



© 2012, Brian Sokol/UNHCR



# CONSULTATION RÉGIONALE POUR LE GROUPE « EUROPE ET AUTRES »

## BUDAPEST, 3 ET 4 FÉVRIER 2015

### RÉSUMÉ DES COPRÉSIDENTS

En prévision du Sommet humanitaire mondial, la consultation régionale pour le groupe « Europe et autres » s'est tenue à Budapest en Hongrie les 3 et 4 février 2015. Celle-ci a été coprésidée par les Gouvernements de la Hongrie et de la Finlande (coorganisateurs), la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) de la Commission européenne, et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). Dans l'esprit de l'approche multipartite du Sommet, la consultation a rassemblé environ 250 participants (soit la plus importante consultation régionale à ce jour) issus de la région « Europe et autres »<sup>1</sup> et représentant des États membres, des populations touchées, des organisations de la société civile locales, régionales et internationales, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONG nationales et internationales, des agences des Nations Unies et d'autres organisations internationales, des organisations régionales, des organisations de personnes déplacées, le secteur privé et des institutions universitaires. Le Gouvernement de la Jordanie, qui coorganisera la

<sup>1</sup> Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Monténégro, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldavie, République de Saint-Marin, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Saint-Siège, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine.

consultation régionale pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord à Amman en mars 2015, a également participé en tant qu'observateur.

La réunion a été précédée de consultations préparatoires auprès d'intervenants représentant différents groupes et entités. Les consultations des différents intervenants se poursuivront dans la région et viendront éclairer les débats du Sommet. La consultation de Budapest s'est articulée autour des quatre thématiques du Sommet, à savoir l'efficacité humanitaire, la réduction de la vulnérabilité et la gestion des risques, la transformation par l'innovation, et la réponse aux besoins des personnes en situation de conflit.

Un solide consensus s'est dégagé parmi les participants quant à l'importance de prendre en charge les complexités de la réponse aux besoins des personnes en situation de conflit.

Les riches débats intervenus au sein des différents groupes ont permis d'aboutir à une série de conclusions dont les points saillants ont été les suivants :

- La nécessité d'accorder une attention prioritaire aux populations touchées.
- La reconnaissance du devoir de protection des gouvernements vis-à-vis de leurs citoyens.
- En situation de conflit, le cadre légal principal demeure le droit humanitaire international.
- L'engagement ferme au respect des principes humanitaires.
- L'importance du soutien aux interventions locales, nationales et infranationales et, lorsque cela est possible, aux initiatives de renforcement des capacités.
- La reconnaissance de l'importance d'une approche différenciée en fonction du contexte (conflit, crise larvée, crise subite ou crise prolongée).
- La nécessité de réaliser des progrès significatifs dans l'alignement du développement et de l'aide humanitaire afin d'appuyer le renforcement de la résilience et d'élaborer des solutions durables.
- L'importance de l'amélioration de l'interopérabilité\* entre les divers acteurs sur la base d'une compréhension commune des principales approches et normes opérationnelles.
- La nécessité de promouvoir une action humanitaire optimale, ouverte, innovante et d'avant-garde.
- La nécessité de l'engagement et de l'implication de tous les acteurs afin de mener à bien chaque intervention humanitaire.

Le rapport complet de la consultation, qui sera publié par le Comité de pilotage régional au cours des semaines à venir, présentera l'intégralité des recommandations et autres observations formulées. Les coprésidents encouragent tous les acteurs de la région à défendre ces recommandations, à les concrétiser à travers des actions spécifiques et à partager les enseignements de leurs expériences.

Les points saillants susmentionnés ont conduit aux recommandations suivantes.

## Réponse aux besoins des personnes en situation de conflit



### A. Faire face à l'évolution radicale du contexte humanitaire

Le contexte de l'action humanitaire connaît actuellement une évolution fondamentale et devient de plus en plus complexe. Les solutions politiques sont pour le moins rares. Le consensus quant au chemin à suivre semble très difficile à atteindre.

