide humanitaire » sous l'autorité du Ministre de la Coopération au développement. La taille du budget a, depuis lors, fortement augmenté et un nouveau cadre organique pour l'aide humanitaire a été élaboré et approuvé le 19 avril 2014.

La stratégie belge en matière d'aide humanitaire résulte d'une approche principielle basée sur le droit humanitaire, les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (*Good Humanitarian Donorship, GHD*) et le Consensus européen sur l'aide humanitaire. La Belgique fait partie d'un ensemble mais conserve sa propre identité.

La Belgique a choisi de se concentrer sur un certain nombre de priorités géographiques et thématiques. Ce choix est principalement lié à l'expérience de la Belgique dans des pays et domaines particuliers.

En se basant sur la définition légale de l'aide humanitaire contenue dans la loi sur la coopération au développement du 19 mars 2013, ainsi que sur ses engagements internationaux et européens en matière d'aide humanitaire, la Belgique a développé une stratégie humanitaire centrée sur :

- le respect des principes humanitaires dans ses décisions politiques et budgétaires ;
- le financement de partenaires humanitaires reconnus ;
- une concentration de son aide sur certaines crises complexes pré-identifiées ;
- une concentration de son aide dans des secteurs d'expertise ;
- une attention particulière à la préparation aux catastrophes ;
- des instruments de financement permettant des interventions adaptées aux contextes et aux besoins.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	3
Introduction	5
I. Contexte et défis	6
De l'aide d'urgence à l'aide humanitaire	6
Le cadre humanitaire supranational et international	6
Le cadre humanitaire belge	7
Les défis de l'aide humanitaire	8
II. Vision	10
Une approche principale...	11
<i>l'impératif moral et les principes humanitaires</i>	11
« <i>needs based</i> »	11
« <i>first do no harm</i> »	12
<i>une responsabilité collective avec un rôle central pour les nations unies</i>	12
<i>une réponse à plus long terme</i>	13
... Tout en gardant notre identité	13
<i>flexibilité et prévisibilité de l'aide</i>	13
<i>centre de connaissances</i>	13
« <i>division of labour</i> »	13
III. Priorités	15
Priorités géographiques	15
<i>la région du sahel</i>	15
<i>la région des grands lacs</i>	15
<i>les territoires palestiniens occupés (opt)</i>	16
Priorités thématiques	16
<i>aide alimentaire, nutrition et relance de l'agriculture</i>	16
<i>Protection couplée à une attention spéciale aux besoins des enfants</i>	17
<i>Santé de base, santé sexuelle et reproductive</i>	17
<i>Logistique humanitaire coordonnée</i>	17
<i>Préparation aux catastrophes</i>	18
IV. Opérationnalisation de la stratégie	19
Mettre les principes en pratique	19
Choix des partenaires : un nombre limité de partenaires compétents	19
Modalités pour une aide prévisible et rapidement déployable	20
Responsabilisation, évaluation et gestion des connaissances	22
« <i>Rapid response</i> » et aide d'urgence	22

INTRODUCTION

La présente note expose la Stratégie de la Belgique en matière d'aide humanitaire pour les prochaines années. Elle répond aux recommandations faites dans le cadre de l'évaluation par les pairs organisée par le CAD-OCDE en 2005 et 2010. La note a été établie dans le respect des principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

L'objectif de cette Stratégie est de baliser la manière dont la Belgique entend apporter sa contribution à la réponse humanitaire internationale face aux multiples catastrophes et conflits de plus en plus complexes. Elle vise également à améliorer l'efficacité de l'aide humanitaire belge.

La première partie de la note expose le contexte dans lequel s'inscrit l'aide humanitaire de la Belgique en définissant les cadres nationaux et internationaux et en précisant les principaux défis auxquels l'aide humanitaire doit faire face.

La deuxième partie donne une définition de l'aide humanitaire et détermine la vision de la Belgique dans ce domaine. Elle en explique les objectifs et les principes de base sur lesquels elle repose.

La troisième partie énonce les priorités de la Belgique en matière d'aide humanitaire. Elle décrit les différents instruments dont dispose la Belgique pour délivrer son aide humanitaire ainsi que les priorités géographiques et sectorielles.

Enfin, la dernière partie propose quelques pistes pour la mise en œuvre de la Stratégie, certaines étant déjà définies et d'autres devant faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

Au vu des évolutions rapides du secteur humanitaire, la Stratégie sera revue tous les quatre à cinq ans sur la base des conclusions et recommandations des forums humanitaires internationaux, des bonnes pratiques du secteur et des leçons tirées suite à la mise en œuvre de la Stratégie.

I. CONTEXTE ET DÉFIS

De l'aide d'urgence à l'aide humanitaire

L'aide humanitaire est en constante évolution. L'ampleur, la nature et les réponses apportées aux crises ont profondément modifié le paysage humanitaire. Le concept d'aide d'urgence impliquant une réponse immédiate en cas de catastrophe a évolué vers un concept d'aide, puis d'assistance humanitaire impliquant une approche principielle plus large (incluant notamment toute la phase de préparation aux catastrophes) et des outils plus diversifiés (cash, vouchers, assurances contre le changement climatique, ...).

Sur le plan international, l'IASC¹ et OCHA² ont évalué, de manière systématique, la réponse apportée par la communauté internationale aux crises humanitaires. Ces évaluations ont déjà abouti à deux modifications profondes de l'architecture humanitaire (Humanitarian Reform en 2005 et Transformative Agenda en 2012). La prochaine grande réflexion sur le système humanitaire aura lieu en 2016 lors du Sommet Humanitaire Mondial d'Istanbul.