- Réaffirmation du droit humanitaire international, du droit international pour la protection des réfugiés et des principes humanitaires.
- Reconnaissance d'un espace de collaboration entre les divers acteurs, ainsi que de leurs rôles distinctifs, sachant que l'éventail des acteurs et des réseaux est en évolution et qu'il est nécessaire de redéfinir les conditions de leurs interactions.

\* Il n'existe pas de consensus quant à la définition de ce terme. Dans le cadre de ce document, il signifie la facilitation d'une meilleure collaboration entre différents systèmes et acteurs.

- Poursuite du dialogue concernant les rôles et les responsabilités respectifs des acteurs humanitaires et politiques ainsi que leurs limites, notamment pour a) l'expansion de l'espace laissé à l'action humanitaire (prérogatives de l'État versus devoirs de l'État), b) le maintien de la distinction entre les objectifs politiques, militaires et humanitaires, c) la prévention de l'instrumentalisation de l'action humanitaire (par exemple l'intervention militaire présentée selon des termes humanitaires ou la demande de respect de certaines conditions politiques), d) la prise en compte de ces problématiques dans l'analyse des opérations de maintien et de consolidation de la paix de l'ONU, e) la réaffirmation de la nécessité impérative d'un dialogue humanitaire avec l'ensemble des parties à un conflit, sur la base des principes humanitaires, et f) le maintien de la capacité d'action des acteurs humanitaires dans le contexte de la législation antiterroriste.
- Identification des acteurs potentiels du changement (par exemple les pouvoirs émergents, le secteur privé, les innovateurs en matière de technologies et de communications) et de leurs avantages comparatifs et conditions d'implication (par exemple l'exploitation des avantages comparatifs des acteurs nationaux et locaux), et identification de leur champ d'action dans chaque situation.

## B. Placer la protection au cœur de l'action humanitaire

- Ouverture d'un dialogue avec l'ensemble des acteurs, y compris les parties à un conflit (États et autres), afin de mettre en lumière leurs responsabilités vis-à-vis de la pleine application de l'ensemble des cadres et instruments normatifs, notamment le droit international humanitaire, le droit international pour la protection des réfugiés, les droits de l'homme, les résolutions du Conseil de sécurité et d'autres instruments, et mise en exergue de la nécessité de prendre toutes les mesures requises lorsque ces règles ne sont pas respectées, y compris en reconnaissant la responsabilité des dirigeants des différentes parties en cas de telles violations.
- Mise en place par l'ensemble des acteurs armés de procédures (doctrine, formation et éducation), notamment durant les processus de réforme du secteur de la sécurité, afin de parvenir à un plus grand respect du droit humanitaire international.
- Renforcement de la portée de l'action humanitaire afin de venir en aide aux personnes déplacées de force, notamment à travers l'élargissement des cadres légaux, par exemple les conventions régionales concernant les personnes déplacées dans leur pays.
- Reconnaissance de la complexité croissante des situations de violence généralisée qui ne s'expliquent pas par un conflit et de leur impact humanitaire potentiel.
- Exploitation des résultats de la 32<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin de nourrir et éclairer le débat humanitaire dans son ensemble.
- Utilisation du Sommet comme un « cri pour plus d'humanité », exhortant tous les acteurs à protéger et préserver la dignité des personnes victimes de conflits et de catastrophes.
- Examen des possibilités de mise en place d'un mécanisme mondial permettant d'assurer un suivi de la capacité des acteurs humanitaires à effectivement apporter une aide aux populations touchées.
- Promotion du rôle des cadres régionaux pour améliorer le contrôle des violations du droit humanitaire international et favoriser la protection des populations touchées et l'aide à ces dernières.
- Obtention d'un engagement des gouvernements et d'autres acteurs pour garantir une protection adéquate des migrants qui se retrouvent victimes d'un conflit.

## C. Renforcer l'accessibilité et la proximité

- Rappel du devoir de respect de l'action humanitaire impartiale pour toutes les parties à un conflit, ce qui implique notamment de faciliter l'accès aux populations touchées.
- Appel aux États participant au Sommet afin qu'ils s'engagent à permettre et à faciliter l'accès à l'aide humanitaire et à la protection pour les populations touchées, ainsi que l'accès à ces dernières pour les acteurs humanitaires eux-mêmes.
- Exploration des opportunités d'adaptation des réglementations antiterroristes afin de permettre l'accès à toutes les zones touchées par un conflit pour les acteurs humanitaires, y compris locaux, ainsi que l'implication de toutes les parties à un conflit.

- Appel à toutes les parties à un conflit afin qu'elles garantissent la sécurité du personnel humanitaire, notamment en poursuivant en justice les auteurs d'attaques contre les travailleurs et les installations humanitaires.
- Financement suffisamment souple des acteurs humanitaires afin de privilégier leur proximité vis-à-vis des zones de conflit.
- Réaffirmation des principes humanitaires et contrôle de leur compréhension et de leur respect par l'ensemble des acteurs, ainsi que de leur application par les travailleurs humanitaires.

#### D. Combler le déficit de solutions politiques

- Importance pour les gouvernements et la communauté internationale d'effectivement agir sans délai en cas d'alerte précoce et d'œuvrer à la prévention des conflits.
- Nécessité d'une implication et d'un engagement politiques plus solides dans la résolution des conflits et la mise en place d'une paix et d'une sécurité durables.
- Prévention de la politisation de l'action humanitaire, notamment en raison des défaillances de l'action politique.

#### E. Communiquer les défis

- Création d'une solide campagne de communication concernant les défis considérables pour la fourniture d'aide humanitaire et les violations généralisées du droit humanitaire international et du droit international des réfugiés.

### Efficacité humanitaire



#### A. Faire des populations et des communautés touchées les principaux agents de l'intervention humanitaire

- Engagement à une participation digne de sens des populations touchées à l'intégralité du cycle d'un programme, notamment aux évaluations, à la conception et à la mise en œuvre des projets, au suivi et aux décisions stratégiques.
- Inventaire des obstacles pratiques et politiques à la responsabilité des acteurs humanitaires vis-à-vis des populations touchées, à l'écoute des populations touchées et à leur implication en tant que principaux agents de l'action humanitaire, et mise en œuvre de toutes les actions requises afin de surmonter ces obstacles.
- Exploration de l'utilisation potentielle des innovations ou approches d'autres secteurs afin de favoriser la responsabilité des acteurs humanitaires.

#### B. Créer un environnement favorable à l'action humanitaire

- Renforcement de la responsabilité première des gouvernements de répondre aux besoins humanitaires des populations touchées, en particulier aux besoins des plus vulnérables.
- Appel à un engagement plus solide des gouvernements et à un plus grand respect de ces derniers des obligations et des lignes directrices internationales.
- Réaffirmation des principes humanitaires et sensibilisation à leur importance dans le cadre des opérations, de manière compréhensible pour le large éventail des acteurs humanitaires.

#### C. Renforcer la prévisibilité des interventions des différents acteurs humanitaires

- Appui des mécanismes de coopération au niveau international, national et local, chaque fois que cela est possible.
- Création de plateformes ou développement de normes pour la coopération des acteurs humanitaires (secteur privé, personnes déplacées, protection civile, militaires, donateurs, gouvernements, organisations internationales, agences des Nations Unies, ONG locales et internationales) en vue d'une meilleure exploitation des moyens, des ressources et des compétences de chaque acteur, afin de parvenir à un effort humanitaire optimal.