Le cadre humanitaire supranational et international

Les principes directeurs régissant l'aide humanitaire résultent essentiellement des sources suivantes :

- le droit international humanitaire (DIH), le droit des réfugiés et les droits de l'homme ;
- les résolutions spécifiques des Nations Unies : la résolution 46/182 de 1991 voit l'AGNU approuver les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité et la résolution 58/114 reconnaît l'indépendance comme le 4ème principe sous-tendant l'action humanitaire ;
- les « codes of conduct »³, « guidelines »⁴ et « standards »⁵ humanitaires spécifiques, en particulier l'initiative « Good Humanitarian Donorship » ;
- Les réglementations, consensus, communications et autres accords humanitaires au niveau européen, et en particulier le Consensus européen sur l'aide humanitaire.

Good Humanitarian Donorship

Sur la base des évaluations de l'aide humanitaire, des principes auxquels les donateurs doivent satisfaire ont été développés afin de permettre une mise en œuvre efficace de l'aide. Ces 23 critères réaffirment les principes humanitaires et permettent de ne financer que les interventions de qualité qui ont été coordonnées avec l'ensemble des actions humanitaires. Elles nécessitent la définition de priorités stratégiques conformes aux besoins ainsi que l'utilisation de normes et requièrent responsabilité et efficacité .

L'aide humanitaire fait l'objet d'un chapitre distinct dans le Traité de Lisbonne. Les principes humanitaires sont fixés en tant que compétence parallèle partagée⁶.

¹ Inter-Agency Standing Committee (Comité permanent inter agences).

² Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies.

³ Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non - gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe.

⁴ Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe - « Directives d'Oslo » (2006, révision en 2007) ; Directives et références civiles-militaires pour les situations d'urgence complexes (mars 2013).

⁵ Projet Sphère (La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire).

⁶ L'UE est compétente pour mener sa propre politique en matière d'aide humanitaire sans que sa politique ne remplace les politiques des États membres dans ce domaine ni n'empiète sur celles-ci.

Le Consensus européen sur l'aide humanitaire est une déclaration commune du Conseil de l'UE, du Parlement et de la Commission, qui vise à améliorer l'efficacité de l'aide par l'harmonisation et une meilleure coordination des actions de l'UE et de ses États membres. Le Consensus européen fait partie intégrante de la politique humanitaire belge. En effet, notre stratégie est essentiellement une mise en œuvre de celui-ci.

Consensus européen

Objectifs

L'aide humanitaire de l'UE a pour objectif d'apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, si les gouvernements et les acteurs locaux sont débordés ou impuissants, ou s'ils ne sont pas disposés à agir. L'aide humanitaire de l'UE comprend non seulement des opérations d'assistance, de secours et de protection visant à sauver et protéger des vies dans les crises humanitaires ou immédiatement après celles-ci, mais également des actions visant à faciliter ou à permettre l'accès aux populations dans le besoin et la libre circulation de l'aide. L'aide humanitaire de l'UE est fournie pour faire face à des crises provoquées par l'homme (y compris les situations d'urgence complexes) et à des catastrophes naturelles.

Principes humanitaires fondamentaux

L'UE a la ferme volonté de maintenir et de promouvoir les principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Cette approche fondée sur des principes est essentielle pour que l'UE, et les acteurs de l'aide humanitaire en général, soient acceptés et à même d'opérer sur le terrain dans des contextes politiques et de sécurité souvent complexes.

Le cadre humanitaire belge

Le cadre humanitaire belge se compose des éléments suivants :

- Les **recommandations de l'OCDE-CAD** (« *Peer Review* ») adressées à la Belgique en 2005 et 2010 sont à la base d'un certain nombre d'ajustements liés à l'étendue, la stratégie, le financement et la gestion de l'aide humanitaire belge.

Il a été demandé explicitement dans le rapport du 17 février 2008 concernant ***l'évaluation interne des interventions humanitaires belges menées entre 2002 et 2006*** de remplacer l'Arrêté Royal de 1996 par un cadre plus souple reflétant mieux la philosophie actuelle de l'aide humanitaire. Dans la même approche, il a été décidé en 2010 d'intégrer toutes les lignes budgétaires humanitaires dans un nouveau Programme intitulé « Aide humanitaire », sous la compétence du Ministre de la Coopération au développement.

- Ces recommandations ont notamment abouti à une révision du cadre réglementaire de l'aide au développement et en particulier de l'aide humanitaire belge :
 - loi du 25 mai 1999 a été remplacée par la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au développement et la **loi du 9 janvier 2014** modifiant **la loi du 19 mars 2013** ;

- l'Arrêté Royal du 19 novembre 1996⁷ relatif à l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme en faveur des pays en voie de développement a été remplacé par l'**Arrêté Royal du 19 avril 2014** relatif à l'aide humanitaire.

Cette nouvelle loi relative à la coopération au développement et ce nouvel Arrêté Royal relatif à l'aide humanitaire permettent l'opérationnalisation de la nouvelle stratégie en matière d'aide humanitaire.

- **Notes stratégiques et plan de management DGD** : l'aide humanitaire touche à de très nombreux secteurs et thèmes (santé, agriculture et sécurité alimentaire, éducation, protection des enfants, genre, fragilité, résilience, ...). C'est pourquoi elle doit se faire en accord avec nos stratégies sectorielles et thématiques pour autant que les options prises ne mettent pas en danger la neutralité, l'impartialité et l'indépendance de l'aide sur le terrain.