## D. Adapter les modèles d'intervention humanitaire de façon à répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques de chaque contexte

- Adaptation des moyens d'analyse et de l'analyse du contexte proprement dite, notamment des moyens d'intervention existants sur le terrain, afin de déterminer l'ampleur adéquate de l'intervention internationale.
- Mise en place de plans d'intervention nationaux qui définissent les seuils successifs d'intervention ainsi que les rôles correspondants de tous les acteurs (locaux, régionaux, nationaux et internationaux).
- Renforcement de l'encadrement et de la coordination par les gouvernements lorsque cela est faisable, et implication prioritaire des organisations et des communautés locales.
- Nécessité d'une action humanitaire internationale dictée par les besoins, présentant clairement un avantage comparatif et essentiel afin d'aider les populations dans le besoin.
- Définition d'une typologie des interventions qui englobe à la fois les phases d'urgence et à plus long terme, et intégration des implications dans la planification des interventions.

## E. Garantir un financement flexible à long terme qui permet une intervention adéquate dans chaque contexte

- Promotion de mécanismes qui renforcent la tolérance des donateurs face aux risques, en particulier dans les contextes à haut risque, et des opportunités de financement direct des acteurs locaux.
- Définition de normes minimales communes pour les demandes de subventions aux donateurs et la comptabilité d'ici à 2020.
- Affectation directe d'un plus grand nombre de fonds au renforcement du rôle central de la protection dans le cadre de l'intervention humanitaire.
- Investissement dans des systèmes d'information transparents, complets et ouverts concernant les flux financiers de l'ensemble des acteurs.

## F. Développer un cadre commun pour l'efficacité humanitaire

- Adoption de normes communes pour l'action humanitaire et promotion de celles-ci.
- Investissement dans la collecte d'informations probantes et dans leur analyse afin d'éclairer l'intervention humanitaire, en veillant notamment à accorder plus d'attention à la ventilation des données selon le genre et à exploiter cette dernière.
- Mise en place d'un mécanisme de mesure de l'impact de la préparation et de l'intervention, en veillant à ce que cette mesure vienne informer les différentes institutions.

# Réduction de la vulnérabilité et gestion des risques



## A. Renforcer l'engagement des gouvernements et de leurs investissements dans la gestion des risques de catastrophe et l'intervention humanitaire

- Mise en avant de l'impartialité de l'assistance, avec une attention particulière pour les populations les plus vulnérables.
- Renforcement des cadres légaux de gestion des risques de catastrophe et d'intervention, notamment en s'appuyant sur le droit international des interventions lors de catastrophes<sup>2</sup>.
- Affectation de budgets nationaux adéquats à la gestion des risques de catastrophe.

<sup>2</sup> Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des secours internationaux en cas de catastrophe et de l'assistance initiale au relèvement.

- Délégation des responsabilités au niveau local chaque fois que cela est possible, y compris concernant le financement.

## **B. Promouvoir le rôle des organisations régionales dans la préparation aux crises, l'intervention et la résilience**

- Création de liens infrarégionaux et interrégionaux pour l'échange des bonnes pratiques.
- Définition de normes nationales pour la gestion des risques de catastrophe et le contrôle de leur respect.
- Exploitation de l'expérience de l'UE et d'autres organes régionaux dans le développement de mécanismes de formation, la préparation aux catastrophes et le déploiement de moyens nationaux, notamment pour la coopération Sud-Sud.
- Exploration des opportunités de création de mécanismes de financement dédiés pour l'investissement dans les moyens nationaux.

## **C. Reconnaître le rôle clé des organisations de la société civile et des acteurs locaux dans la préparation aux catastrophes et l'intervention**

- Développement de contrôles et d'une gestion des risques plus efficaces permettant aux sources de financement de bénéficier aux acteurs locaux, et prenant également en compte la nécessité de la responsabilité.
- Investissement dans les moyens locaux d'analyse des besoins afin de piloter l'intervention, et collaboration avec les acteurs locaux en tant que véritables partenaires à long terme dans la construction de la résilience et non en tant que simples instruments facilitant l'intervention internationale.
- Analyse de l'objectif à définir pour l'augmentation de la proportion du financement humanitaire destiné aux acteurs locaux et nationaux d'ici à 2020.
- Amélioration des différents mécanismes afin de renforcer l'assurance qualité des acteurs locaux, notamment à travers des évaluations par les pairs.