Les notes suivantes ont une relevance particulière :

- Note stratégique du Fonds belge pour la sécurité alimentaire, 2014 ;
- Note stratégique Agriculture et sécurité alimentaire, 2010 et sa grille de lecture validée en 2013 ;
- Note stratégique Droit à la santé et aux soins de santé, 2008 ;
- Note stratégique Santé et droits sexuels et reproductifs, 2007 ;
- Note stratégique pour les situations de fragilité, 2013 ;
- Note stratégique relative au respect des droits de l'enfant, 2008 ;
- Note stratégique Éducation, mai 2013 ;
- Notes politiques sur des régions ou pays en particulier (Sahel, Afghanistan, etc.).

Enfin, le plan de management de la DGD (2013-2019) sera pris en compte, tout particulièrement le troisième objectif de ce plan qui vise une meilleure coordination entre l'aide humanitaire et la coopération au développement.

Les défis de l'aide humanitaire

Les acteurs humanitaires sont confrontés aujourd'hui à un certain nombre de défis majeurs.

Le nombre de catastrophes et de conflits ainsi que leur impact ont fortement augmenté par rapport aux dernières décennies du siècle dernier⁸. En raison du changement climatique, de la crise alimentaire mondiale, de la croissance démographique, de l'urbanisation et d'autres phénomènes socioéconomiques, une part grandissante de la population mondiale, tout particulièrement dans les pays en développement, est de plus en plus susceptible d'être confrontée à une situation d'urgence. Les pandémies, les incertitudes économiques et les conflits exercent une pression supplémentaire sur les groupes de population les plus vulnérables.

⁷ L'Arrêté Royal du 19 novembre 1996 relatif à l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme en faveur des pays en voie de développement constituait le fondement juridique de la prévention des catastrophes imminentes, de l'aide humanitaire exceptionnelle ainsi que de l'aide post-urgence immédiate ou de réhabilitation à court terme. L'Arrêté Royal prévoyait, en totale cohérence avec les connaissances de l'époque en termes de besoins, une approche appropriée ciblée en premier lieu sur la fourniture de biens de survie.

⁸ Commission européenne, *The Post Hyogo Framework for Action : Managing Risks to Achieve Resilience*, 2014 ; CRED/UCL, *Annual Disaster Statistical Review 2012*.

De plus, les crises régionales requièrent une capacité plus grande d'intervention et davantage de coordination entre les acteurs humanitaires et de développement, les donateurs mais aussi entre les différents pays de la région concernée.

Outre l'augmentation de la fréquence et de la portée des crises humanitaires, le contexte opérationnel de l'apport de l'aide humanitaire devient sans cesse plus complexe. Les problèmes liés à l'accès aux populations vulnérables, au respect du Droit international humanitaire et à la protection du personnel humanitaire (« l'espace humanitaire ») sont de vastes sujets de discussion et de réflexion.

La réponse des organisations humanitaires à la crise haïtienne de 2010 a montré que les acteurs humanitaires sur le terrain étaient souvent trop nombreux pour pouvoir se coordonner, ce qui remet en question leur professionnalisme. En outre, il a été relevé que le nombre d'interventions de réhabilitation était insuffisant et que la reprise de ces interventions par les organisations expertes dans le développement durable ne se déroulait pas correctement. En ce qui concerne les crises majeures, les limites de l'approche humanitaire actuelle semblent être atteintes.

Enfin, ces crises plus complexes⁹ sont non seulement responsables de tragédies humaines mais plongent aussi les pays touchés dans des situations de crise prolongée. Ces pays victimes se trouvent donc confrontés année après année aux besoins humanitaires les plus importants.

L'ampleur, la nature et les réponses apportées aux crises décrites ci-dessus ont profondément modifié le paysage humanitaire :

- **de nouveaux outils**, demandant de nouvelles compétences aux acteurs humanitaires, ont été développés (distribution de cash, utilisation des nouvelles technologies dans les évaluations des besoins et les réponses apportées) ;
- **de nouveaux concepts** nécessitant une révision des structures administratives et de financement des donateurs et des acteurs humanitaires ont vu le jour (préparation aux catastrophes, résilience, ...) ;
- **de nouveaux mécanismes de financement** ont été conçus (fonds flexibles, capacité d'achats anticipés pour les organisations, ...) ;
- **de nouveaux acteurs humanitaires** sont apparus (nouveaux donateurs, organisations régionales, secteur privé, ...) avec des questions liées au contenu des principes humanitaires et à la validité de l'architecture de l'aide telle que pensée aujourd'hui (par exemple, la volonté de plus en plus marquée de certaines organisations régionales d'assurer une réponse humanitaire en cas de besoin).

Toutes ces évolutions ont conduit la communauté internationale à remettre en question l'efficacité du système humanitaire actuel. Une approche plus stratégique s'impose pour relever les nouveaux défis posés par la transformation de l'aide humanitaire mais aussi un échange des expériences pour renforcer son impact.

Le Secrétaire général des Nations Unies a, à cet effet, convié tous les acteurs impliqués dans la réponse humanitaire à discuter des évolutions rencontrées et des (nouvelles) réponses qui devront être apportées dans le futur.

⁹ ODI (Overseas Development Institute) parle de crise complexe lorsque une grande partie de la population d'un pays/d'une région est exposée à un risque de maladies, de décès et de perturbations de ses moyens de subsistance sur une longue période, et où la capacité de l'Etat à aider les personnes touchées est limitée.

II. VISION

Selon la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au développement, l'aide humanitaire a pour objectifs de sauver des vies, d'alléger les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après les catastrophes naturelles et les crises d'origine humaine, ainsi que de prévenir pareilles situations.

L'aide humanitaire diffère des autres types d'aide apportée par la Belgique aux pays en développement. L'aide structurelle au développement se concentre sur la réduction de la pauvreté tandis que l'aide humanitaire est principalement axée sur le sauvetage des vies, l'atténuation des souffrances et la préservation de la dignité humaine.

La réalité des crises humanitaires peut se révéler très diversifiée et recouvre tant des crises ponctuelles et soudaines que chroniques pouvant alors s'étaler sur de très nombreuses années. L'origine de ces crises peut découler de catastrophes naturelles, du fait humain ou d'une combinaison des deux.

L'aide humanitaire belge ne se limite donc pas aux interventions d'urgence en cas de crise mais permet aussi de soutenir des actions de préparation aux catastrophes ainsi que des actions de réhabilitation et de reconstruction travaillant ainsi sur la résilience des communautés soutenues. Elle vise tant les crises provoquées par l'humain que celles faisant suite à une catastrophe naturelle. Elle comprend également des actions visant à faciliter ou à permettre l'accès aux populations dans le besoin et la libre circulation de l'aide. L'aide humanitaire belge vise expressément les pays en développement.

Au vu des évolutions inquiétantes en termes de respect de l'action humanitaire sur le terrain, la Belgique souhaite également soutenir toute action visant à promouvoir le DIH.

Enfin, la Belgique suit une **approche principielle** mais avec sa propre **identité**. Ces deux notions sont précisées dans les paragraphes suivants.



Une approche principielle...

Sur la base des cadres humanitaires réglementaires précités et des engagements internationaux ou supranationaux de la Belgique, notre pays adopte une approche principielle lorsqu'il s'agit de déterminer le champ de son action humanitaire.

L'impératif moral et les principes humanitaires¹⁰

L'aide humanitaire est un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples. Il est crucial que l'aide internationale soit apportée sans arrière-pensée. Elle ne peut en aucun cas relever d'une ligne d'action politique ou militaire. L'aide humanitaire n'est pas non plus un instrument de gestion de crise.

Souscrire aux principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance est essentiel pour la Belgique afin d'apporter de l'aide, par le biais des organisations partenaires, dans des contextes politiques et sécuritaires souvent complexes.

« Primary responsibility of states »

Le gouvernement national et les pouvoirs locaux sont les premiers responsables de l'aide humanitaire. Cela signifie qu'il leur incombe d'essayer de prévenir les catastrophes (ex : en édictant des normes pour la construction de bâtiments dans des régions d'activité sismique), de préparer la population à des catastrophes inévitables (ex : typhons) et d'apporter une réponse adéquate à la catastrophe proprement dite.

La Belgique respecte ce principe et ne soutient a priori des actions humanitaires que si elles sont demandées, ou à tout le moins autorisées, par l'Etat faisant face à une crise humanitaire. Toutefois, la Belgique rappelle la résolution des Nations Unies 60/1 du 24 octobre 2005 qui prévoit le devoir des Etats de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, d'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité. Lorsque les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations, la communauté internationale a confirmé qu'elle était prête à mener une action collective par l'entremise du Conseil de sécurité.

« Needs based »

Les financements humanitaires doivent se faire sur la base des besoins et du degré de vulnérabilité des populations touchées, constatés et évalués par des acteurs humanitaires. La Belgique fonde ainsi toute décision de financement humanitaire sur une analyse des besoins humanitaires existants.

Principes humanitaires

1° L'humanité : toute personne doit être traitée humainement en toute circonstance.

2° L'impartialité : l'aide humanitaire est accordée sans discrimination et uniquement sur la base des besoins.

3° La neutralité : l'action entreprise ne peut privilégier quelque partie que ce soit.

4° L'indépendance : les objectifs de l'aide humanitaire sont autonomes par rapport aux objectifs militaires, politiques, économiques, religieux ou à tout autre objectif non humanitaire.

¹⁰ Ces principes trouvent leur origine dans les principes adoptés par le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge en 1965 lors de la 20ème Conférence du Mouvement. Ils ont été repris dans plusieurs textes de nature différente dont deux résolutions des NU (46/182 de 1991 et 58/114 de 2004), le GHD et le Consensus européen.

Bien que les crises engendrées par les catastrophes naturelles bénéficient souvent d'une attention nettement plus importante, les besoins sont habituellement plus aigus dans les régions en proie aux conflits. En outre, ces crises se prolongeant le plus souvent durant de nombreuses années, cela peut engendrer une certaine lassitude de la part des donateurs. La Belgique, au titre de pays donateur, estime dès lors qu'il est important de faire contrepoids, notamment au travers d'un financement adapté aux besoins et non en fonction de l'attention médiatique.

« First do no harm »

Le principe « first do no harm » est le principe selon lequel les acteurs humanitaires doivent veiller à ne pas causer davantage de dégâts et de souffrances à la suite de leurs actions. Cela signifie aussi que l'apport de l'aide ne peut affaiblir la capacité de la population à s'en sortir. Dans la précipitation de la crise humanitaire, des problèmes de développement essentiels peuvent être perdus de vue ou les intervenants peuvent être tentés de passer outre les structures nationales existantes. De nouveaux rapports de force et de dépendance risquent alors de se créer et d'être synonymes de retour en arrière pour la population et les autorités locales secourues.

Afin de limiter au maximum ce phénomène, l'aide humanitaire belge attache une grande importance, dans toutes ses interventions, aux aspects particuliers de genre dans les situations humanitaires, ainsi qu'au renforcement de la société civile locale et des pouvoirs publics locaux.