## **D. S'engager au partage des analyses de risque multi-aléa entre les différents acteurs afin d'appuyer la définition des priorités d'action et le développement de stratégies à long terme**

- Inclusion des communautés touchées et à risque.
- Intégration des analyses de politique économique et des données partagées.
- Construction de liens plus étroits avec la communauté scientifique.
- Conduite d'une analyse mondiale périodique des risques faisant intervenir les acteurs chargés de l'intervention humanitaire, du développement et de l'adaptation au changement climatique (par exemple tous les deux ans).

## **E. Établir un accord entre les acteurs humanitaires et du développement afin de permettre une coopération plus efficace dans le contexte des crises récurrentes et prolongées**

- Promotion d'une planification intégrée des programmes avec la participation des communautés touchées, sur la base du partage des analyses et d'objectifs communs.
- Conduite d'une analyse et d'une planification des risques communs dans au moins 3 pays d'ici à 2016, avec définition des stratégies de passage de relais et des plans d'investissement pour la résilience à long terme de manière à garantir la qualité de la mise en œuvre.
- Introduction de mesures incitatives afin de renforcer la coopération entre les acteurs humanitaires et du développement.

## **F. Maximiser la cohérence entre gestion des risques et résilience dans les processus pertinents pour l'après-2015**

- Promotion du développement d'indicateurs de résilience aux risques dans le contexte des cadres et accords de gestion des risques, de développement et d'adaptation au changement climatique.

- Favorisation de l'implication active de tous les acteurs pertinents dans la mise en œuvre des processus pour l'après-2015 à travers le Sommet humanitaire mondial.

## G. Renforcer le financement de la résilience et la préparation aux catastrophes

- Développement d'outils à plus long terme pour l'élaboration des programmes et de mécanismes de financement innovants qui appuient la résilience.
- Réduction du cloisonnement entre financement de l'aide humanitaire et du développement afin de garantir une approche plus cohérente de la gestion des risques et des vulnérabilités.
- Prise des décisions de financement sur la base des avantages comparatifs des acteurs humanitaires et du développement.
- Examen des objectifs à fixer pour l'augmentation du financement de la préparation aux catastrophes d'ici à 2020, notamment en termes de rôles, de responsabilités et d'avantages comparatifs des différents acteurs.

## H. Renforcer l'implication du secteur privé dans la résilience

- Mise en place de mesures incitatives pour l'implication du secteur privé, par exemple à travers des allègements fiscaux.
- Stimulation du rétablissement rapide des marchés locaux à l'issue d'une catastrophe.
- Réduction ou suppression du coût des transferts de fonds durant la période qui suit immédiatement une crise.
- Examen des opportunités de faire plus largement appel au secteur de l'assurance, en utilisant notamment les bonnes pratiques et les méthodes en matière de financement du risque.

## I. Trouver des solutions aux déplacements prolongés

- Appel à des investissements plus précoces et plus importants dans le développement afin de faire face aux déplacements prolongés.

## J. Déterminer et reconnaître la dimension humanitaire des flux migratoires complexes

### Transformation par l'innovation



L'innovation doit être dictée par les besoins des populations touchées et être perçue comme une contribution essentielle à l'amélioration de l'efficacité humanitaire.

### A. Investir des ressources humaines et financières dans l'innovation humanitaire

- Investissement dans l'innovation humanitaire en s'appuyant sur de multiples ressources, à savoir le monde de la recherche et la communauté scientifique, le secteur privé, etc. Ce type d'investissement requiert une tolérance élevée face au risque puisqu'il s'agit par définition de projets à haut risque et à fort impact.
- Introduction de méthodes de détachement qui permettent aux acteurs humanitaires de passer du temps dans d'autres secteurs, en particulier dans le secteur des entreprises, et inversement, afin de renforcer l'apprentissage et la compréhension mutuels.
- Création de mécanismes de financement qui s'adaptent au contexte local et développent la capacité d'innovation, en laissant la place à la prise de risque et en mettant l'accent sur les avantages à long terme de l'innovation.