Une responsabilité collective avec un rôle central pour les Nations Unies

En raison des capacités de réponse existantes relativement restreintes et de la complexité des besoins, même les plus grandes organisations humanitaires internationales ne peuvent généralement apporter seules une aide efficace. L'implication collective de la population touchée, du secteur privé, de nombreux organismes locaux et internationaux ainsi que des pays donateurs est nécessaire pour garantir une réponse flexible au moment opportun. En raison de cette forte interdépendance, la fourniture d'aide humanitaire est une opération intensive et complexe. La Belgique est dès lors favorable à un renforcement de la coordination et de la promotion des bonnes pratiques humanitaires au sein de l'UE en vue de renforcer in fine les efforts internationaux.

Dans ce système humanitaire international, les Nations Unies doivent garder un rôle central en termes de leadership et de coordination de l'aide. En effet, les Nations Unies sont la meilleure garantie du respect des principes humanitaires par une large gamme d'acteurs. La Belgique soutient en particulier le rôle central d'OCHA en termes de leadership et de coordination humanitaires. En outre, la Belgique accordera une attention toute particulière aux efforts visant à améliorer la cohérence et la coordination des interventions des divers acteurs dans des crises humanitaires, ainsi qu'à définir avec précision les priorités et à déterminer clairement les lacunes à combler, en appliquant l'approche de responsabilité sectorielle ("*cluster approach*"¹¹) et en renforçant le système du coordonnateur humanitaire.

11 "Note d'orientation sur la mise en œuvre de l'approche de responsabilité sectorielle pour renforcer l'action humanitaire" du Comité permanent inter-organisations du 23 novembre 2006. L'approche de responsabilité sectorielle intervient à deux niveaux. Au niveau global, l'approche renforce les capacités dans les domaines essentiels recensés comme présentant des lacunes. Sur le terrain, cette approche renforce les capacités de coordination et de réaction en mobilisant des groupes d'agences et d'intervenants humanitaires afin de réagir dans des secteurs d'activité déterminés, chaque groupe ayant un chef de file clairement désigné et appelé à rendre des comptes.

Une réponse à plus long terme

Les besoins humanitaires les plus criants sont liés à des crises de longue durée, souvent dans un contexte de conflit. Les catastrophes naturelles soudaines génèrent elles aussi des besoins en termes de reconstruction et de soutien qui s'étalent généralement sur plusieurs années. Une planification de l'aide humanitaire sur une durée un peu plus longue doit donc inmanquablement améliorer son efficacité.

...tout en gardant notre identité

Flexibilité et prévisibilité de l'aide

Le budget humanitaire de la Belgique a évolué à la hausse ces dernières années. En tant que donateur disposant d'une capacité administrative limitée, il n'est pas possible de s'assurer soi-même que l'aide soit apportée rapidement selon les besoins. La Belgique tente dès lors, à travers des dépenses efficaces, de renforcer l'impact et la plus-value de sa contribution au sein du système humanitaire mondial. Pour ce faire, la Belgique soutient des fonds globaux, thématiques et nationaux (fonds flexibles) et apporte des contributions aux moyens généraux des organisations humanitaires (financement « core »). Cela permet de s'assurer que les moyens mis à disposition par la Belgique soient ainsi alloués, sur base des besoins les plus criants, de façon efficace, flexible et orientée sur les résultats à des organisations humanitaires fonctionnant correctement.

Centre de connaissances

L'aide humanitaire internationale a fourni de nombreux efforts afin de renforcer son efficacité, principalement depuis l'évaluation des actions menées lors du Tsunami de fin 2004. Sur la base des constatations tirées des évaluations, des réformes ont été peu à peu menées. Il existe néanmoins un grand besoin d'études et d'évaluations plus approfondies, ainsi que de latitude pour l'innovation et la flexibilité, le tout couplé à une plus grande responsabilisation et transparence. Grâce au nouvel Arrêté Royal relatif à l'aide humanitaire, la Belgique peut désormais commanditer des études lui permettant de travailler à l'amélioration de l'aide et du système humanitaire.

L'acquisition de connaissances sur l'aide humanitaire ne se fait plus de manière isolée. Le secteur de l'aide humanitaire doit partager ses connaissances avec d'autres services et acteurs, et peut en retour élargir ses connaissances de par l'interaction avec ces autres services et acteurs. De manière plus spécifique, le service Aide humanitaire et les services géographiques de la Coopération belge au développement partagent leurs connaissances relatives aux zones les plus vulnérables dans les pays partenaires, dans le cas où des interventions humanitaires y seraient nécessaires. L'échange d'informations relatives à l'insécurité alimentaire structurelle dans certaines régions revêt sur ce plan une grande importance.

Enfin, le développement des connaissances n'est pas seulement le résultat du travail d'étude et du partage d'informations : il est aussi le fruit des missions de terrain au cours desquelles la théorie peut être mise à l'épreuve de la pratique. L'aide humanitaire ne peut pas se réduire au traitement purement technique de dossiers.

« Division of labour »

Au sein du système humanitaire, la Belgique a choisi de se concentrer sur un certain nombre de priorités géographiques et thématiques. Ce choix est principalement lié à l'expérience que la Belgique a acquise dans des pays et thématiques bien spécifiques.



III. PRIORITÉS

Une partie de l'aide belge est consacrée à des institutions et mécanismes correctement gérés et transparents. Pour ce faire, la Belgique **soutient des fonds globaux, thématiques et nationaux et apporte des contributions aux moyens généraux d'une série d'organisations humanitaires**. Les moyens mis à disposition par la Belgique sont ainsi affectés de façon efficace, flexible et orientée sur les résultats à des organisations humanitaires sur base des besoins les plus criants.