### B. Veiller à innover dans le respect des principes déontologiques et humanitaires

- Développement de normes déontologiques afin d'encadrer le développement de nouveaux produits et processus, en particulier lorsque ceux-ci impliquent des êtres humains. Ces normes doivent s'aligner sur les principes humanitaires et garantir que l'ensemble des

investissements dans l'innovation humanitaire sont conçus pour améliorer les résultats obtenus pour les populations touchées.

- Obtention d'un engagement vis-à-vis de ces normes lors du Sommet.

### **C. Créer des opportunités de partage des connaissances et de dialogue entre les différents secteurs et domaines d'action**

- Développement de mécanismes permettant le partage ouvert des nouvelles idées et approches, notamment à travers l'utilisation de plateformes en ligne où les projets d'innovation peuvent être téléchargés, afin d'éviter les redondances, de favoriser l'apprentissage et le partage, et de mettre en avant les modèles susceptibles d'être étendus par d'autres acteurs (c'est-à-dire permettre à la communauté de trouver les innovations dans lesquelles elle est susceptible de vouloir investir ou auxquelles elle est susceptible de vouloir collaborer). Ces mécanismes devraient solliciter la communication et le partage des expériences de manière proactive auprès des acteurs de terrain.
- Élargissement des plateformes de recherche et d'innovation humanitaires qui permettent le dialogue et le partage des connaissances entre les différents secteurs, en particulier au niveau local. Celles-ci doivent néanmoins inclure le secteur privé local ainsi qu'un large éventail d'intervenants locaux, nationaux et internationaux.

### **D. Favoriser l'innovation au niveau local**

- Développement des ressources et des compétences des acteurs locaux et des communautés touchées en vue de l'implication dans des partenariats pour l'innovation, tout en veillant à la responsabilité et à la durabilité.
- Stimulation du financement de l'innovation au niveau local tout en prévoyant une évaluation quinquennale (2016-2021).
- Favorisation de l'inclusion dans le cadre de l'innovation, de manière à ce que celle-ci bénéficie aux populations vulnérables et soit modelée par ces dernières.

### **E. Renforcer la gestion des connaissances et l'apprentissage fondé sur l'expérience**

- Inventaire régulier des bonnes pratiques, des moyens utilisés, des réussites, des échecs et des impacts de l'innovation humanitaire afin d'appuyer cette dernière.
- Garantie du partage des responsabilités et d'une approche plus stratégique de la formation et de la gestion des connaissances dans le contexte de l'action humanitaire, et intégration de celles-ci dans le cycle des programmes<sup>3</sup>.

### **F. Définir les priorités d'innovation**

- Identification d'un nombre limité de priorités d'innovation à l'approche du Sommet. Celles-ci devraient être déterminées par leurs utilisateurs potentiels, en particulier par les populations touchées. Il peut par exemple s'agir de l'amélioration de l'aide effectivement apportée dans les environnements peu sécurisés, de l'évaluation des besoins, de la modification du modèle d'intervention humanitaire pour passer de l'accent sur la fourniture d'une aide à l'accent sur la facilitation de cette dernière, ou encore de renforcer l'accessibilité de l'assistance humanitaire pour les groupes les plus vulnérables.

### **G. Généraliser les innovations prometteuses**

- Réalignement des mesures incitatives organisationnelles afin de permettre la généralisation. Il s'agira, par exemple, d'examiner le rôle des structures gouvernementales, des cadres légaux et des mesures incitatives destinées au secteur privé dans la prise de risques mesurés.
- Généralisation de l'utilisation de liquidités à affectations multiples, en veillant à ce que les plateformes de mise à disposition soient accessibles et cohérentes.

---

<sup>3</sup> Le cycle d'un programme comprend la préparation, l'évaluation, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.