Une autre partie des moyens est réservée aux crises soudaines ou oubliées pour lesquelles la population touchée ne bénéficie pas d'une aide internationale suffisante ou, dans le pire des cas, en est tout simplement privée. Il s'agit ici d'une **aide à court terme** ciblée en fonction des besoins identifiés par la communauté internationale.

Une part importante du budget humanitaire est néanmoins consacrée aux crises complexes. **Ces crises requièrent une aide de plus longue durée**. Les partenaires de l'aide humanitaire belge disposent désormais d'instruments garantissant une meilleure continuité à leurs actions. Ces actions n'en restent pas moins soumises à une préférence thématique et géographique.

Priorités géographiques

Au niveau géographique, ces dernières années, la Belgique a concentré son aide humanitaire principalement sur des régions en proie à des crises complexes. Le choix des régions s'est effectué sur la base de deux critères :

1. la volonté de pouvoir assurer un meilleur suivi des crises et des interventions humanitaires financées par la Belgique dans des crises chroniques ou de longue durée ;
2. la chronicité ou la durée de besoins humanitaires importants dans des pays où la capacité d'assistance de l'Etat est limitée.

La Belgique a dès lors décidé de focaliser ses financements humanitaires pour les crises complexes dans des pays partenaires faisant face à des besoins humanitaires chroniques/continus importants. Il s'agit ici des pays du Sahel, de la région des Grands Lacs et des Territoires palestiniens occupés.

La région du Sahel

Cette région est ravagée par des crises alimentaires successives et reste constamment sous la menace de l'instabilité. La Belgique est fortement présente sur le terrain dans les pays partenaires suivants : Mali, Niger, Bénin et Sénégal.

La région des Grands Lacs

La région des Grands Lacs est en proie à l'une des crises humanitaires les plus graves de la planète. Le conflit, essentiellement interne, touche les plus vulnérables : les femmes et les enfants. La Belgique connaît bien le terrain et peut dès lors apporter une plus-value lors d'actions humanitaires.

Les Territoires palestiniens occupés (OPT)

En raison du conflit permanent et de l'énorme crise des réfugiés, ce pays fait partie des pays pour lesquels une implication directe des donateurs est essentielle afin de veiller au respect du Droit international humanitaire. La Belgique possède une bonne connaissance de terrain, ce qui peut aider à ajuster les actions humanitaires.

En fonction de l'évolution des crises (crise soudaine devenant crise complexe) et des besoins (par exemple la Syrie, le Soudan du Sud, la République centrafricaine, l'Afghanistan, etc.), les priorités géographiques pourront être modifiées à l'avenir.

Priorités thématiques

L'apport de l'aide humanitaire tient compte des thèmes transversaux imposés par la Loi :

1. la dimension genre, qui vise l'autonomisation des femmes et l'égalité des hommes et des femmes dans la société;
2. la protection de l'environnement et des ressources naturelles, y compris la lutte contre les changements climatiques, la sécheresse et la déforestation mondiale.

Outre les thèmes imposés par la loi, la coopération humanitaire prête une attention particulière à l'aide alimentaire, à la protection, aux soins de santé, à la logistique et à la préparation aux catastrophes. Ces thèmes font l'objet d'une explication détaillée ci-après.

Aide alimentaire, nutrition et relance de l'agriculture

Chaque jour, des centaines de millions de personnes souffrent de la faim dans le monde. Le fléau reste à des niveaux inacceptables¹² : on estime que quelque 870 millions de personnes (12,5 % de la population mondiale) ont souffert de sous-alimentation chronique pendant la période 2010-2012. Chaque année, plus de 2,5 millions d'enfants de moins de 5 ans meurent des conséquences de la malnutrition.

La Belgique s'appuie, d'une part, sur l'expérience et l'excellente réputation qu'elle a réussi à acquérir à travers ses différents canaux de développement dans l'agriculture et, d'autre part, sur l'attention particulière qu'elle n'a jamais cessé d'accorder à la sécurité et à l'aide alimentaires¹³. L'un des fers de lance de la politique belge est l'achat de denrées alimentaires sur les marchés locaux lorsque cela est possible et approprié, ou régionaux, afin de renforcer le développement de ces marchés. Une attention particulière sera donc apportée de manière transversale à cette approche dans la sélection des projets humanitaires financés. En outre, une attention sera portée au soutien de nouveaux instruments permettant aux populations de se procurer de la nourriture en suffisance (« *cash for work* », « *cash transfers* »¹⁴ ...).

¹² FAO, FIDA, PAM : *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2012*.

¹³ Note de stratégie du Fonds belge pour la sécurité alimentaire, 2014, *Note stratégique Agriculture et sécurité alimentaire, 2010*.

¹⁴ « *Cash for work* » est une initiative permettant d'indemniser les victimes d'une crise, en échange d'un travail, comme le déblayage des décombres après un tremblement de terre ou une inondation. « *Cash transfers* » est un programme de transferts directs d'argent aux victimes d'une crise, soit en argent liquide, soit via des cartes de paiement rechargeables.

Sauver des vies en subvenant au besoin élémentaire de nourriture n'est pas suffisant, les besoins nutritionnels doivent être intégrés dans la réponse. Une approche pluridisciplinaire est préconisée.

La coopération belge attache une très grande importance à la prise en considération conjointe des aspects conjoncturels et structurels de l'insécurité alimentaire. C'est cette démarche qui a amené la Belgique à travailler sur la question de la relance agricole d'urgence dans des situations de crise (fourniture de semences, engrais, outils, autres intrants et produits de base, constitution de stocks de réserve, assistance technique et financière).

Protection couplée à une attention spéciale aux besoins des enfants¹⁵

Par ailleurs, la Belgique accorde la priorité à la « protection » lors de crises humanitaires, plus particulièrement à la protection des enfants. La protection est un facteur clé des principes humanitaires et requiert un engagement à la fois politique et financier. Elle constitue une priorité permanente lors de chaque crise.

La Belgique s'opposera aux violations du droit international humanitaire et n'aura de cesse de plaider en faveur de la protection du personnel d'assistance humanitaire et de son accès aux régions sinistrées.

L'attention générale portée à la protection se reflète également dans le soutien apporté aux réfugiés, principalement dans la recherche de solutions durables.

Dans le cadre de crises humanitaires, l'éducation pourra être financée afin notamment d'assurer aux enfants une protection physique, un soutien psychologique quand cela est nécessaire mais également le maintien d'un certain niveau d'éducation leur permettant de ne pas mettre en danger leur futur (et celui de leur pays) une fois la situation normalisée.

Santé de base, santé sexuelle et reproductive

L'accès aux soins de santé de base est un droit fondamental de l'être humain. Néanmoins, la disponibilité de ces soins et l'accès à ceux-ci ne sont pas garantis dans la majorité des crises humanitaires, entraînant un nombre important de cas évitables de décès et de maladies. Les soins de santé de base en matière de sexualité et de reproduction sont tout aussi importants pour la Belgique.

Le manque d'accès aux services de santé, aux centres de planning familial, aux moyens de contraception, aux centres de dépistage et de traitement des maladies sexuellement transmissibles et du VIH/SIDA sont autant la cause que la conséquence du non-respect des droits reproductifs et sexuels. L'aide humanitaire belge veillera à ce que les soins de santé sexuelle et reproductive et le respect des droits qui s'y rapportent soient pris en compte dans les programmes d'aide humanitaire et de construction de la paix.

Logistique humanitaire coordonnée

Dans le cadre d'une crise humanitaire, la logistique (transport de biens et de personnel) est essentielle pour fournir l'aide humanitaire.

¹⁵ Note de politique sur « la coopération belge au développement dans le domaine de la santé et des droits sexuels et reproductifs », mars 2007.

Préparation aux catastrophes

L'impact des catastrophes s'est accentué au fil des ans. Le concept de « risque » devra être l'une des composantes essentielles de la coopération humanitaire et structurelle. La préparation aux catastrophes se situe à la frontière entre l'aide humanitaire et la coopération structurelle. La préparation aux catastrophes présuppose l'existence de systèmes nationaux capables de répondre aux risques auxquels un pays peut être confronté. « *In many ways the reality is a simple one: in order to be prepared to deal effectively with disasters, preparedness measures need to be put in place before a crisis occurs.* »¹⁶ La préparation aux catastrophes va de la conception d'un cadre juridique à la constitution de stocks stratégiques. À cet égard, le renforcement de la société civile locale et des pouvoirs publics locaux ne peut en aucun cas être sous-estimé. La Belgique a décidé de prêter une attention particulière à la préparation aux catastrophes dans les pays partenaires confrontés à des crises complexes dans le cadre d'une programmation « pays » intégrée.

¹⁶ Jan Kellet and Katie Peters (ODI), *Dare to Prepare: Taking Risk Seriously*, 2014.

IV. OPÉRATIONNALISATION DE LA STRATÉGIE

Mettre les principes en pratique

La Belgique dispense l'aide humanitaire en adéquation avec les besoins/sur base d'une évaluation des besoins (« *needs assessment* »). Une analyse correcte et fiable des besoins humanitaires est capitale pour pouvoir apporter une aide appropriée qui répond à des priorités humanitaires réelles, et d'atteindre des résultats satisfaisants. Dès lors, la Belgique utilise les appels humanitaires d'OCHA, qui centralisent les besoins des organisations humanitaires sur le terrain, ainsi que les rapports situationnels d'ECHO et du CICR comme base nécessaire à toute décision de financement.

La Belgique privilégie des financements rapides, flexibles et adaptés au contexte d'intervention. Suite au Consensus européen sur l'aide humanitaire et aux recommandations émises par diverses Peer reviews et évaluations, la Belgique a décidé de privilégier un certain nombre de moyens de soutien spécifiques qui permettent une approche différenciée et adaptée sous la forme d'un financement rapide et flexible lors de périodes critiques, d'une meilleure prévisibilité et d'un partage du fardeau (« *burden sharing* ») au sein du système global de l'aide humanitaire.

La Belgique apporte une attention particulière aux actions de préparation aux catastrophes.

La Belgique s'engage à travailler sur le renforcement du lien entre développement et aide humanitaire via le soutien d'actions permettant aux pays et à leurs communautés de mieux se préparer aux catastrophes naturelles auxquelles ils risquent de devoir faire face.

Enfin, une attention particulière sera apportée **au renforcement des communautés et systèmes locaux** dans les projets ou programmes financés.

Choix des partenaires : un nombre limité de partenaires compétents

La Belgique travaille avec une pluralité de partenaires dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire - Nations Unies, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et ONGs - en reconnaissant que chacun dispose d'avantages comparatifs.

Pour garantir la rapidité et la qualité de l'aide humanitaire, les partenaires doivent être sélectionnés sur la base des critères suivants :

- standards professionnels élevés, riche expérience et grande capacité à répondre aux besoins ;
- respect des directives et normes internationales ;
- efficacité de l'intervention ;
- partenariat avec les groupes de population locale ;
- responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires et de l'opinion publique.

C'est la raison pour laquelle la collaboration se fait uniquement avec des partenaires humanitaires appartenant au système humanitaire international et dont la qualité y est reconnue. Cette reconnaissance dépend de leur participation au Inter-Agency Standing Committee (IASC), à la réunion des institutions humanitaires des Nations Unies ou, pour les ONGs, de leur partenariat avec l'Aide humanitaire européenne (ECHO) ou d'une certification par le Humanitarian Accountability Partnership (HAP)¹⁷.

Modalités pour une aide prévisible et rapidement déployable

Des instruments de financement et des modalités de coopération adéquats doivent permettre de traduire de façon optimale la stratégie humanitaire belge en actions humanitaires pertinentes. Indépendamment du type d'assistance, il est également essentiel que les interventions puissent reposer sur des objectifs clairs et explicites et que les moyens belges soient alloués de manière efficace. C'est la raison pour laquelle l'aide humanitaire belge met le plus possible l'accent sur les résultats à atteindre.

L'aide humanitaire belge est fournie sur la base de cadres de financement approuvés au préalable par le Ministre de la Coopération au développement. Dans ces cadres, sur base des priorités identifiées par la communauté humanitaire internationale, des propositions de financement sont soumises au Ministre en vue de l'obtention de son accord de principe.

Afin de limiter la fragmentation de l'aide, la priorité est donnée à des programmes et à des contributions aux moyens généraux des organisations humanitaires et aux fonds humanitaires internationaux. Un nombre restreint de projets peuvent également être soutenus dans le but de répondre aux besoins qui n'entrent pas dans les critères ou dans le champ d'application d'un programme. Cette aide apportée via des projets peut se révéler utile lors de crises soudaines ou sous-financées.

La coopération humanitaire belge dispose d'un éventail d'instruments :

- **les projets** : destinés à répondre à des besoins spécifiques à court terme ou au financement adéquat de crises sous-financées ou oubliées ; la réglementation, la reddition de comptes et l'évaluation sont adaptées à une perspective à court terme ;
- **les programmes** : accords conclus avec des partenaires pour un financement à plus long terme et avec une certaine flexibilité, s'inscrivant dans le cadre de règles préalablement établies, avec un accent géographique ou thématique, voire les deux, et accompagnés d'une reddition de comptes précise et d'une évaluation adaptée ;
- **les fonds humanitaires internationaux** : fonds flexibles pouvant financer sur le très court terme des besoins humanitaires urgents, dans le respect de règles transparentes et avec une reddition de comptes précise ;
- **les ressources générales** : contributions aux organisations humanitaires internationales, destinées aux ressources générales non affectées des organisations concernées.

¹⁷ HAP est un organe du secteur humanitaire en autorégulation. Ses membres s'engagent à appliquer les standards de redevabilité et de management les plus stricts. Les membres qui y parviennent reçoivent une certification.



Responsabilisation, évaluation et gestion des connaissances

L'aide humanitaire est dispensée dans un contexte très incertain et dans des conditions extrêmement difficiles. Il est essentiel de tirer des leçons des crises et catastrophes précédentes et de se servir de ces leçons pour améliorer les interventions dans le futur. Des innovations opérationnelles, un renforcement des connaissances stratégiques et un partage des connaissances structuré par le biais d'évaluations sont autant d'éléments clés du renforcement de l'efficacité et de l'efficience de l'aide humanitaire. Dans le but de contrôler et d'accroître la pertinence des interventions de notre pays et des acteurs internationaux, la Belgique contribuera dès lors aux efforts internationaux ponctuels en matière de développement stratégique des connaissances ou de renforcement des connaissances via le (co)financement d'études et d'évaluations ou le développement de normes spécifiques. La participation à des évaluations communes avec d'autres donateurs en est un exemple.

Sur le plan des produits de la connaissance, une attention particulière sera consacrée à l'analyse des besoins, car ces besoins sont à la base de l'action et du financement. Il est donc essentiel que ces analyses répondent aux normes requises en matière de qualité et d'impartialité.

Rapid response et aide d'urgence

En situation d'urgence grave, il est également vital de pouvoir compter sur une capacité d'intervention rapide afin que les rares moyens disponibles (fonds, personnel et matériel) soient engagés aussi efficacement que possible et avec un impact maximal. Lorsque les capacités normales susceptibles d'être mobilisées sont impuissantes face à l'ampleur de la catastrophe, des volontaires spécialement formés à cet égard peuvent être mobilisés.

Divers partenaires humanitaires importants disposent d'unités d'intervention rapide. Grâce à B-FAST, le gouvernement fédéral belge dispose d'un instrument de protection civile, comprenant des experts médicaux ou autres susceptibles d'être envoyés immédiatement sur le terrain (également dans des pays qui ne sont pas en développement) en cas de catastrophe soudaine (éventuellement en soutien complémentaire à des interventions humanitaires).

B-FAST ne figure cependant pas parmi les instruments de l'aide humanitaire belge mis à la disposition du Ministre de la Coopération au développement. B-FAST reçoit un budget distinct relevant de la responsabilité du Ministre des Affaires étrangères.



Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Service Communication
Rue des Petits Carmes 15
1000 Bruxelles
Belgique

Tél. +32 2 501 81 11

www.dg-d.be

Editeur responsable : Dirk Achten
Président du Comité de direction
Rue des Petits Carmes 15
1000 Bruxelles

Les données reprises dans cette publication sont purement informatives et ne lient légalement, en aucune manière, le Service Public Fédéral.

Juillet 2014



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral
**Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement**