

# REVUE STRATÉGIQUE



JANVIER 2023

VERONIQUE DE GEOFFROY  
THOMAS CATTEAU  
THOMAS FOIN  
FRANÇOIS GRÜNEWALD

## BILAN DES ENGAGEMENTS DE LA STRATÉGIE HUMANITAIRE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE 2018-2022 :

### UNE AIDE HUMANITAIRE PLUS EFFICACE FACE AUX CRISES DE DEMAIN ?



Exposition photographique Femmes humanitaires affichée sur les grilles du Quai d'Orsay - décembre 2020 ©J.Sarago/MEAE



Financé par

Liberté  
Égalité  
Fraternité

## **LE GROUPE URD**

### **URGENCE. REHABILITATION. DEVELOPPEMENT**

Fondé en 1993, le Groupe URD est un Think-tank indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques pour l'action humanitaire et la gestion des fragilités. Son expertise pluridisciplinaire, nourrie par des allers-retours permanents sur les terrains de crise et post-crise, lui permet d'appréhender le fonctionnement du secteur dans son ensemble. Attaché à l'échange de connaissances et à l'apprentissage collectif, il accompagne les acteurs de l'aide dans les processus d'amélioration de la qualité de leurs interventions.

## **REMERCIEMENTS**

L'équipe tient à remercier chaleureusement tous les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette revue, en particulier les équipes du MEAE et de l'AFD, le ministère des Armées, les ONG humanitaires et la famille Croix-Rouge, Coordination Sud ainsi que l'OCDE. Les propos ont été recueillis dans un contexte de bilan et avec le souhait que ces apports nourrissent la rédaction de la nouvelle SHRF. Le Groupe URD salue la volonté, tant des acteurs opérationnels qu'institutionnels, de faire évoluer les pratiques pour aboutir à une aide humanitaire française plus efficiente et plus éthique. Nous espérons qu'ils retrouveront l'essence de leurs propos dans ce document.

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITE**

Cette revue a été menée par une équipe indépendante choisie par le Centre de Crise et de Soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Les conclusions figurant dans ce rapport, issues d'un travail d'analyse de nombreuses sources et de concertation avec des interlocuteurs diversifiés, ne reflètent pas nécessairement les opinions du MEAE et restent donc de la responsabilité des auteurs.

# SOMMAIRE

<b>RESUME EXECUTIF</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
<b>1. UNE DIPLOMATIE AU SERVICE DE L'ACTION HUMANITAIRE</b>	<b>10</b>
1.1 DEFENSE DU MULTILATÉRALISME ET RESPECT DU DIH : UNE VOLONTE REAFFIRMÉE	10
1.2 UN PLAIDOYER CONTINU POUR ASSURER LE RESPECT DU DIH DANS LE CYBERESPACE ET PAR LES SYSTEMES D'ARMES LETAUX AUTONOMES (SALA)	13
1.3 PROTECTION DES ENFANTS ET RENFORCEMENT DES DROITS DES FEMMES : UN BILAN NUANCÉ	14
1.4 DES PARTENARIATS RECOMPOSES POUR UNE DIPLOMATIE HUMANITAIRE PLUS OPERATIONNELLE	17
<b>2. UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE À ACCOMPAGNER</b>	<b>22</b>
2.1 UNE AUGMENTATION INÉDITE DES FINANCEMENTS DE L'ACTION HUMANITAIRE	22
2.2 UN SUIVI DES FINANCEMENTS À RENFORCER	25
2.3 DES MODALITES D'ACCOMPAGNEMENT À CONSOLIDER FACE À L'AUGMENTATION DES MOYENS	27
<b>3. UN MODELE HUMANITAIRE À REPENSER POUR DES PRATIQUES RENOUVELÉES</b>	<b>29</b>
3.1 NEXUS HUMANITAIRE-DEVELOPPEMENT : UNE PRATIQUE ENCORE DISCRÈTE	29
3.2 LA PRISE EN COMPTE DU GENRE : UN ENJEU TRANSVERSAL	31
3.3 LOCALISATION DE L'AIDE : UN ENGAGEMENT EN POINTILLÉS	33
<b>4. BILAN DE LA SHRF 2018-2022 ET NOUVEAUX ENJEUX POUR LA FUTURE STRATEGIE</b>	<b>36</b>
4.1 BILAN DE LA SHRF 2018-2022 ET RECOMMANDATIONS	36
4.2 DES ENGAGEMENTS FORTS ATTENDUS	37
<b>ANNEXES</b>	<b>40</b>
1. LISTE DES INTERLOCUTEURS RENCONTRES	40
2. RESULTATS DE L'ENQUETE EN LIGNE	42

## ACRONYMES

AAP	Aide Alimentaire Programmée
AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CCAC	Convention sur Certaines Armes Classiques
CDCS	Centre de Crise et de Soutien
CICD	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CICR	Comité International de la Croix Rouge
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
CNH	Conférence Nationale Humanitaire
CPI	Cour Pénale Internationale
COHS	Centre Opérationnel Humanitaire et Stabilisation
CSNU	Conseil de Sécurité des Nations unies
DGM	Direction Générale à la Mondialisation
DIH	Droit International Humanitaire
FTS	Financial Tracking Service
FUH	Fonds d'Urgence Humanitaire
GEG	Groupe d'Experts Gouvernementaux
IIIM	(Triple IM) Mécanisme International, Impartial et Indépendant
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères
MRM	Mécanisme de surveillance et de communication de l'information
NUOI	Nations unies et organisations internationales
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCLCH	Office Central de Lutte contre les Crimes contre l'Humanité, les génocides et les crimes de guerre
OCS	Organisation de la société civile
OEWG	<i>Open-Ended Working Group</i>
OIF	Organisation internationale de la francophonie
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PICIAC	Partenariat international contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques
ONU	Organisation des Nations unies
RCA	République Centrafricaine
RNB	Revenu National Brut
SALA	Systèmes d'Armes Létaux Autonomes
SHRF	Stratégie Humanitaire de la République Française
SNPC	Système de Notification des Pays Créanciers
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'Enfance

# RESUME EXECUTIF

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

Ce bilan, vise à documenter le niveau de mise en œuvre de cette dernière, et en particulier de ses 15 engagements, mais aussi à dresser un état des lieux des résultats obtenus et difficultés rencontrées quatre ans après leur lancement, ainsi qu'à identifier les éventuels enjeux émergents, partiellement couverts ou absents de la stratégie.

## Une diplomatie au service de l'action humanitaire ?

La France a fait de la promotion et du renforcement du respect du droit international humanitaire (DIH) l'un des axes majeurs de sa stratégie humanitaire 2018-2022. L'actualité de ces dernières années a démontré que la défense du DIH restait une priorité. Depuis la revue à mi-parcours, la France a su maintenir une participation active aux mécanismes intergouvernementaux tout en étant force de proposition dans les plus hautes instances internationales, et ce malgré les tensions croissantes au sein des mécanismes multilatéraux et la remise en question de principes du droit international par certaines puissances. Des efforts ont été entrepris pour rendre la diplomatie humanitaire de la France davantage opérationnelle, notamment par la formation de ses personnels diplomatiques. Les impacts de ces efforts restent cependant relatifs au vu du contexte mondial et de la perte d'influence de la France dans certaines régions du globe, à la suite notamment de ruptures auprès de partenaires historiques (Sahel, RCA).

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°1** : Par sa participation active aux mécanismes intergouvernementaux et par ses initiatives (Appel à l'action humanitaire dans le cadre de l'Alliance pour le multilatéralisme en septembre 2019, Forum humanitaire européen en mars 2022), la France a fait de la protection des personnels humanitaires et médicaux l'une de ses priorités. Les efforts entrepris pour opérationnaliser cet engagement doivent se poursuivre.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°2** : La France poursuit la promotion de la protection des enfants et de leurs droits dans les conflits auprès de la communauté internationale, notamment par la défense des Principes et Engagements de Paris. Outre des efforts réguliers engagés pour soutenir l'UNICEF, le gouvernement français mène également des actions concrètes sur son territoire national en faveur de la protection des enfants.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°3** La France mène des actions concrètes pour renforcer les droits des femmes et des filles et leur autonomisation dans les pays en crises. La mise en œuvre du 3e plan national d'action 2021-2025, prévu dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », s'inscrit dans cet objectif.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°4** : Le processus de création d'un forum de discussions, où les États échangent pour permettre la promotion et le renforcement du DIH, a été interrompu au mois de mars 2019 à cause de divergences entre États.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°5** : La France poursuit ses efforts afin d'encadrer davantage le recours au droit de veto en cas d'atrocité de masse. Cependant, l'objectif de 129 signatures d'États membres d'ici la fin d'année 2018 n'a pas été atteint. Au 9 juin 2022, l'initiative était soutenue par 106 États signataires.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°6** : La France reste un acteur majeur dans l'appui technique et financier dans la lutte contre l'impunité et lève progressivement les blocages législatifs pour optimiser son soutien au Mécanisme international, impartial et indépendant (IIIM).

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°7** : La France participe pleinement au processus de discussions sur l'application du DIH dans le cyberspace et concernant les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) au sein de la CCAC. Si plusieurs initiatives ont été entreprises à l'échelle internationale comme nationale, le contexte mondial ne facilite pas les discussions, induisant des blocages dans les processus de négociations.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°8** : La France maintient un dialogue constructif auprès de ses partenaires historiques et développe de nouvelles coopérations auprès d'acteurs émergents. Toutefois, certains

positionnements stratégiques peuvent altérer le poids de la France en termes de diplomatie humanitaire. L'évolution des crises actuelles au Sahel ainsi que la guerre en Ukraine rendent l'influence française dans les dialogues humanitaires plus incertaine.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°9** : La France poursuit ses engagements de diffusion et de formation au DIH et met en œuvre un Plan national de formation au DIH des acteurs étatiques et non-étatiques français et de pays partenaires.

### Un changement d'échelle à accompagner

Le seuil symbolique des 500 millions d'euros consacrés au financement de l'aide humanitaire a été dépassé fin 2022. Si cette trajectoire budgétaire est largement saluée par les acteurs opérationnels, la hausse des financements doit se poursuivre, qui plus est dans un contexte de croissance exponentielle des besoins humanitaires. Les engagements relatifs à la simplification et l'harmonisation des procédures ont quant à eux été partiellement atteints. Des efforts ont été réalisés pour adopter le modèle standardisé de reporting 8+3. Cependant, les nouvelles exigences en matière de criblage, le manque de moyens dédiés pour accompagner cette montée en puissance de l'aide humanitaire et la difficile coordination des financements, vont à l'encontre des engagements pris par la France. Le dialogue entre les différents guichets doit se poursuivre pour optimiser leur complémentarité et la consultation des acteurs opérationnels doit être systématisée.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°10** : L'objectif symbolique des 500 millions d'euros dédiés à l'action humanitaire en 2022 est atteint mais ne permettra pas de se positionner comme espéré au niveau international.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°11** : De nombreuses difficultés persistent quant au suivi et au reporting des financements humanitaires français, qu'il devient urgent de résoudre.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°12** : Le projet pilote d'harmonisation et de simplification des exigences de suivi proposé dans le cadre du Grand Bargain, dit « modèle 8+3 », a bien été adopté par les guichets de financements français (CDCS/COHS, DGM/DDD/HUMA). Cependant, des inquiétudes s'expriment quant aux capacités de ces guichets à gérer la montée en puissance de l'aide humanitaire française induite par l'augmentation budgétaire.

### Un modèle humanitaire à repenser pour des pratiques renouvelées

L'augmentation en fréquence et en durée des crises appelle au renforcement du lien entre urgence et développement. L'approche globale qui concilierait aide d'urgence et stratégie à long terme n'est que trop rarement perceptible sur les terrains de crise. S'agissant des engagements relatifs à la prise en compte du genre dans l'aide humanitaire et au renforcement des acteurs locaux, des efforts ont été réalisés, notamment dans l'instruction des projets. Cependant, ces enjeux transversaux, tout comme les transformations qu'ils sous-tendent, ne sauraient être abordés par de simples marqueurs. Seul un changement de paradigme chez les acteurs institutionnels comme issus de la société civile permettra une évolution des pratiques et du système dans son ensemble. Les efforts doivent donc être poursuivis, approfondis et accompagnés sur la durée.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°13** : Dans la perspective de mieux lier l'aide d'urgence et l'aide au développement, des évolutions positives ont été réalisées en termes de doctrines et de dispositifs. Sur le plan opérationnel, des efforts de coordination ont été entrepris par le CDCS et l'AFD. En revanche, une volonté stratégique commune reste à mettre en œuvre pour assurer une réelle continuité des financements dès que cela est possible et pertinent.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°14** : Le marqueur genre est aujourd'hui exigé dans les formats de reporting de l'ensemble des projets humanitaires. Le renforcement de la sensibilisation et de la formation des instructeurs de projets permettrait d'atteindre les objectifs fixés par la Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

**Niveau de mise en œuvre de l'engagement n°15** : Le marqueur « localisation » n'a finalement pas été développé. Le MEAE finance cependant des ONG locales dans certains contextes de crise mais le renforcement des exigences de redevabilité des bailleurs, notamment sur des aspects administratifs et comptables, peut devenir un frein au financement de petites structures locales. Plus qu'un marqueur, un changement en profondeur des pratiques du secteur, à l'échelle nationale et internationale est nécessaire.

Dans la continuité de la revue à mi-parcours, cette revue finale de la SHRF 2018-2022 met une nouvelle fois en évidence l'importance des engagements pris, les progrès réalisés, mais aussi un certain nombre d'enjeux et de difficultés rencontrés. Ces éléments sont essentiels à prendre en compte à l'heure de l'élaboration de la future Stratégie humanitaire de la République française. Bien qu'il se soit écoulé près de 4 ans, les 15 engagements identifiés sont, pour beaucoup, encore largement d'actualité et les efforts entrepris par la France doivent se poursuivre :

- ✓ **Accompagner l'augmentation des ressources** : L'accroissement significatif des financements de l'action humanitaire française est une réussite emblématique de la SHRF 2018-2022. S'agissant déjà d'un rattrapage, ces efforts ne doivent pas faiblir, les contributions bilatérales et multilatérales continuent d'être insuffisantes au regard des besoins humanitaires grandissant. En parallèle, il est urgent d'accompagner cette montée en puissance par les moyens humains et techniques qui s'imposent. Outre la nécessité de mettre en place un système de suivi efficace des financements humanitaires français à l'échelle nationale et internationale, la priorité doit être de renforcer les capacités humaines des guichets de financement. Par ailleurs, une stratégie de gestion des fonds additionnels doit être réfléchie avec les acteurs de l'aide afin que cette augmentation des moyens permette un véritable gain d'efficacité en évitant l'écueil d'une augmentation mécanique des financements déjà existants et au détriment d'autres approches (soutien aux acteurs locaux, plus grande couverture géographique, projets innovants, etc.).
- ✓ **Préserver l'impartialité, l'efficacité et la redevabilité de l'aide** : Les enjeux de protection du personnel humanitaire, les contraintes toujours plus importantes pesant aux niveaux administratifs et financiers, la multiplication des catastrophes liées au changement climatique et les conséquences des crises géopolitiques (Sahel, Afghanistan, Ukraine, etc.) constituent des défis toujours plus importants pour la réponse humanitaire. Par ailleurs, les lignes rouges pour éviter l'instrumentalisation de l'aide humanitaire dans des contextes extrêmement politisés mériteront d'être mieux définies dans un dialogue pluri-acteurs. La future SHRF devra porter une attention particulière à ce que les mécanismes en place préservent une aide humanitaire réellement impartiale, efficace et redevable tant envers les populations touchées par les crises qu'envers les contribuables français.
- ✓ **Redonner une impulsion politique** : En ce qui concerne le traitement durable des crises, il apparaît nécessaire d'approfondir les liens entre urgence et développement en dépassant les différences d'approches institutionnelles et pour commencer par l'élaboration de diagnostics conjoints, le partage d'information plus systématique et la planification concertée dès que possible. En dépit des évolutions doctrinales et des efforts de coordination entre l'AFD et le MEAE, une vision stratégique sur les contextes de crises, permettant de mieux articuler les différents instruments, reste à développer. Certains interlocuteurs évoquent le besoin d'une entité (politique, telle qu'un secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères, ou technique, telle qu'un secrétariat général adjoint à la coopération civile, placé auprès du ministre) qui aurait pour rôle, et la légitimité, de donner une direction commune, de coordonner les différents instruments du dispositif français, et qui pourrait dès lors animer la réflexion collective autour de stratégies pays partagées.
- ✓ **Participer au renouvellement en profondeur du secteur de l'aide** : Il s'agit enfin d'accompagner et d'approfondir les engagements qui nécessitent un changement de pratiques (intégration transversale et spécifique des enjeux liés au genre, localisation) par une réflexion plus poussée, des échanges d'expériences, des formations, etc. afin d'accompagner les changements visés au sein des programmes, des organisations et du secteur plus globalement. Seuls des engagements ambitieux, accompagnés de moyens adaptés et d'une volonté transformatrice, permettront aux acteurs humanitaires français de participer aux transformations du secteur, attendues par les acteurs locaux et les populations touchées par les crises.

# INTRODUCTION

« Face à la multiplication des crises, à leur allongement et à leur caractère plus complexe, les besoins en aide humanitaire n'ont cessé de croître dans le monde. Afin de se donner les moyens d'y répondre, la France a souhaité marquer une nouvelle étape dans son engagement en faveur de l'action humanitaire en se dotant d'une stratégie ambitieuse pour la période 2018-2022 »<sup>1</sup>. Cette stratégie est orientée autour de trois grands axes : l'augmentation des moyens et l'amélioration de leur emploi ; l'inscription de l'action humanitaire dans le traitement durable des crises ; le renforcement du respect du droit international humanitaire (DIH) dans les enceintes internationales, dans les relations bilatérales et sur le terrain. Pour répondre à ces trois défis, quinze engagements ont été pris par le gouvernement français.

En 2018, ces engagements répondaient à des enjeux spécifiques, relatifs à un contexte précis. À l'époque, l'adhésion de la France aux conclusions du Sommet mondial sur l'action humanitaire – ou *Grand Bargain* – donnait un aperçu des futures directives de la France en matière d'action humanitaire (transparence et moyens alloués, localisation, Nexus, etc.). En parallèle, les violations croissantes du DIH et la paralysie d'instances internationales, telles qu'a connu le Conseil de sécurité lors de la crise syrienne, ont appuyé la volonté de la France de promouvoir et de renforcer le respect du DIH.

En quatre ans, la situation humanitaire et les défis du secteur de l'aide ont fortement évolué. Parmi les récents bouleversements, on notera les crises sanitaires, les crises économiques induites par la pandémie de la Covid-19 ; la dégradation continue de la sécurité alimentaire et de la nutrition mondiales ; le retrait des forces américaines d'Afghanistan et la prise de pouvoir des Talibans ; la crise sécuritaire au Sahel et plus récemment l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Couplée à ces événements, l'intensification des catastrophes naturelles – dues aux effets du dérèglement climatique – vient accroître les besoins humanitaires et modifier l'ordre établi des relations Nord-Sud. Face à ces défis, le secteur de l'aide se transforme et doit répondre à de nouveaux enjeux.

Malgré un contexte de fortes tensions internationales, les moyens dédiés à l'aide se sont accrus, en particulier par des investissements massifs de la France au travers de ses instruments Défense – Diplomatie – Développement (3D) en lien avec l'humanitaire et la stabilisation, notamment au Sahel et au Moyen Orient. Dans le cadre de la lutte internationale contre le blanchiment, la fraude et le financement du terrorisme, les mesures de criblage ont cristallisé les tensions entre les ONG et les autorités françaises, malgré les exemptions accordées pour les bénéficiaires finaux de l'aide humanitaire. Si la SHRF 2018-2022 pouvait difficilement anticiper ces évolutions, il est important d'analyser comment chacun des engagements a été mis en œuvre tout en tenant compte de ces réalités conjoncturelles.

En 2020, le Groupe URD a réalisé la revue à mi-parcours de la SHRF 2018-2022. En 2022, alors que la stratégie touche à sa fin, c'est un bilan plus complet et final qu'il s'agit de réaliser. Reprenant les conclusions de l'exercice à mi-parcours, cette revue finale a été complétée par l'analyse de trois sources d'informations principales collectées entre juillet et septembre 2022 : 1/ les sources bibliographiques, particulièrement importantes pour l'axe relatif au DIH, pour lequel les déclarations, positions, actions communes, etc., constituent des indicateurs clés de mise en œuvre ; 2/ les entretiens individuels et collectifs réalisés auprès d'acteurs institutionnels (21 personnes interrogées) et opérationnels (12 personnes interrogées). Un atelier de travail, réunissant des représentants d'organisations humanitaires, a également été organisé. La liste complète des personnes enquêtées est disponible en Annexe 1 ; 3/ la diffusion d'un questionnaire en ligne auprès des acteurs opérationnels et institutionnels (22 répondants). Les conclusions présentées dans ce rapport se fondent sur le recoupement de ces différentes sources d'information. Ce travail présente une analyse la plus objective possible, issue de la triangulation des informations collectées. Les sources notamment bibliographiques sont citées et référencées en note de bas de page, contrairement aux apports issus des entretiens ou de l'enquête, en respect du principe d'anonymat présenté lors de la collecte d'informations. Enfin la première version du rapport a fait

---

<sup>1</sup> Source : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2018-2022/>



l'objet d'échanges avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), qui ont permis d'étayer ou de nuancer certains propos sans remettre en cause cependant l'indépendance de l'analyse présentée ici.

Le présent rapport est construit sur la même structure que la stratégie et la revue à mi-parcours : en première partie, les efforts, succès et limites de l'action humanitaire française sont présentés à travers l'analyse des neuf premiers engagements relatifs au DIH ; en deuxième partie, la question de l'augmentation des moyens, de leur suivi et des capacités de gestion (engagements 10 à 12) est analysée ; en troisième partie, les efforts mis en œuvre pour la qualité de l'aide, en particulier le traitement durable des crises, la prise en compte du genre et le soutien à la localisation (engagements 13 à 15) sont présentés ; enfin, le bilan général - intégrant les recommandations pour la prochaine stratégie - est exposé en dernière partie. Pour chaque engagement, un chapeau introductif présente la synthèse de son état de mise en œuvre et des principaux résultats obtenus, suivi d'une analyse plus développée.

# 1. UNE DIPLOMATIE AU SERVICE DE L'ACTION HUMANITAIRE

La France a fait de la promotion et du renforcement du respect du droit international humanitaire (DIH) l'un des axes majeurs de sa stratégie humanitaire 2018-2022. L'actualité de ces dernières années a démontré que la défense du DIH restait une priorité. Depuis la revue à mi-parcours, la France a su maintenir une participation active aux mécanismes intergouvernementaux tout en étant force de proposition dans les plus hautes instances internationales, et ce malgré les tensions croissantes au sein des mécanismes multilatéraux et la remise en question de principes du droit international par certaines puissances. Des efforts ont été entrepris pour rendre la diplomatie humanitaire de la France davantage opérationnelle, notamment par la formation de ses personnels diplomatiques. Les impacts de ces efforts restent cependant relatifs au vu du contexte mondial et de la perte d'influence de la France dans certaines régions du globe, à la suite notamment de ruptures auprès de partenaires historiques (Sahel, RCA).

## 1.1 DEFENSE DU MULTILATÉRALISME ET RESPECT DU DIH : UNE VOLONTE REAFFIRMÉE

**Engagement n°1** : *La France s'engage à bâtir une coalition d'États solide pour renforcer la protection des personnels humanitaires et médicaux opérant en situation de conflit, dans le prolongement de son initiative lancée le 31 octobre 2017 au CSNU, et à obtenir des ralliements à la déclaration politique adoptée à cette occasion.*

Par sa participation active aux mécanismes intergouvernementaux et par ses initiatives (Appel à l'action humanitaire dans le cadre de l'Alliance pour le multilatéralisme en septembre 2019, Forum humanitaire européen en mars 2022), la France a fait de la protection des personnels humanitaires et médicaux l'une de ses priorités. Les efforts entrepris pour opérationnaliser cet engagement doivent se poursuivre.

**Engagement n°4** : *La France continuera à participer au processus intergouvernemental engagé après la 32<sup>e</sup> Conférence du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, afin de trouver un accord sur un potentiel forum des États destiné à renforcer le respect du droit international humanitaire en créant un espace de dialogue.*

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

Comme souligné dans la précédente revue à mi-parcours, le processus intergouvernemental engagé suite à la 32<sup>e</sup> Conférence du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont l'objectif était la création d'un forum des États destiné à renforcer le respect du DIH, a été interrompu en mars 2019. En cause : le blocage de certains États qui percevaient dans la construction de cet espace de dialogue une possible forme d'ingérence dans leurs affaires intérieures.

À la suite de cet échec, la France et l'Allemagne qui, dès 2017 s'étaient engagées à bâtir une coalition d'États pour la protection des personnels humanitaires et médicaux<sup>1</sup>, ont fait de la défense du multilatéralisme et du respect du DIH une priorité commune lors de leurs présidences jumelées du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) en mars et avril 2019. Le 2 avril 2019, les ministres des Affaires étrangères Jean-Yves Le Drian (France) et Heiko Maas (Allemagne) lançaient l'« Alliance pour le multilatéralisme ». Présentée comme garante d'un ordre multilatéral fondé sur le respect du droit international, cette alliance informelle regroupe aujourd'hui 70 États autour de six domaines d'actions multilatérales. Parmi ces domaines d'actions, trois initiatives font directement écho aux engagements de la stratégie :

- La promotion des 11 principes directeurs sur les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA-LAWS)

---

<sup>1</sup> Fait suite à la déclaration politique du 31 octobre 2017 sur la protection des personnels humanitaires et médicaux endossée par 47 États.

- agréés par les États membres de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC),
- L'Appel de Paris pour la sécurité et la confiance dans le cyberspace,
- L'Appel à l'Action humanitaire.

L'Appel à l'Action humanitaire, rejoint à ce jour par 53 États<sup>1</sup>, vise à rassembler les membres des Nations unies autour de quatre objectifs :

- La mise en œuvre du droit existant sur le terrain pour la protection des personnels humanitaires et médicaux,
- La formation des acteurs étatiques et non-étatiques au DIH,
- La prise en compte des préoccupations des acteurs humanitaires lors de l'élaboration de sanctions et de législations anti-terroristes,
- Le renforcement de la documentation des violations du DIH et de la lutte contre l'impunité.

Concernant ce dernier point, le Président de la République Emmanuel Macron a réaffirmé lors de la Conférence nationale humanitaire de 2020, la volonté de la France de « [développer] des actions de coopération dans le domaine judiciaire avec les États qui le souhaitent afin qu'ils puissent, de manière plus efficace, ouvrir des enquêtes et engager des poursuites »<sup>2</sup>. Cela fait directement écho au tragique assassinat au Niger de 8 personnes dont 6 membres de l'ONG ACTED, de leur chauffeur et de leur guide le 9 août 2020.

Bien que les avancées sur la protection des personnels humanitaires et médicaux dépendent des considérations politiques de l'État hôte, des efforts sont également entrepris par l'administration française pour faciliter la remontée d'information depuis le terrain grâce à un dialogue renforcé entre ONG et ambassades.

Plus récemment, la République française a confirmé son engagement pour le renforcement du respect du DIH lors du premier Forum humanitaire européen. Co-organisé au mois de mars 2022 par la France et la Commission européenne, ce forum avait pour objectif de mobiliser l'Union européenne, les agences humanitaires des Nations unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG), autour des principaux défis humanitaires. La protection de l'espace humanitaire fût l'un des quatre axes abordés, pour lequel : « Les participants se sont engagés à défendre le respect du droit international humanitaire, la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires et à promouvoir l'Appel à l'action humanitaire. »<sup>3</sup>

La France s'est activement engagée dans le processus de négociation d'une déclaration politique sur la protection des civils contre les conséquences humanitaires de l'emploi d'armes explosives en zones peuplées (EWIPA). Lors des dernières consultations organisées à Genève en juin 2022, la France a annoncé qu'elle soutenait la version finale du texte qui sera très prochainement ouvert à la signature des États. Ce texte permettra d'engager le plus grand nombre d'États possibles à œuvrer de concert en faveur d'un meilleur respect des règles et principes du DIH. En réaffirmant la primauté du DIH et en reconnaissant l'ampleur des conséquences humanitaires causées par l'usage d'armes explosives en zones peuplées, ce texte contribuera à faire évoluer les procédures et pratiques opérationnelles des États, en particulier lors de l'emploi d'armes explosives en zones peuplées, en tenant compte de la spécificité du milieu urbain et des circonstances propres à l'attaque. Ainsi, comme la France l'a rappelé à Genève en juin 2022, ces mesures pourront amener, le cas échéant, « le commandement à décider de s'abstenir d'employer des armes explosives dans les zones peuplées, dès lors qu'il existe un risque pour les civils ou les biens de caractère civils ». Le mécanisme de suivi associé, en facilitant le renforcement de la coopération, de la formation et l'échange de savoir-faire techniques et tactiques entre les États et les forces armées, ainsi que la

---

<sup>1</sup> Albanie, Allemagne, Andorre, Argentine, Autriche, Belgique, Bénin, Bulgarie, Chili, Chypre, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Honduras, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Macédoine du Nord, Maldives, Mali, Malte, Mexique, Moldavie, Monaco, Monténégro, Niger, Norvège, Nouvelle-Zélande, Palestine, Paraguay, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République centrafricaine, République dominicaine, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchad, Tunisie, Uruguay et l'Union européenne.

<sup>2</sup> Source : Intervention du Président de la République à la Conférence nationale humanitaire le 17 décembre 2020.

<sup>3</sup> Source : Forum humanitaire européen - Communiqué de presse conjoint de la France et de la Commission européenne <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/actualites-et-evenements/article/forum-humanitaire-europeen-communique-de-presse-conjoint-de-la-france-et-de-la>

poursuite d'un dialogue continu avec les acteurs de l'humanitaire et de la société civile, permettront la définition et le partage de bonnes pratiques visant à mieux traduire les principes du droit international humanitaire dans la planification et la conduite des opérations militaires, notamment lorsque l'emploi d'armes explosives en zones urbaines est envisagé.

Si ces initiatives - témoignant d'un réel engagement de la France à l'égard des questions humanitaires - sont saluées par certains des acteurs interrogés, d'autres expriment des réserves. Une initiative telle que l'Appel à l'action humanitaire risquerait d'être contreproductive dès lors qu'elle se fonde sur les Conventions de Genève mais qu'elle ne parvient pas à réunir l'ensemble des États membres des Nations unies, le risque étant de remettre en question l'universalité de ces Conventions, maintenant reconnues comme faisant partie du droit coutumier. Bien que le portage politique des enjeux humanitaires par la France dans les hautes instances internationales ne soit plus à démontrer, leur traduction opérationnelle continue de faire défaut. À plusieurs reprises, les ONG ont insisté sur le décalage entre les positions affichées par la France et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Plus largement, cela questionne l'efficacité des moyens à disposition des États pour réduire l'insécurité des acteurs opérationnels sur les terrains de crise.

En résumé, par sa participation active aux mécanismes intergouvernementaux et par ses initiatives, la France affirme son intention de se positionner, au sein des enceintes internationales, comme un acteur clé du respect et de l'application du DIH. La protection de l'espace humanitaire doit rester une priorité à tous les niveaux, qui plus est dans le contexte actuel où les travailleurs de l'aide sont encore trop souvent ciblés.

**Engagement n°5** : *La France s'engage à poursuivre ses efforts pour rallier le plus grand nombre de soutiens à son objectif d'encadrer le veto en cas d'atrocités de masse, y compris auprès des membres permanents du Conseil de sécurité.*

La France poursuit ses efforts afin d'encadrer davantage le recours au droit de veto en cas d'atrocité de masse. Cependant, l'objectif de 129 signatures d'États membres d'ici la fin d'année 2018 n'a pas été atteint. Au 9 juin 2022, l'initiative était soutenue par 106 États signataires.

Comme précisé dans la revue à mi-parcours, l'échec de la création du forum d'États pour renforcer le respect du DIH en 2018 a démontré que, ni la position marquée de la France ni même son engagement ne peuvent dépasser la remise en question par certaines puissances de principes du droit international autrefois mieux respectés. Ces questions humanitaires sont de plus en plus politisées et instrumentalisées au service d'intérêts stratégiques d'États, bloquant ainsi les mécanismes intergouvernementaux. L'encadrement du droit de veto en cas d'atrocités de masse, devenu un objectif de la diplomatie française depuis la présidence de François Hollande (2012-2017), en est une illustration. Le 26 avril 2022, Nathalie Broadhurst, représentante permanente adjointe de la France auprès des Nations unies, rappelait à l'Assemblée générale : "Le veto n'est pas un privilège. Il implique des devoirs et une responsabilité particulière pour les membres permanents [...]. L'agression contre l'Ukraine démontre la nécessité de consolider notre système de sécurité collectif"<sup>1</sup>. Au 9 juin 2022, l'initiative que portent conjointement la France et le Mexique était soutenue par 106 signataires contre les 129 nécessaires. Selon certaines personnes interrogées, de tels engagements pris par la France ont davantage une portée symbolique qu'opérationnelle. Si l'encadrement du recours au veto est un « marqueur politique » fort, les acteurs humanitaires restent pessimistes sur son aboutissement.

Par ailleurs, la résolution "Mandat permanent pour un débat de l'Assemblée générale lorsqu'un veto est opposé au Conseil de sécurité", initiée par le Liechtenstein et soutenue par la France a été adoptée le 26 avril 2022 à l'ONU. Si elle n'est pas contraignante, cette résolution oblige toutefois les cinq membres permanents du Conseil de sécurité à justifier leur recours au veto devant l'Assemblée générale. Sans aller aussi loin que l'initiative de la France, ce texte est une importante avancée dans l'encadrement du droit de veto.

---

<sup>1</sup> Source : Intervention de Mme Nathalie Broadhurst, représentante permanente adjointe de la France auprès des Nations unies, à l'Assemblée générale [https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede\\_document.php?1661337017957](https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php?1661337017957)

## 1.2 UN PLAIDOYER CONTINU POUR ASSURER LE RESPECT DU DIH DANS LE CYBERESPACE ET PAR LES SYSTEMES D'ARMES LETAUX AUTONOMES (SALA)

**Engagement n°7** : *La France agira auprès de ses partenaires et au sein des enceintes concernées pour contribuer à la pleine application du DIH dans le cyberspace. Elle continuera à participer activement aux discussions internationales sur les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA<sup>1</sup>) au sein de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC), notamment en ce qui concerne l'application du DIH.*

La France participe pleinement au processus de discussions sur l'application du DIH dans le cyberspace et concernant les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) au sein de la CCAC. Si plusieurs initiatives ont été entreprises à l'échelle internationale comme nationale, le contexte mondial ne facilite pas les discussions, induisant des blocages dans les processus de négociations.

Le 24 février 2022, une heure avant l'invasion de l'Ukraine par les forces armées russes, une cyberattaque d'envergure, ciblant le réseau du satellite KA-SAT, occasionnait d'importantes perturbations de communication en Ukraine ainsi que dans plusieurs États membre de l'UE. Cette attaque, attribuée à la Fédération de Russie et fermement condamnée par l'UE<sup>2</sup>, n'a été que le préambule d'un conflit se déroulant aussi bien sur le terrain physique que dans l'espace numérique. Par ces récents événements, l'engagement de la France pour la pleine application du DIH dans le cyberspace continue d'être de circonstance. Depuis les conclusions de la précédente revue à mi-parcours, plusieurs évolutions notables sont à souligner. Tout d'abord, l'Appel de Paris<sup>3</sup>, lancé par la France en 2018, est désormais fort de 1200 soutiens, dont 80 gouvernements, plus de 700 entreprises et 350 organisations issues de la société civile. Cela en fait la plus grande initiative multi-acteurs au monde en matière de cybersécurité. Ensuite, le Livre blanc "Droit international appliqué aux opérations dans le cyberspace", publié en 2019 par le ministère des Armées, reste l'ouvrage de référence sur les positions de la France vis-à-vis de l'application du droit international dans le cyberspace. Si un tel document n'est pas juridiquement contraignant, nombre d'interlocuteurs interrogés ont salué l'initiative.

Enfin, au sein de la communauté internationale, la France maintient une participation active aux forums des Nations unies : au *Governmental Group of Experts* (GGE) entre 2004 et 2021, et plus récemment à l'*Open-Ended Working Group* (OEWG). Ce dernier a été créé en 2018 sous l'impulsion de la Russie. À la différence du GGE, l'OEWG est ouvert à l'ensemble des États membres ainsi qu'aux organisations de la société civile et aux entreprises. Le rapport de 2021 du GGE stipule que "le DIH ne s'applique que dans les situations de conflit armé"<sup>4</sup>. Il y est précisé que l'application des principes du DIH d'humanité, de distinction, de précaution et de proportionnalité aux technologies de l'information et de la communication doit être davantage étudiée. Le rapport 2021 de l'OEWG<sup>5</sup> ne fait quant à lui ni mention du DIH ni de ses principes. Malgré un plaidoyer fort de la France, l'application du DIH dans l'espace numérique reste un défi.

Concernant la problématique des systèmes d'armes létaux autonomes (SALA), et bien que ce sujet soit encore prospectif, la France continue d'être impliquée dans les discussions internationales portant sur leurs caractéristiques et leurs potentiels usages au sein du groupe d'experts gouvernementaux (GGE) de la Convention sur certaines armes classiques. Dans le cadre de l'Alliance pour le multilatéralisme, la France et l'Allemagne ont proposé en septembre 2019 - « la déclaration sur les SALA » qui reprend les 11 principes directeurs agréés par

---

<sup>1</sup> La définition des SALA ne fait pas encore l'objet d'une définition agréée au niveau international. Le terme est utilisé ici de manière générale, sans préjudice à d'éventuelles différenciations qui peuvent être promues, notamment par la France, dans les discussions internationales. Aujourd'hui le ministère des Armées préfère parler de « systèmes d'armes intégrant de l'autonomie ».

<sup>2</sup> Source : Déclaration de M. Josep Borrell, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, au nom de l'Union européenne, 10/05/2022. [https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/outil/documents/accede\\_document.php?1661174260765](https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/outil/documents/accede_document.php?1661174260765)

<sup>3</sup> Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace, lancé en 2018 par la France dans le cadre de l'Alliance pour le multilatéralisme. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/cybersecurite-appel-de-paris-du-12-novembre-2018-pour-la-confiance-et-la/>

<sup>4</sup> Source : UN GGE 2021 report [https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/08/A\\_76\\_135-2104030E-1.pdf](https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/08/A_76_135-2104030E-1.pdf)

<sup>5</sup> Source : OEWG 2021 report <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-report-A-AC.290-2021-CRP.2.pdf>

les Hautes Parties contractantes de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC)<sup>1</sup>. Ces principes affirment notamment que le DIH s'applique à tous les systèmes d'armes, y compris ceux dotés d'autonomie, que la décision d'en faire usage doit toujours relever d'une responsabilité humaine et que les États doivent examiner la licéité des armes nouvelles qu'ils développent ou acquièrent. La déclaration proposée par la France et l'Allemagne a été endossée par 82 États dont les États-Unis, la Russie et la Chine. D'importants espoirs reposaient sur la 6<sup>e</sup> conférence d'examen de la CCAC, présidée par la France.

Cette réunion, qui s'est tenue à Genève du 13 au 17 décembre 2021 sous présidence française, a permis d'obtenir le renouvellement du GGE - doté d'un mandat renforcé pour 2022 - ainsi que l'adoption d'une déclaration solennelle des Hautes Parties contractantes dans le cadre de laquelle elles s'engagent à intensifier les efforts menés par le GGE, pour répondre aux défis posés par les SALA.

Toutefois, en raison de blocages lors des sessions 2022 du GGE SALA, les Hautes Parties contractantes ne sont pas parvenues à acter les points de convergence parmi les délégations. Néanmoins, les États se sont accordés sur la poursuite des discussions en 2022. Enfin, malgré ces dissensions, la France a réaffirmé lors de la dernière réunion du groupe d'experts gouvernementaux (GGE) sur les SALA, le 25 juillet 2022, sa détermination à poursuivre les travaux dans le cadre de la CCAC<sup>2</sup>. Elle porte à ce titre depuis 2021, conjointement avec l'Allemagne, une initiative visant à structurer les débats selon une double approche : d'une part, renoncement aux systèmes d'armes létaux autonomes incompatibles avec le DIH, et d'autre part encadrement des systèmes d'armes létaux intégrant de l'autonomie pouvant développés et utilisés conformément au DIH. Cette structuration des débats en deux volets est aujourd'hui soutenue par 7 autres partenaires européens<sup>3</sup> ainsi que par un nombre croissant de délégations, visant ainsi à assurer le plein respect du DIH dans le domaine des SALA<sup>4</sup>.

Comme le précisait la précédente revue à mi-parcours, ces sujets sont traités conjointement par le ministère des Armées, les directions centrales du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ainsi que par les Représentations permanentes à Genève (auprès de l'ONU et auprès de la Conférence du désarmement). Selon les problématiques traitées, le CICR est consulté. Cependant, une coopération interministérielle associée à des consultations régulières avec des acteurs engagés dans ce domaine, permettrait d'approfondir les travaux et processus intergouvernementaux à venir.

## 1.3 PROTECTION DES ENFANTS ET RENFORCEMENT DES DROITS DES FEMMES : UN BILAN NUANCÉ

**Engagement n°2** : *La France poursuivra la promotion de la protection des enfants dans les conflits armés pour la renforcer et continuera avec l'UNICEF à promouvoir l'universalisation des Principes et Engagements de Paris.*

La France poursuit la promotion de la protection des enfants et de leurs droits dans les conflits auprès de la communauté internationale, notamment par la défense des Principes et Engagements de Paris. Outre des efforts réguliers engagés pour soutenir l'UNICEF, le gouvernement français mène également des actions concrètes sur son territoire national en faveur de la protection des enfants.

La France continue de mobiliser la communauté internationale pour la promotion de la protection des enfants dans les conflits armés. À l'occasion du 15<sup>e</sup> anniversaire des Principes et Engagements de Paris, Nicolas de Rivière, représentant permanent de la France auprès du Conseil de sécurité des Nations unies, précisait le 14 février

---

<sup>1</sup> Source : Les 11 principes sur les systèmes d'armes létaux autonomes, septembre 2019.

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/11-principes-sur-les-systemes-d-armes-letaux-autonomes/>

<sup>2</sup> Source : Déclaration générale de la France au Groupe d'experts gouvernementaux (GGE) sur les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) (Genève, 25 juillet 2022) <https://cd-geneve.delegfrance.org/Declaration-generale-de-la-France-au-Groupe-d-experts-gouvernementaux-GGE-sur>

<sup>3</sup> Allemagne, Espagne, Italie, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède

<sup>4</sup> Source : Déclaration générale de la France au Groupe d'experts gouvernementaux (GGE) sur les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) (Genève, 25 juillet 2022) <https://cd-geneve.delegfrance.org/Declaration-generale-de-la-France-au-Groupe-d-experts-gouvernementaux-GGE-sur> Source : Working paper submitted by Finland, France, Germany, the Netherlands, Norway, Spain, and Sweden to the 2022 Chair of the Group of Governmental Experts (GGE) on emerging technologies in the area of lethal autonomous weapons systems (LAWS), 13/07/2022 [https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/07/WP-LAWS\\_DE-ES-FI-FR-NL-NO-SE.pdf](https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/07/WP-LAWS_DE-ES-FI-FR-NL-NO-SE.pdf)

2022 : « la France continuera de faire de la protection des enfants une priorité de son action aux Nations unies »<sup>1</sup>. À ce titre, M. de Rivière rappelait le rôle essentiel des « Principes et Engagements de Paris » adoptés en 2007 lors de la conférence « Libérons les enfants de la guerre » organisée par la France et l'UNICEF, puis complétés par la conférence « Protégeons les enfants de la guerre » en février 2017. Désormais rejoint par 112 États, cette initiative a pour objectif de lutter contre l'utilisation et le recrutement d'enfants dans les conflits armés et de faciliter, le cas échéant, leur libération et réinsertion. En dépit de l'engagement politique et des efforts de la France pour valoriser ces principes et décisions, certains États signataires ne parviennent pas encore à mettre fin au recrutement d'enfants soldats. À ce titre la position de la France, soutenue par les ONG sollicitées, encourage une plus grande utilisation des mécanismes judiciaires et de sanctions existants. De son côté, le mécanisme de surveillance et de communication de l'information (MRM), établi en 2005 par la résolution 1612 du CSNU, est régulièrement cité par nos interlocuteurs comme la plus grande avancée de ces vingt dernières années en matière de promotion de la protection des enfants dans des conflits armés. Pour rappel, le MRM vise à recueillir et fournir des renseignements portant sur six violations graves commises contre des enfants dans des situations de conflits armés. La France fait quant à elle partie du Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés en charge d'examiner les rapports du MRM et d'établir des recommandations susceptibles de favoriser la protection des enfants. Enfin, plus récemment, la France a soutenu au CSNU la Résolution 2601 qui protège le droit à l'éducation en situation de conflit armé.

Comme stipulé dans la revue à mi-parcours, les financements en faveur de la protection de l'enfance transitant par les organisations internationales présentent des marges de progression. En témoignent les données issues des rapports *Funding compendium*<sup>2</sup>, présentés dans le tableau ci-dessous. Selon ces résultats, les financements publics de la France à l'UNICEF ont quasiment doublé entre 2018 et 2021, la part des ressources affectées sur des pays ou des thématiques en situation d'urgence a quant à elle augmentée de 18,3%. On constate toutefois une singularité pour l'année 2019 où les financements pour l'urgence ont fortement chuté. Enfin, d'après les données du *Financial Tracking Service* (FTS) de OCHA<sup>3</sup>, les financements du gouvernement français à l'UNICEF pour les situations d'urgence s'élevaient en août 2022 à près de 15 millions de dollars. La France apporte notamment son soutien au fonds *Education Cannot Wait* principal fonds multilatéral dédié au financement de l'éducation en situations d'urgence et de crise prolongée. Depuis 2018, la France y a contribué à hauteur de 10 millions d'euros.

<b>Année</b>	<b>Ressources totales (publiques) de la France à l'UNICEF - (en dollars)</b>	<b>Part des ressources affectées sur des pays ou des thématiques en situation d'urgence - (en dollars)</b>
2021	37 470 049	18 514 408
2020	34 189 790	15 551 170
2019	12 132 211	2 216 561
2018	19 244 482	15 646 751

Ces contributions à l'UNICEF permettent des actions concrètes, avec par exemple le financement du programme de soutien aux enfants de réfugiés syriens au Liban *Reaching All Children with Education*. Par le biais de financements alloués au ministère libanais de l'Éducation, ce programme doit faciliter l'accès à un enseignement public et formel à plus de 203 000 enfants de réfugiés syriens. Par ailleurs, depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie - causant le déplacement de 7,10 millions de personnes dont plus de 2,5 millions d'enfants - la France a œuvré pour faciliter la scolarisation immédiate de 18 000 enfants. Enfin, la France est aussi tenue d'agir en direct pour une meilleure protection des enfants dans les crises. Elle procède ainsi au rapatriement sur le territoire national d'enfants français et à celui de mères qui se trouvaient dans des camps du nord-est de la Syrie. Ces

<sup>1</sup> Source : Intervention de M. Nicolas de Rivière, représentant permanent de la France auprès des Nations unies au Conseil de sécurité, 14/04/2022 [https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede\\_document.php?1661517393047](https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php?1661517393047)

<sup>2</sup> Source: *Funding compendium 2021, Analyses of contributions from public and private sector resource partners to UNICEF* <https://www.unicef.org/reports/funding-compendium-2021>

<sup>3</sup> Source : *Financial Tracking Service* <https://fts.unocha.org/donors/4314/flows/2022?f%5B0%5D=destinationOrganizationIdName%3A2915%3AUnited%20Nations%20Children%27s%20Fund>

rapatriements, attendus et salués par l'Administration autonome du nord et de l'est de la Syrie (AANES) ainsi que par les organisations de la société civile française, relèvent d'un caractère humanitaire.

Les contributions financières transitant par les OSC s'élèvent quant à elles à 40 millions d'euros, ce qui correspond aux engagements financiers du dispositif « Initiatives », additionnés au total des décaissements pour des projets de protection de l'enfance entre 2018 et 2021 (hors dispositif « Initiatives » et hors APD/OSC des collectivités territoriales). Les acteurs opérationnels rencontrés dans le cadre de cette revue finale saluent les efforts entrepris par la France pour la protection des enfants dans les conflits armés, notamment au travers de cet engagement. En revanche, ces derniers insistent sur la nécessité de rendre la problématique des droits et de la protection des enfants, notamment des filles et des adolescentes lorsque le contexte le nécessite, davantage transversale au sein des projets d'aide, au même titre que le genre.

**Engagement n°3** : *La France poursuivra son engagement dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » en appuyant des actions prévoyant une aide spécifique aux femmes et aux filles, et qui favorisent leur réintégration et leur autonomisation, notamment par le soutien à des activités génératrices de revenus.*

La France mène des actions concrètes pour renforcer les droits des femmes et des filles et leur autonomisation dans les pays en crises. La mise en œuvre du 3<sup>e</sup> plan national d'action 2021-2025, prévu dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », s'inscrit dans cet objectif.

En 2020 déjà, lors de la revue à mi-parcours de la SHRF 2018-2022, plusieurs actions concrètes menées par la France en faveur des femmes et des filles des pays en crise étaient relevées. À l'instar des financements de projets humanitaires orientés spécifiquement vers l'autonomisation et la protection des femmes en République centrafricaine, au Yémen, au Liban et en Libye ou encore par la contribution au bureau jordanien d'ONU Femmes (réfugiées syriennes). Depuis, comme annoncé en 2019, la France a financé à hauteur de 6,2 millions d'euros le Fonds mondial pour les survivant(e)s de violences sexuelles liées à des conflits pour la période 2020-2022. Reposant sur les travaux du Dr. Denis Mukwege et de Nadia Murad, ce fonds doit permettre aux survivant(e)s d'accéder à une indemnisation, à des réparations, et les aider à se réinsérer socialement. En parallèle, la France au travers du CDCS a versé 1,4 million de dollars en 2022 au Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA) afin de soutenir un refuge et trois centres de protection des femmes survivantes de violences sexistes et sexuelles en Irak.

Finalement, dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies « Femmes, paix et sécurité » et après plus de 3 ans de retard, le 3<sup>e</sup> plan national d'action 2021-2025 - a été adopté et lancé à l'occasion du Forum Génération Égalité à Paris en juin 2021 et sa mise en œuvre a débuté. Articulé autour de quatre axes<sup>1</sup>, ce plan « vise à prendre en compte les enjeux de genre de façon systématique pour l'ensemble de l'action extérieure française en matière de paix et de sécurité »<sup>2</sup>. Les recommandations émises lors de l'évaluation du précédent plan d'action, réalisée par le Haut Comité à l'égalité (HCE) et par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), n'ont été que partiellement suivies. À titre d'exemple, le manque de coordination et de communication entre le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères - en charge de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre du plan - et les organisations de la société civile, est une tension récurrente soulignée par les acteurs opérationnels rencontrés. Autre limite, bien que le cadre des engagements du 3<sup>e</sup> plan national d'action soit approfondi et détaillé (objectifs, actions proposées, acteurs concernés, indicateurs), la faiblesse des moyens financiers et humains mis à disposition pour son suivi vient questionner la fiabilité d'un tel document. Plusieurs interlocuteurs relèvent tout de même avec enthousiasme l'effort entrepris par le MEAE et les axes explicités dans la Stratégie, pour considérer les femmes non pas sous le statut de « victimes » mais aussi comme de véritables actrices de la paix et porteuses d'un changement social.

---

<sup>1</sup> 1. La participation des femmes aux processus politiques en lien avec la paix et la sécurité, 2. La protection des femmes et des filles contre les violences sexuelles ou fondées sur le genre et la protection de leurs droits dans les périodes de conflit et post-conflit, 3. La lutte contre l'impunité et la prévention par la sensibilisation aux enjeux liés à la lutte contre les violences contre les femmes, 4. La promotion de l'agenda « Femmes, Paix et Sécurité » à l'échelle régionale et internationale, afin de renforcer sa mise en œuvre, notamment par la défense et la promotion des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

<sup>2</sup> Source : 3<sup>e</sup> plan national d'action de la France 2021-2025 [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/202107\\_pna\\_no\\_3-hd\\_cle8c97fb.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/202107_pna_no_3-hd_cle8c97fb.pdf)



Enfin le Forum Génération égalité co-présidé par la France et le Mexique sous l'égide d'ONU Femmes, en partenariat avec la société civile et la jeunesse a bien eu lieu en juin 2021 à Paris. Présenté comme le rassemblement mondial féministe le plus important depuis la Conférence de Pékin en 1995, cet événement a été l'occasion pour la France de prendre de nouveaux engagements en lien avec celui de la SHRF 2018-2022, notamment à l'égard de l'éducation des filles et de l'égalité de genre, par, et dans l'éducation (50% des 333 millions d'euros alloués au Partenariat mondial pour l'éducation, principal fonds multilatéral dédié au financement de l'éducation de base, pour la période 2021-2025) et des droits et santé sexuels et reproductifs (400 millions d'euros)<sup>1</sup>. Un nouveau mécanisme de suivi de l'Agenda « Femmes, Paix, Sécurité et Action humanitaire » a été lancé, auquel la France a adhéré.

## 1.4 DES PARTENARIATS RECOMPOSES POUR UNE DIPLOMATIE HUMANITAIRE PLUS OPERATIONNELLE

**Engagement n°6** : *La France poursuivra pleinement sa mobilisation au service de la lutte contre l'impunité, notamment s'agissant des violations du DIH dans les conflits, en particulier au Moyen-Orient.*

La France reste un acteur majeur dans l'appui technique et financier dans la lutte contre l'impunité et lève progressivement les blocages législatifs pour optimiser son soutien au Mécanisme international, impartial et indépendant (IIIM).

La France reste le premier soutien politique et le troisième plus important contributeur au budget de la Cour Pénale Internationale (CPI) après l'Allemagne et le Japon, avec une contribution annuelle en hausse de 13 millions d'euros en 2022, auxquels s'ajoutent 490 000 euros de fonds additionnels au profit de l'État ukrainien suite au massacre de Boutcha<sup>2</sup>, survenu le 11 avril 2022. Outre sa contribution financière en légère hausse par rapport aux années précédentes, la France apporte également une expertise technique et judiciaire à un État demandeur. En témoigne l'envoi en Ukraine de moyens dédiés et de vingt-trois gendarmes<sup>3</sup>, ainsi que de deux magistrats.

La rapidité de la réponse, de la France à un État en demande est inédite et pose de nouvelles questions. Habituellement, ce type d'interventions renvoie à des procédures légales et administratives lourdes et donc inadaptées au déploiement dans l'urgence. Il serait pertinent de capitaliser sur ce déploiement rapide pour gagner en efficacité à l'avenir. Selon des experts interrogés sur le sujet, il faudrait créer un service dédié, au sein de l'administration française, ce qui nécessiterait des financements dédiés, notamment pour allouer des moyens humains. Il est important de rappeler le caractère inédit d'ouverture d'enquête pour crime de guerre en « temps réel » pour un conflit armé en cours.

Lorsque la CPI n'est pas compétente pour intervenir, la France apporte son soutien à des mécanismes permettant la collecte de preuves sur les crimes internationaux les plus graves. Elle continue ainsi d'apporter son soutien au Mécanisme d'enquête international, impartial et indépendant (IIIM)<sup>4</sup>, dispositif chargé de faciliter les enquêtes et poursuites concernant les personnes responsables de crimes graves en violation avec le DIH commis en Syrie, pour « qu'une justice indépendante et impartiale soit rendue pour le peuple syrien »<sup>5</sup>. Plus d'une quarantaine d'enquêtes et d'informations judiciaires sur la Syrie sont en cours en France. L'Assemblée nationale a adopté le 9 février 2022 un projet de loi présenté par le gouvernement français, visant à autoriser la « transmission

---

<sup>1</sup> Source : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-feministe/>

<sup>2</sup> BASSO, D., La France augmente exceptionnellement sa contribution annuelle à la Cour pénale internationale, EURACTIV, Avril 2022, <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/la-france-augmente-exceptionnellement-sa-contribution-annuelle-a-la-cour-penale-internationale/>

<sup>3</sup> Source : Communiqué conjoint du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice - Ukraine - Lutte contre l'impunité (11 avril 2022), [https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlphp/util/documents/accede\\_document.php?1661346641700](https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlphp/util/documents/accede_document.php?1661346641700)

<sup>4</sup> Le Mécanisme international, impartial et indépendant fait suite à la résolution 71/248 de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée le 21 décembre 2016. L'IIIM a pour objectif de recueillir et d'analyser des informations relatives à des crimes internationaux commis en Syrie afin d'appuyer les procédures pénales dans les cours ou tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux, telle la Cour pénale internationale (CPI). <https://iiim.un.org/mandate/>

<sup>5</sup> Mécanisme international d'enquête indépendant sur la Syrie - Intervention du représentant permanent de la France auprès des Nations unies - Assemblée générale (New York, 18 avril 2018). <https://cn.ambafrance.org/Mecanisme-international-d-enquete-independant-sur-la-Syrie>

d'informations des juridictions françaises vers ce Mécanisme (MIII) ». La loi autorisant l'approbation de la Convention IIIM a été adoptée le 29 juillet 2022.<sup>1</sup>

Malgré son soutien à la CPI, la France se heurte à des procédures très contraignantes<sup>2</sup> et des verrous persistent à l'instar du principe de « double incrimination », reposant sur le fait que le crime dont l'intéressé est accusé suppose d'être puni à la fois par loi française et par celle du pays où il a été commis, en l'occurrence la Syrie. Afin de lever ce blocage, le gouvernement français avait émis un avis favorable en 2019 lors du débat sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, sur un amendement ayant pour objet la suppression du verrou de la double incrimination, mais en limitant cette faculté aux génocides et non aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. Par ailleurs, le fait que la France n'ait pas reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits<sup>3</sup>, prévue par l'article 90 du Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève, est analysé comme une faiblesse dans la lutte contre l'impunité. Pour l'ensemble des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette étude, ces contradictions pointent les ambiguïtés de la France quant à ses engagements, ambiguïtés qui affaiblissent ses capacités en termes de diplomatie humanitaire.

La France a réaffirmé son engagement « à déployer tous les efforts nécessaires pour envisager de renforcer leur soutien à la CPI, tant sur le plan financier que sur celui des ressources humaines. »<sup>4</sup>. Dans le cadre de sa Présidence du Conseil de l'UE, la France a déposé en avril à Bruxelles<sup>5</sup>, une initiative visant à coordonner les contributions des États membres et des agences de l'UE, notamment Europol et Eurojust, pour mettre au jour et enquêter sur d'éventuels crimes de guerre en Ukraine. L'augmentation du nombre de dossiers traités par la justice française est une grande avancée dans la lutte contre l'impunité et va dans le sens des objectifs fixés. Cependant, les effectifs du pôle Crimes contre l'humanité du parquet national antiterroriste et de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine (OCLCH) n'ont pas évolué dans le même temps. Le nombre d'enquêteurs à l'OCLCH est ainsi d'une quarantaine de gendarmes et de policiers<sup>6</sup>. Ces unités font donc face à un manque croissant de capacités humaines, qui altère directement leur travail et ralentit les enquêtes.

**Engagement n°9** : *La France poursuivra ses efforts pour la diffusion du DIH auprès de ses forces armées et à l'étranger. Elle poursuivra la mise en œuvre de ses pratiques opérationnelles pour la protection des civils sur les théâtres d'opérations extérieures.*

La France poursuit ses engagements de diffusion et de formation au DIH et met en œuvre un Plan national de formation au DIH des acteurs étatiques et non-étatiques français et de pays partenaires.

Lors de son allocution durant la réunion de l'Alliance pour le multilatéralisme le 24 février 2020, Jean-Yves Le Drian ministre de l'Europe et des Affaires étrangères de l'époque, annonçait le lancement d'un Plan national de formation au droit international humanitaire (DIH) des acteurs étatiques et non-étatiques français et de pays partenaires<sup>7</sup>. Celui-ci s'inscrit dans le cadre de l'Appel à l'action humanitaire. Il vise deux objectifs principaux que sont le maintien et l'accentuation de la formation des acteurs français au respect du DIH, mais aussi la promotion

---

<sup>1</sup> LOI n° 2022-1054 du 29 juillet 2022 autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies, représentée par le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046113132>

<sup>2</sup> \* Le suspect doit résider habituellement en France

\* Les poursuites devant les juridictions françaises ne peuvent intervenir qu'après la déclaration d'incompétence de la Cour pénale internationale

\* Il faut qu'elles émanent d'une requête du procureur de la République antiterroriste

\* Il faut que le crime dont l'intéressé est accusé soit puni à la fois par loi française et par celle du pays où il a été commis

Source : *La double incrimination, verrou de la compétence extraterritoriale*, Dalloz Actualité, 6 décembre 2022, <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/double-incrimination-verrou-de-competence-extraterritoriale>

<sup>3</sup> La Commission internationale humanitaire d'établissement des faits est : « un organe permanent dont la fonction essentielle consiste à enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave au droit international humanitaire ou une autre violation grave de ce droit » (CICR, 2001).

<sup>4</sup> Déclaration à l'occasion de la réunion du groupe des ministres internationaux partageant la même vision sur les crimes de guerre, le 24 mars 2022, <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/la-justice-europeenne-10282/pfue-2022-declaration-des-ministres-sur-les-crimes-de-guerre-34535.html>

<sup>5</sup> Ibid 23

<sup>6</sup> Lieutenant F. Hours, « « Crimes de guerre » en Ukraine : les gendarmes français de l'OCLCH enquêtent », [gendinfo.fr](https://www.gendinfo.fr/actualites/2022/crimes-de-guerre-en-ukraine-les-gendarmes-francais-de-l-oclch-enquettent), 17 avril 2022, <https://www.gendinfo.fr/actualites/2022/crimes-de-guerre-en-ukraine-les-gendarmes-francais-de-l-oclch-enquettent>

<sup>7</sup> Source : *Plan national de formation au droit international humanitaire (DIH) des acteurs étatiques et non-étatiques français et de pays partenaires* [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/plan\\_formation\\_dih\\_v1\\_cle4819ad.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/plan_formation_dih_v1_cle4819ad.pdf)

et la diffusion du DIH auprès des partenaires étrangers de la France. Il apparaît nécessaire de rappeler que tous les États signataires des Conventions de Genève ont l'obligation de diffuser le plus largement possible les dispositions de ces textes<sup>1</sup>. Le Protocole additionnel I prévoit la formation par les États d'un personnel qualifié en vue de faciliter l'application des Conventions et du Protocole (art. 6)<sup>2</sup>.

L'écriture de ce Plan national de formation s'est faite de concert avec un comité interministériel, l'École nationale d'administration (ENA) et l'École nationale de la magistrature (ENM), la CNCDH, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), le CICR, la Croix-Rouge française ainsi que des ONG intéressées. L'initiative de cette écriture conjointe a été saluée par nombre d'acteurs opérationnels, estimant leur consultation et leur implication légitime et bienvenue. Certains de nos interlocuteurs ont néanmoins été étonnés qu'il n'y ait pas eu de phase de validation consultative entre l'écriture et la publication de ce document cadre. Les différentes parties prenantes impliquées font partie du comité de suivi annuel de la mise en œuvre de ce plan de formation au DIH.

Le plan de formation est aujourd'hui effectif et se concrétise par la formation progressive de l'ensemble des agents concernés du MEAE au DIH et à la diplomatie humanitaire. Au niveau des acteurs étatiques français, cela passe d'abord par la formation des ambassadeurs primo-partants et d'autres ambassadeurs volontaires au DIH, par la tenue d'une journée de formation spécifique au DIH, à la diplomatie humanitaire et à la négociation humanitaire pour l'ensemble des agents français partant en poste dans des pays en conflit ou encore par la mise en place d'un module dédié au DIH au cours de la formation dont bénéficient les correspondants humanitaires dans les postes diplomatiques. Au niveau des forces armées, tous les officiers, les sous-officiers et les soldats reçoivent une formation initiale au DIH, puis un module approfondi en cas de déploiement en opération extérieure (OPEX) ou lors de certaines étapes de la carrière. Des conseillers juridiques opérationnels sont également présents aux côtés des commandants militaires en opération extérieure. Ils sont investis d'une triple mission d'ordre opérationnel (en phase de conduite et de planification des opérations), de formation et de prévention, notamment au travers de la diffusion du DIH auprès des militaires engagés. Différents acteurs institutionnels interrogés ont souligné la nécessité de mettre en place un processus de suivi qualitatif de ces formations.

La France poursuit également son accompagnement dans la formation au DIH de ses partenaires étrangers. En témoignent les formations annuelles mises en place par la France, l'OIF, l'ONU et organisées par l'Institut international de droit humanitaire, à destination notamment des officiers des forces armées francophones déployées dans les opérations de maintien de la paix. La France a assuré des formations auprès des forces armées du G5 Sahel. En février 2020, quinze officiers, un magistrat et un représentant d'ONG locale ont bénéficié de cette formation. Depuis le retrait du Mali du G5 Sahel, ce dispositif est mis en sommeil.

Concernant la diffusion, le ministère des Armées a fait évoluer ses supports en développant du contenu audio sur podcast à destination des opérateurs des forces spéciales. Dans une plus large mesure, le ministère des Armées devrait prochainement publier un *Manuel de droit des opérations militaires*, qui expose les principales règles régissant l'emploi de la force, tant sur le territoire national en temps de paix que dans les situations de conflit armé. Il met notamment l'accent sur les enjeux juridiques auxquels sont confrontés les forces armées françaises. Poursuivant l'objectif d'accroître la diffusion du droit international, la France espère également créer une impulsion auprès d'autres États étrangers.

**Engagement n°8** : *La France développera un dialogue humanitaire constructif et exigeant par des consultations régulières avec ses principaux partenaires, qu'ils soient parties à un conflit ou acteurs émergents sur la scène humanitaire, pour permettre la promotion du respect du DIH et engager de possibles coopérations.*

La France maintient un dialogue constructif auprès de ses partenaires historiques et développe de nouvelles coopérations auprès d'acteurs émergents. Toutefois, certains positionnements stratégiques peuvent altérer le poids de la France en termes de diplomatie humanitaire. L'évolution des crises actuelles au Sahel ainsi que la guerre en Ukraine rendent l'influence française dans les dialogues humanitaires plus incertaine.

Lors des entretiens pour la revue à mi-parcours comme pour cette revue finale, cet engagement a été analysé différemment selon les interlocuteurs, les principaux « pays partenaires, qu'ils soient parties à un conflit ou

---

<sup>1</sup> Source : [CICR, SERVICES CONSULTATIFS EN DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE, Avril 2003](#).

<sup>2</sup> *Ibid*

acteurs émergents sur la scène humanitaire » n'étant pas un groupe bien identifié, et « le dialogue humanitaire constructif et exigeant » restant à définir. Il s'agit en fait de faire œuvre de diplomatie humanitaire opérationnelle pour négocier avec certains États en conflit un meilleur respect du DIH dans la conduite des hostilités.

Comme abordé précédemment, la France a assuré diverses formations au DIH, avec la force G5 Sahel par exemple<sup>1</sup>. Ce type de coopération illustre la place « d'acteur incontournable » que souhaitait incarner la France au sujet du DIH – à la fois de garant de son respect et de sa promotion – auprès d'États partenaires historiques tels que les pays du Sahel, la République centrafricaine ou le Cameroun par exemple.

Aujourd'hui au Sahel, le contexte a fortement évolué depuis la vague de soulèvements et de coups d'État<sup>2</sup>. Les signes d'hostilité à l'égard de la présence française, notamment militaire<sup>3</sup>, se sont multipliés. L'influence de la France est remise en cause, suite à l'entrisme d'autres acteurs, tant politiques qu'économiques, qui endossent des valeurs antinomiques à celles portées par la France. Le recours par la junte malienne au groupe de mercenaires russes *Wagner* est un exemple frappant des changements d'alliances en cours dans la région et de la perte d'influence de la France au Sahel<sup>4</sup>. Un autre fait marquant est celui de la signature d'un accord de coopération militaire entre l'État russe et l'État camerounais en avril 2022<sup>5</sup>.

Un tel engagement met en exergue le besoin de cohérence entre la SHRF et d'autres volets de la politique internationale de la France, notamment avec le commerce des armes et les intérêts économiques d'acteurs privés français dans des zones en conflit. Nombre d'interlocuteurs soulignent la position ambiguë de la France qui est à la fois 3<sup>e</sup> vendeur d'arme, y compris à des États en conflit, et l'objectif affiché dans cette stratégie de jouer un rôle de défenseur du DIH. Plus récemment, le jugement par les autorités américaines de Lafarge<sup>6</sup>, entreprise privée française, reconnue coupable d'avoir collaboré avec *Daech*, souligne le besoin de renforcer les mécanismes de contrôle des entreprises françaises opérant en situations de conflit. Comme le rappelait déjà en 2006 le CICR, les entreprises commerciales ont aussi des obligations au regard du DIH<sup>7</sup>.

Outre ces ambiguïtés, la France a récemment démontré sa volonté et sa capacité d'appuyer et de coopérer avec des États émergents sur la scène humanitaire, en témoigne la mise en place d'une coopération réussie avec le Qatar lors de l'évacuation de français expatriés ainsi que des ressortissants afghans<sup>8</sup>, suite à la prise de Kaboul par les Talibans en août 2021. Au-delà des évacuations, la France s'est engagée à coopérer avec le Qatar de façon plus durable en ce qui concerne la coopération humanitaire. Cette coopération s'est notamment illustrée en décembre 2021 lorsque la France et le Qatar ont mené une opération conjointe inédite dans l'envoi de près de 40 tonnes de matériel médical et de vivres en Afghanistan via un vol militaire affrété par le Qatar.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Source : Plan national de formation au droit international humanitaire (DIH) des acteurs étatiques et non-étatiques français et de pays partenaires [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/plan\\_formation\\_dih\\_v1\\_cle4819ad.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/plan_formation_dih_v1_cle4819ad.pdf)

<sup>2</sup> Coup d'État au Mali en août 2020 suivi d'un putsch en mai 2021 ; Mort au combat du président Déby au Tchad en avril 2021 ; Coup d'État en Guinée en septembre 2021 ; Coup d'État au Soudan en octobre 2021 ; Coup d'État au Burkina Faso en janvier 2022

<sup>3</sup> « Burkina : la police disperse une manifestation contre la présence française », *le Figaro*, 12 août 2022, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/burkina-la-police-disperse-une-manifestation-contre-la-presence-francaise-20220812>

<sup>4</sup> Extrait du communiqué conjoint sur le déploiement du groupe Wagner au Mali, 23 décembre 2021 : « Ce déploiement ne peut qu'accroître la dégradation de la situation sécuritaire en Afrique occidentale, mener à une aggravation de la situation des droits de l'homme au Mali, menacer l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger et entraver les efforts de la communauté internationale pour assurer la protection des civils et apporter un soutien aux forces armées maliennes. Nous regrettons profondément la décision des autorités de transition maliennes d'utiliser des fonds publics déjà limités pour rétribuer des mercenaires étrangers au lieu de soutenir les forces armées maliennes et les services publics au bénéfice du peuple malien. »

<sup>5</sup> Source : « Le Cameroun signe un accord militaire avec la Russie », *Courrier international*, 22.04.2022, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220420-le-cameroun-signe-un-accord-militaire-avec-la-russie>

<sup>6</sup> Source : Christophe Ayad, « Financement de terrorisme : Lafarge paie pour éteindre les poursuites aux Etats-Unis », 19/10/22. [https://www.lemonde.fr/international/article/2022/10/19/financement-de-terrorisme-lafarge-paie-pour-eteindre-les-poursuites-aux-etats-unis\\_6146446\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/10/19/financement-de-terrorisme-lafarge-paie-pour-eteindre-les-poursuites-aux-etats-unis_6146446_3210.html)

<sup>7</sup> Les entreprises et le droit international humanitaire, Introduction aux droits et obligations des entreprises commerciales au regard du droit international humanitaire, CICR, 2006 <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/business-ihl-150806.htm>

<sup>8</sup> Source « Accueil en France des personnes évacuées d'Afghanistan », site du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, 13/09/2022, <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués/accueil-en-france-des-personnes-evacuees-dafghanistan>

<sup>9</sup> « Communiqué conjoint des ministères des affaires étrangères de la France et du Qatar, en date du 3 décembre 2021, sur l'opération humanitaire conjointe de la France et du Qatar au bénéfice de la population afghane », <https://www.vie-publique.fr/discours/282787-ministere-de-leurope-et-des-affaires-etrangees-afghanistan>

La France poursuit donc ses efforts dans l'appui à ses partenaires étrangers dans la formation et la diffusion du DIH ainsi qu'à son respect. Malgré une certaine perte d'influence auprès de partenaires historiques africains, la France s'attache à nouer de nouveaux partenariats forts avec des acteurs émergents tels que les pays du Golfe, jusque-là plutôt en marge des opérations d'aide humanitaire. Dans la continuité, la France a renforcé sa collaboration avec l'Arabie Saoudite, lors de la réception du Prince héritier Mohammed bin Salman le 28 juillet 2022, les deux chefs d'États se sont entretenus sur « le souhait d'approfondir la relation entre les deux pays et de poursuivre leur concertation pour relever les défis régionaux et globaux »<sup>1</sup>. Les deux États ont « convenu de renforcer leur coopération, notamment dans le cadre du mécanisme humanitaire conjoint établi à la suite de la visite du Président de la République à Djeddah en décembre 2021. Ils ont prévu de continuer à apporter un soutien au profit des populations vulnérables du Liban. Ils ont également décidé d'intensifier leurs échanges afin de permettre au Liban de surmonter les défis économiques et politiques par la mise en œuvre rapide des réformes attendues de la part des autorités libanaises. »<sup>2</sup>. Le président français a aussi « rappelé son attachement au cessez-le-feu dans le Nord de la Syrie et la nécessité, à cet égard, de prévenir toute action unilatérale susceptible de porter atteinte aux efforts de la Coalition internationale contre *Daech* ». Le président Emmanuel Macron a évoqué le sujet sensible de la guerre au Yémen impliquant le gouvernement saoudien et a « salué les efforts de l'Arabie saoudite en faveur d'une solution politique, globale et inclusive sous l'égide des Nations Unies et marqué son souhait que la trêve soit prolongée », incarnant de nouveau son rôle d'acteur clé en matière de DIH sur la scène internationale.

Certains acteurs opérationnels interrogés ont rapporté que le dialogue sur les questions humanitaires et les analyses de contextes était inégal selon les ambassades, même si les contacts entre les postes et les ONG sont assez riches. L'animation des réseaux des référents CDCS devrait contribuer à répondre à cet enjeu. Une plus forte incarnation locale au niveau des postes diplomatiques avec une meilleure sensibilisation et formation du personnel diplomatique français en poste à l'étranger, conformément aux objectifs du Plan national de formation au DIH<sup>3</sup>, est attendue (cf. engagement 9). Ceci répondra aux attentes exprimées lors des entretiens avec les ONG humanitaires pour passer du caractère souvent déclaratif et politique des directives issues du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères vers la prise en compte des enjeux opérationnels des contextes de crise sur le terrain.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse, « Visite officielle en France du Prince héritier Mohammed bin Salman », 29/07/2022, Elysée.fr, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/07/29/visite-officielle-en-france-du-prince-heritier-mohammed-bin-salman>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Op. cit.

## 2. UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE À ACCOMPAGNER

Le seuil symbolique des 500 millions d'euros consacrés au financement de l'aide humanitaire a été dépassé fin 2022. Si cette trajectoire budgétaire est largement saluée par les acteurs opérationnels, la hausse des financements doit se poursuivre, qui plus est dans un contexte de croissance exponentielle des besoins humanitaires. Les engagements relatifs à la simplification et l'harmonisation des procédures ont quant à eux été partiellement atteints. Des efforts ont été réalisés pour adopter le modèle standardisé de *reporting* 8+3. Cependant, les nouvelles exigences en matière de criblage, le manque de moyens dédiés pour accompagner cette montée en puissance de l'aide humanitaire et la difficile coordination des financements, vont à l'encontre des engagements pris par la France. Le dialogue entre les différents guichets doit se poursuivre pour optimiser leur complémentarité et la consultation des acteurs opérationnels doit être systématisée.

### 2.1 UNE AUGMENTATION INÉDITE DES FINANCEMENTS DE L'ACTION HUMANITAIRE

**Engagement n°10** : *La France deviendra l'un des trois premiers bailleurs européens et l'un des cinq premiers bailleurs mondiaux pour l'action humanitaire en portant à 500 millions d'euros l'ensemble de ses contributions.*

L'objectif symbolique des 500 millions d'euros dédiés à l'action humanitaire en 2022 est atteint mais ne permettra pas de se positionner comme espéré au niveau international.

L'article 2 de la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales du 4 août 2021 stipule que « La France consacrerait 0,55 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD) en 2022. Elle s'efforcera d'atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025 »<sup>1</sup>. En 2020, selon les données de l'OCDE, l'aide publique au développement de la France s'élevait à 12,4 milliards d'euros, soit une augmentation de 10,9% par rapport à 2019 et de 20,3% par rapport à 2018. L'APD représentait alors 0,53% du revenu national brut (RNB)<sup>2</sup>. Bien qu'elles soient encore provisoires, les données communiquées pour 2021 confirment un renforcement des moyens alloués à l'APD, expliqué notamment par une augmentation de son aide bilatérale et multilatérale sous la forme de dons, des instruments du secteur privé, et des partages de doses de vaccins<sup>3</sup>. L'année dernière, l'APD de la France était de 15,4 milliards d'euros (+4,6% par rapport à 2020) avec toutefois une légère baisse en proportion du RNB (0,52%)<sup>4</sup>. Comme en 2020, la France maintient sa position de cinquième pays donateur en volume après les États-Unis, l'Allemagne, le Japon et le Royaume-Uni.

La proportion dédiée à l'aide humanitaire est historiquement très faible : entre 0,5 et 1,5 % sur la période 2012-2015 et 1,3 % de l'APD en 2016. Ce pourcentage est le plus faible des membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE dont la moyenne se situe autour de 12,5 %. Selon la Revue par les pairs 2018 de l'OCDE : « malgré une tradition et une forte identité humanitaire de sa société civile, l'aide humanitaire ne représente pas un élément majeur de la réponse française aux crises. Les partenariats humanitaires demeurent classiques, et les acteurs humanitaires multilatéraux et bilatéraux regrettent que les budgets engagés ne soient pas à la hauteur de la qualité du dialogue avec la France ».

---

<sup>1</sup> Source : LOI n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043898536>

<sup>2</sup> Source : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/evenements-et-actualites-sur-le-theme-du-developpement/evenements-et-actualites-sur-le-theme-du-developpement-2021/article/publication-des-chiffres-de-l-aide-publique-au-developpement-2020-par-le-comite>

<sup>3</sup> Source : <https://focus2030.org/Augmentation-de-l-aide-publique-au-developpement-en-2021>

<sup>4</sup> Source : Niveaux d'APD en 2021 - Données préliminaires <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/APD-2021-donnees-preliminaires.pdf>

Selon les trois acteurs principaux de sa mise en œuvre que sont le Centre de crise et de soutien (CDCS), la Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI) et la Direction du développement durable (DDD) de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) – tous du MEAE –, les sommes allouées à l'aide humanitaire sont les suivantes depuis 2017<sup>1</sup> :

Humanitaire	EXE 2017	EXE 2018	EXE 2019	EXE 2020	EXE 2021	LFI 2022
	169 548 695	184 356 400	219 122 309	277 538 004	419 912 223	500 000 000
Contributions aux Nations unies	76 353 955	60 428 989	73 450 922	83 320 927	189 402 289	180 494 788
Fonds d'urgence humanitaire	49 042 889	80 396 542	84 313 101	118 028 306	125 789 282	169 546 462
Aide alimentaire programmée	34 151 851	33 530 869	39 003 000	50 613 531	90 474 760	118 286 510
Facilité pour les réfugiés en Turquie (FRIT)			12 355 286	15 575 240	9 245 891	9 105 240
Fonds Békou	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000		
Fonds minorités	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	
Provision en gestion						22 67 000

La précédente revue à mi-parcours concluait : « La trajectoire [...] n'atteindra pas les 500 M€ à l'horizon 2022 sans augmentation plus marquée. ». Comme en témoignent les données présentées ci-dessus pour l'année 2022, issues du Projet de loi de finances pour 2022<sup>2</sup>, de réels efforts ont été entrepris pour augmenter les financements dédiés à l'aide humanitaire et ce, en dépit de la crise économique liée à la pandémie de la Covid-19. Entre 2017 et 2020, les financements publics destinés à l'humanitaire ont évolué de +63,7% (exécution à exécution), et entre 2017 et 2022 de +224,4% (LFI à LFI). Selon les chiffres communiqués par les différents guichets du MEAE en charge de ces enveloppes budgétaires, l'objectif symbolique des 500 millions sera atteint et même fortement dépassé fin 2022, du fait d'une inscription en LFI fidèle à l'engagement et au-delà, grâce aux crédits additionnels octroyés pour l'Ukraine et l'action du Programme alimentaire mondial (doublement de la contribution financière française au PAM en 2022). Nombre de nos interlocuteurs ont salué cette évolution. Pour certains, la rapide progression des financements humanitaires permet à la France de recouvrer sa crédibilité et son influence sur la scène internationale, notamment vis-à-vis d'autres bailleurs. Si la France a su tenir son engagement, les acteurs opérationnels soulignent la nécessité de fixer de nouvelles échéances temporelles afin de poursuivre cette trajectoire budgétaire.

D'autre part, en dépit de ce résultat, le suivi du classement de la France à l'échelle européenne et mondiale reste problématique. D'après la base de données EDRIS, la France occupe la 6<sup>e</sup> place en 2021 derrière l'Italie, le Danemark, la Belgique, la Suède et l'Allemagne. Un effort de *reporting* améliorerait ce classement puisque seulement la moitié des financements humanitaires 2021 sont reportés sur EDRIS en comparaison avec les chiffres du MEAE (353M€ vs 184M€). Ce problème de *reporting* est développé ci-dessous (cf. 2.2. La difficulté du suivi des financements humanitaires).

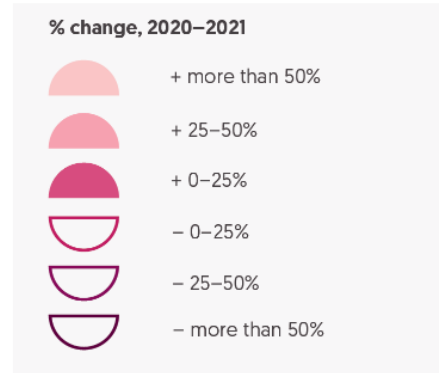
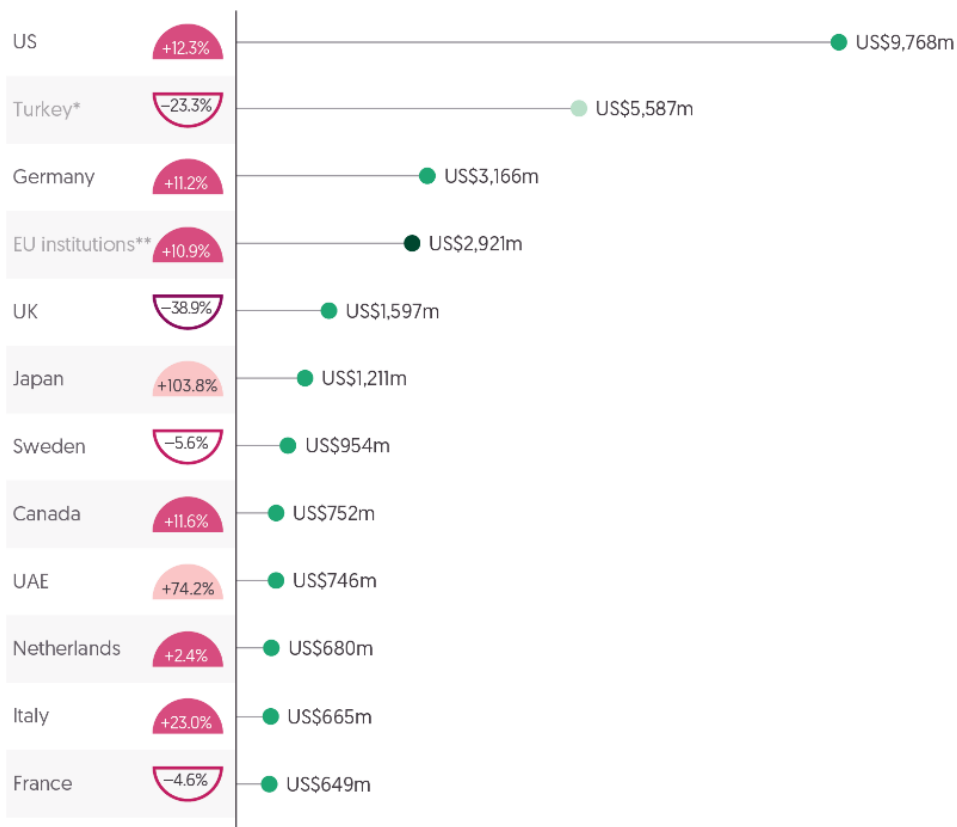
Enfin, selon le rapport *Global Humanitarian Assistance*<sup>3</sup>, qui se base sur le CAD de l'OCDE et le CERF de l'ONU, la France se place à la 11<sup>e</sup> place des États donateurs (en excluant les institutions européennes) au niveau mondial et se place 5<sup>è</sup> au niveau européen en 2021.

Source: 20 largest public donors of humanitarian assistance in 2021 and percentage change from 2020

<sup>1</sup> La comptabilisation du Fonds Békou comme aide humanitaire française peut être sujette à interprétation, comme développé dans la partie 2.2.

<sup>2</sup> Source : Projet de loi de finances pour 2022 : Aide publique au développement : Aide économique et financière au développement - Solidarité à l'égard des pays en développement [http://www.senat.fr/rap/a21-165-4/a21-165-4\\_mono.html#toc12](http://www.senat.fr/rap/a21-165-4/a21-165-4_mono.html#toc12)

<sup>3</sup> Source : [The Global Humanitarian Assistance Report 2022 - Development Initiatives \(devinit.org\)](https://www.devinit.org/en/the-global-humanitarian-assistance-report-2022)



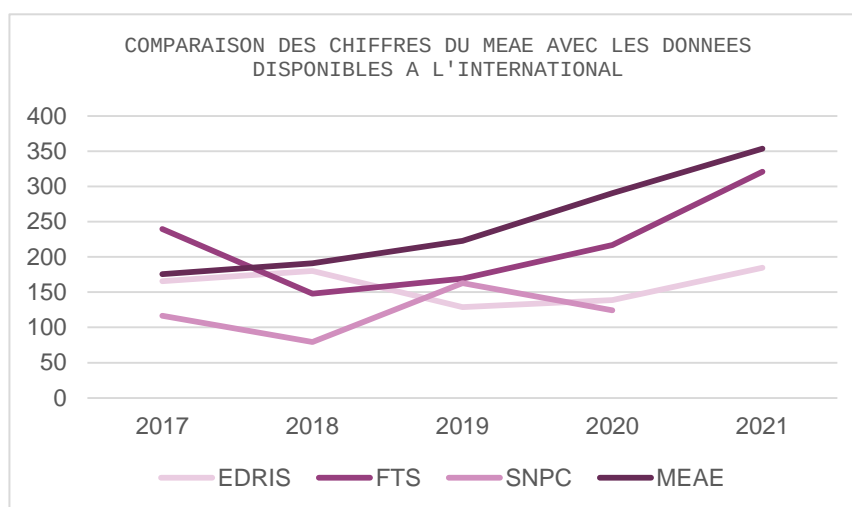


## 2.2 UN SUIVI DES FINANCEMENTS À RENFORCER

**Engagement n°11** : Les institutions françaises impliquées dans l'action humanitaire élaboreront une nouvelle méthodologie et un outil de suivi des financements humanitaires simplifié, plus accessible et commun à l'ensemble des services concernés.

De nombreuses difficultés persistent quant au suivi et au *reporting* des financements humanitaires français, qu'il devient urgent de résoudre.

La consultation des chiffres des trois principales bases de données internationales pour les cinq dernières années disponibles (2017, 2018, 2019, 2020, 2021) fait apparaître des écarts très importants (jusqu'à plus de 100 %), notamment entre le Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE et les chiffres disponibles en interne.



	EDRIS <sup>1</sup>	FTS <sup>2</sup>	SNPC <sup>3</sup>	MEAE <sup>4</sup>
<b>2017</b>	<b>165,4</b>	<b>239,8</b>	<b>116,4</b>	<b>175,4</b>
<b>2018</b>	<b>180</b>	<b>147,7</b>	<b>79,1</b>	<b>191,2</b>
<b>2019</b>	<b>129</b>	<b>169,2</b>	<b>163</b>	<b>222,6</b>
<b>2020</b>	<b>139</b>	<b>216,9</b>	<b>124,3</b>	<b>290,6</b>
<b>2021</b>	<b>184,5</b>	<b>321</b>	<b>N/A</b>	<b>353,4</b>

Ces écarts ne sont pas nouveaux et comme le présentait déjà la revue à mi-parcours, ces difficultés de *reporting* sont dues à plusieurs facteurs. L'aide humanitaire française est en effet caractérisée par un grand morcellement de ses outils de financement, répartis sur près d'une vingtaine de guichets différents : outre le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) du CDCS, l'Aide alimentaire programmée (AAP) de la DGM/DDD et les contributions volontaires aux agences humanitaires onusiennes et internationales gérées par NUOI, de nombreux autres services du MEAE ou d'autres ministères (Agriculture et Alimentation, Armées, Éducation et Recherche, etc.) y contribuent. De plus, l'évolution des doctrines pour améliorer le lien urgence-développement a mené à de nombreuses évolutions institutionnelles des acteurs intervenant sur les crises et le post-crise, notamment à l'AFD. Ainsi, cette aide humanitaire française est peu lisible dans sa diversité pour la représentation nationale, l'opinion publique et les pays et institutions internationales partenaires de la France. Le suivi des financements humanitaires français et

<sup>1</sup> Source : EDRIS <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>

<sup>2</sup> Source : FTS <https://fts.unocha.org/donors/4314/summary/2022>

<sup>3</sup> Source : SNPC <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1&lang=fr#>

<sup>4</sup> Source : Ibid 59

leur comparaison avec d'autres pays sont à ce stade des exercices délicats. C'est pour ces raisons qu'une étude a été menée en 2018 par le Groupe URD<sup>1</sup> à la demande du CDCS, dont les résultats sont présentés ici.

Différentes bases de données sont renseignées par plusieurs services de l'administration française :

- L'EDRIS de la Commission européenne est renseigné par le CDCS, par NUOI et par la DGM/DDD pour l'AAP ;
- Le FTS des Nations unies réutilise les données d'EDRIS mais est ouvert et des contributions peuvent être notifiées par d'autres sources (pays récipiendaire, bénéficiaire de la subvention) ;
- Le SNPC du CAD de l'OCDE est renseigné par la direction générale du Trésor qui centralise les données venant des différents ministères - y compris le MEAE.

Cet éclatement des sources d'informations illustre l'enjeu de consolider le système d'informations et les méthodologies de *reporting*. L'étude sur les financements humanitaires a par ailleurs permis d'identifier les nombreux points critiques dans le processus et les outils utilisés qui expliquent les différences entre les bases de données :

- Des canaux de *reporting* parallèles (CDCS et DGM/DDD vers EDRIS et DG Trésor vers le SNPC) sans réconciliation des données au sein de l'administration française et sans retour vers le CDCS des activités humanitaires d'autres ministères qui devraient être inscrites sur EDRIS (et reportées par conséquent dans le FTS) ;
- Des difficultés d'identifier la partie humanitaire dans les contributions non fléchées ou obligatoires aux organisations internationales et/ou Fonds fiduciaires. L'application des taux de ventilation des contributions, tels que calculés par ces mécanismes multilatéraux, n'est pas systématique et les résultats diversement reportés dans les systèmes internes ainsi que dans les diverses bases de données internationales ;
- Des difficultés sémantiques liées à l'usage de référentiels différents : le CDCS utilise les définitions de l'Union européenne pour reporter à EDRIS alors que la DG Trésor utilise les définitions du CAD/OCDE ;
- Les critères d'éligibilité des pays diffèrent avec la liste des pays éligibles à l'APD pour l'OCDE et celle des pays tiers (hors Europe) pour EDRIS. Toutefois, la réalité des besoins humanitaires qui peuvent être constatés dans des pays hors APD (par exemple avec des catastrophes naturelles de type Irma) ou sur le territoire européen (par exemple avec les camps de réfugiés en Grèce) vient questionner ces critères.

Au-delà de ces difficultés techniques, un travail de clarification sémantique était nécessaire autour de la notion d'aide humanitaire. Cela a été fait lors de la rédaction des lignes directrices en matière de criblage qui ont nécessité un travail de définition plus précise de l'aide humanitaire.<sup>2</sup> Ainsi sont listés les critères qui, par la convergence de plusieurs faisceaux d'indices relatifs aux types d'actions et types de situations, permettent d'identifier les projets répondant directement aux besoins essentiels des populations en situation de risque humanitaire. Sont ainsi exclus les projets d'appui à la sécurité et au retour de l'État, les projets comportant des activités pouvant avoir une utilisation duale (personnels formés au déminage par exemple), les projets menés en lien avec les Armées françaises.

L'AFD en tant qu'opérateur de l'État ne conduit par définition pas d'actions humanitaires au sens formel du terme, puisque son champ d'action est le développement. Toutefois, le mandat que l'État lui a confié en matière d'atténuation des vulnérabilités et de réponse aux crises, peut l'amener à agir pour répondre aux besoins essentiels des populations en situation de risque humanitaire, notamment via la facilité d'atténuation des vulnérabilités (depuis renommée « fonds paix et résilience » - FPR - dit « Minka ») décidée par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) du 30 novembre 2016.

Pour répondre aux difficultés persistantes de *reporting*, cette définition devrait être largement partagée au sein de l'administration. Il s'agira ensuite de consolider les processus de *reporting* et les outils afférents, mais aussi

---

<sup>1</sup> *Les financements humanitaires de la France*, Groupe URD, Juillet 2018 - non publié

<sup>2</sup> Afin de définir les projets non soumis au criblage puisque, comme indiqué dans le courrier du Premier ministre du 23 juin 2021 adressé au Ministre de l'Europe et des affaires étrangères ainsi qu'au ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, « ne doit pas être exigé le criblage des bénéficiaires finaux de l'aide, y compris pour les remises de fonds, dans les situations où les principes de l'action humanitaire s'appliquent, c'est-à-dire lorsque les projets, notamment ceux financés par l'État et ses opérateurs, répondent aux besoins essentiels des populations en situation de risque humanitaire ».

de définir les responsables de ce processus afin d'assurer une meilleure lisibilité de l'aide humanitaire française. Ce chantier devrait constituer l'une des priorités à venir pour améliorer la lisibilité des financements français et démontrer au niveau international que les engagements budgétaires de la France en matière humanitaire sont tenus.

## 2.3 DES MODALITES D'ACCOMPAGNEMENT À CONSOLIDER FACE À L'AUGMENTATION DES MOYENS

**Engagement n°12** : La France adoptera dès 2018 le projet pilote d'harmonisation et de simplification des exigences de suivi proposé dans le cadre du Grand Bargain pour l'ensemble de ses guichets de financement de l'action humanitaire bilatérale.

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

Déjà précisé dans la revue à mi-parcours, le CDCS et la DGM ont adopté le modèle de rapport appelé 8+3, qui est intégré dans les nouvelles conventions de partenariat. Ce changement permet une simplification en ce qui concerne le CDCS, mais pas nécessairement pour la DGM dont les modalités de *reporting* étaient différentes. En revanche, cela permet l'harmonisation des procédures et la consolidation d'un socle commun d'informations. Cet engagement emblématique relève d'une volonté de privilégier la simplification et l'harmonisation des procédures dans un contexte de redevabilité accrue et va dans le sens des engagements de la *Good Humanitarian Donorship Initiative* (GHDI) et du *Grand Bargain*. Cet effort était salué lors de la revue à mi-parcours par les principaux opérateurs partenaires du CDCS qui reconnaissent la réactivité et la flexibilité de ses financements. Une réactivité qui était considérée comme une valeur ajoutée de la France vis-à-vis d'autres bailleurs dans un contexte de complexification croissante. Toutefois, malgré ces avancées, des difficultés persistent à plusieurs niveaux : cohérence des procédures entre bailleurs, partage et complexité de certaines règles en vigueur, dialogues entre guichets de financement et acteurs opérationnels, etc.

L'augmentation des ressources nationales pose également un certain nombre de questions en termes de modalités de gestion et de mécanismes de redevabilité. Tout d'abord, la montée en puissance de l'aide publique française s'est inévitablement accompagnée d'un durcissement des exigences, allant à l'encontre de l'engagement de simplification. Les procédures de passation de marché, les règles de contractualisation et la documentation à produire se sont complexifiées. Les « lignes directrices » adoptées par le MEAE fin 2021, précisant les mesures de lutte contre le blanchiment, la fraude et le financement du terrorisme, rendent compte de l'accroissement des procédures. Pour rappel, à la suite de ses engagements européens et internationaux en matière de criblage, la France a explicité les règles en vigueur, notamment les obligations de criblages systématiques pour les personnels, les prestataires et les fournisseurs des ONG et de leurs partenaires. Les bénéficiaires finaux ne sont pas criblés dans les projets relevant de l'aide humanitaire d'urgence<sup>1</sup>. Très vite les ONG humanitaires ont dénoncé les difficultés de gestion imposées par ces procédures et les dangers que celles-ci pouvaient entraîner sur le terrain - notamment auprès des partenaires locaux. Dès 2020, lors de la Conférence nationale humanitaire (CNH), les ONG françaises ont demandé un assouplissement des mesures pour ce qui relevait de l'aide en contexte de crise. Un dialogue constructif de haut niveau s'est alors tenu entre l'État, représenté par le CDCS, et les ONG. Malgré ces échanges, les exemptions accordées aux projets d'aide d'urgence<sup>2</sup>, communiquées par le MEAE en décembre 2021, n'ont pas satisfait les demandes des ONG, en

---

<sup>1</sup> Source : Question écrite n° 01566 de M. Guillaume Gontard (Isère - GEST), publiée dans le JO Sénat du 21/07/2022 - page 3825 ; Réponse du ministère de l'Europe et des affaires étrangères publiée dans le JO Sénat du 28/07/2022 - page 4023

<https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220701566.html#:~:text=L'%C3%89tat%20fran%C3%A7ais%20n'exigera,inscriront%20dans%20les%20secteurs%20couverts>

<sup>2</sup> Ibid

particulier du fait de la volatilité des situations dites « zones grises » où les programmes d'aide au développement peuvent basculer vers l'aide d'urgence, rendant la qualification du contexte difficile et souvent temporaire. Depuis, un référé en urgence et un recours en annulation ont été déposés devant le Conseil d'État par Coordination Sud, aux côtés de sept autres ONG<sup>1</sup> dans l'objectif de faire annuler ces lignes directrices en matière de criblage. Le 31 mars 2022, Coordination Sud a reçu l'ordonnance de rejet relative au recours en référé-suspension suite à laquelle les co-requérants ont déposé un recours au fond devant le tribunal administratif. Conséquence directe, le dialogue sur ce sujet a créé des tensions entre l'AFD, le MEAE et les ONG.

Parallèlement, la constitution de l'unité d'audit/évaluation du CDCS – qui fait suite à la création en 2018 du Centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS)<sup>2</sup> – tend à augmenter le niveau d'exigence en termes de redevabilité et de *reporting* en vue des audits, induisant ainsi un décalage entre les engagements de simplification et d'harmonisation du *Grand Bargain* et la réalité vécue par les opérateurs. En l'absence de recherche de complémentarité entre les processus portant sur des co-financements ou des entités équivalentes entre États membres, ces derniers constatent une augmentation du nombre d'audit auxquels ils sont déjà soumis, exerçant ainsi une pression accrue sur leurs ressources humaines. Plus généralement, la tendance vers plus de procédures du secteur risque de limiter considérablement l'accès aux financements des petites ou moyennes organisations, représentant à terme un frein à la localisation de l'aide.

L'ensemble des personnes interrogées ont souligné l'important déficit de ressources humaines commun aux services du MEAE en charge de l'humanitaire. C'est sans aucun doute l'une des principales tensions relevées au cours de cette revue finale, qu'ils s'agissent des acteurs de la société civile ou des guichets de financements, chacun pointe les défaillances induites par le manque de personnels dans l'administration. La DGM/DDD qui gère l'AAP a vu ses financements plus que quadrupler entre 2017 et 2022, l'effectif humain est resté cependant constant à 1,5 équivalent temps plein (ETP). Il apparaît impératif de renforcer de façon significative et pérenne les effectifs de l'AAP, qui plus est dans un contexte où « l'invasion russe vient aujourd'hui raviver le spectre de la famine, le retour de la crise alimentaire mondiale »<sup>3</sup>. L'enveloppe budgétaire du CDCS est quant à elle passée de 33,7 millions d'euros en 2017 à 210 millions en 2022, avec seulement deux postes créés pour instruire les projets. Cependant, selon de nombreux interlocuteurs, ceci a pour conséquence une communication moins fluide entre les guichets de financements et entre ces derniers et les acteurs humanitaires. La mise en place de postes d'attachés humanitaires sur les terrains de crise permet pour partie de pallier cette difficulté.

Par ailleurs, les échanges avec les équipes en place et les ONG partenaires ont souligné que l'efficacité et la capacité de suivi des rédacteurs est directement atteinte par la charge de travail, et ont fait émerger une inquiétude partagée quant à la capacité des agents de gérer durablement cette charge (astreintes du CDCS, activités administratives, mobilisation en temps de crise, etc.). Au cours des entretiens, plusieurs agents ont notifié leur difficulté à faire l'analyse des rapports 8+3 de chacun des projets financés, faute de temps. Pour pallier ces carences, les guichets n'ont d'autres choix que de recruter des stagiaires et vacataires, qui n'ont pas le même degré d'expérience ni le recul nécessaire au bon suivi des projets.

Enfin, pour réduire les besoins en gestion, la tendance est au soutien de projets de plus en plus importants au détriment des projets plus petits mais parfois plus innovants, même si la mise en place du « Fonds de soutien aux initiatives humanitaires structurantes » (FSIHS) cherche pour sa part à soutenir des projets innovants. Un renforcement des moyens humains est fortement attendu, sans quoi, l'augmentation des financements humanitaires risquerait finalement d'être contreproductive

---

<sup>1</sup> Question écrite n° 00104 de M. BERNARD BONNE (Loire - Les Républicains) publiée dans le JO Sénat du 07/07/2022 - page 3269 : Obligation de criblage des bénéficiaires de l'aide publique au développement : <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qseq220700104.html>

<sup>2</sup> Le CDCS s'est consolidé en 2018 à travers une réforme qui a vu la création du Centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS), lequel a fusionné sous une même direction la mission pour l'aide humanitaire et la mission pour la stabilisation, tout en créant une cellule audit/évaluation.

<sup>3</sup> Intervention du Président de la République, clôture du forum humanitaire européen, 22 mars 2022.

# 3. UN MODELE HUMANITAIRE À REPENSER POUR DES PRATIQUES RENOUVELÉES

L'augmentation en fréquence et en durée des crises appelle au renforcement du lien entre urgence et développement. L'approche globale qui concilierait aide d'urgence et stratégie à long terme n'est que trop rarement perceptible sur les terrains de crise. S'agissant des engagements relatifs à la prise en compte du genre dans l'aide humanitaire et au renforcement des acteurs locaux, des efforts ont été réalisés, notamment dans l'instruction des projets. Cependant, ces enjeux transversaux, tout comme les transformations qu'ils sous-tendent, ne sauraient être abordés par de simples marqueurs. Seul un changement de paradigme chez les acteurs institutionnels comme issus de la société civile permettra une évolution des pratiques et du système dans son ensemble. Les efforts doivent donc être poursuivis, approfondis et accompagnés sur la durée.

## 3.1 NEXUS HUMANITAIRE - DEVELOPPEMENT : UNE PRATIQUE ENCORE DISCRÈTE

**Engagement 13** : *La France élaborera dès la phase de réponse d'urgence, là où le contexte et la nature de la crise le justifient, une stratégie à long terme, à même de répondre au défi de la sortie de crise et du redressement, coconstruite par l'État et l'ensemble des acteurs de la réponse humanitaire et de développement. Un mécanisme de coordination des actions engagées par le CDCS en faveur de l'humanitaire et de la stabilisation et des appels à projets crise et sortie de crise portés par l'AFD permettra la traduction sur le terrain de cette stratégie.*

Dans la perspective de mieux lier l'aide d'urgence et l'aide au développement, des évolutions positives ont été réalisées en termes de doctrines et de dispositifs. Sur le plan opérationnel, des efforts de coordination ont été entrepris par le CDCS et l'AFD. En revanche, une volonté stratégique commune reste à mettre en œuvre pour assurer une réelle continuité des financements dès que cela est possible et pertinent.

Face à la multiplication des crises et des conflits, leur complexité croissante et leur inscription dans la durée et en cohérence avec les engagements pris dans le cadre du *Grand Bargain*<sup>1</sup>, la France s'était fixé l'objectif de répondre aux situations de fragilités et aux causes structurelles des crises humanitaires en articulant davantage les financements entre aide humanitaire d'urgence et développement.

Depuis la rédaction de la Stratégie humanitaire, le cadre doctrinal de l'aide française - et notamment ses articulations entre le temps court et le temps long - a été complété par la stratégie « Prévention, Résilience et Paix durable » (2018-2022) qui prône « la coordination accrue des différents acteurs de l'équipe France, ainsi qu'une complémentarité de leurs actions », sollicitant ainsi notamment une meilleure articulation entre l'AFD et les services du MEAE.

Cette approche globale, ainsi que l'analyse des crises qui la sous-tend, est reprise dans de nombreux documents tel que la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales adoptée en août 2021 qui dispose par ailleurs que « l'action de stabilisation de la France constitue également un des piliers de la réponse aux crises. Elle vise à appuyer un processus de sortie de crise par des actions de terrain couvrant de nombreux domaines : services de base, relèvement socio-économique, gouvernance, réconciliation, déminage. La stabilisation est un instrument clé s'inscrivant au cœur des articulations sécurité-développement et humanitaire-développement. ». Elle se distingue de l'aide humanitaire notamment par le fait qu'elle n'est pas

---

<sup>1</sup> 10.4. Perform joint multi-hazard risk and vulnerability analysis, and multi-year planning where feasible and relevant, with national, regional and local coordination in order to achieve a shared vision for outcomes. Such a shared vision for outcomes will be developed on the basis of shared risk analysis between humanitarian, development, stabilisation, and peacebuilding communities. <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>

soumise aux impératifs de neutralité et d'impartialité – elle peut donc s'inscrire dans un champ plus politique – et se démarque de l'aide au développement en ce qu'elle met en œuvre des projets à impact rapide, sur une temporalité courte. Pour beaucoup d'acteurs, le fait que les activités humanitaires classiques et celles mises en place dans le cadre de la stabilisation soient financées par le même Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation et réunis au sein d'une même entité administrative au CDCS, le COHS, entraîne des risques sur la perception des actions financées par l'aide humanitaire française et leur respect des principes humanitaires.

L'AFD a été quant à elle autorisée à s'impliquer dans les zones de crises, en cohérence avec son cadre d'intervention transversal « Vulnérabilités aux crises et résilience » et a fait du développement en 3D un des cinq engagements de son Plan d'orientation stratégique 2018-2022 : « travailler en étroite symbiose avec les acteurs de la diplomatie et de la défense, dans le cadre d'une approche globale ». Le Fonds « Paix et résilience » (Minka) de l'AFD, gère aujourd'hui 200 millions d'euros par an destinés à appuyer la prévention des conflits violents et la sortie de crise. Minka s'inscrit sur du moyen terme afin de mettre en œuvre des projets au Sahel, dans les pays du pourtour du lac Tchad, en République centrafricaine et au Moyen-Orient.

Au-delà de ces évolutions doctrinales et budgétaires, des efforts de coordination pour une meilleure articulation entre l'aide d'urgence et l'aide à plus long terme sont entrepris. L'Aide alimentaire programmée, pilotée par la DGM/DDD avec l'appui du Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA), se situe, par nature, à la charnière entre l'urgence et le développement, puisqu'elle a pour objectif principal le retour à l'autonomie alimentaire des populations vulnérables<sup>1</sup>.

Les équipes humanitaires et de stabilisation réunies au sein du COHS du Centre de crise et de soutien fonctionnent en binôme pour assurer une meilleure complémentarité. Elles conçoivent et suivent les projets ensemble, se soutiennent mutuellement et réfléchissent aux articulations dans le temps pour opérationnaliser le nexus. Par ailleurs, la communication entre l'AFD et le CDCS est devenue plus fluide au niveau central par rapport aux constats réalisés lors de la revue à mi-parcours. Des initiatives concrètes, notamment grâce au fonds Minka, sont prises pour mieux articuler les différents instruments du MEAE avec l'AFD. On peut aussi souligner les efforts de coordination interministérielle engagés, dans le cadre des Comités locaux de développement (CLD), des comités 3D en Afrique de l'Ouest ou de la Task Force Sahel. Néanmoins, selon les interlocuteurs, il reste encore d'importantes marges de progrès pour assurer l'articulation entre humanitaire et développement (diagnostic concerté et stratégies partagées, continuité des financements, etc.). Les répondants au questionnaire en 2022 continuent de constater, comme en 2020, des difficultés pour ce qui est de lier aide d'urgence et aide à plus long terme, malgré les différents types de financement français à disposition et les efforts au niveau doctrinal. Les personnes consultées pour cette revue finale soulignent quelques exemples réussis de meilleure articulation entre guichets (Liban) mais déplorent le manque de vision stratégique sur les contextes de crise, qui permettraient d'articuler les différents instruments de façon plus significative. Afin de promouvoir les synergies entre services et éviter le travail en silo, le dialogue entre acteurs institutionnels doit être renforcé. Certains soulignent enfin que ces enjeux sont nécessairement à gérer avec les autres bailleurs de fonds dans une approche concertée sur chaque contexte avec le niveau international.

Néanmoins, le décalage entre l'approche internationale « triple Nexus Humanitaire-Développement-Paix » et celle prônée par les institutions françaises (les 3 D « Diplomatie-Défense-Développement ») entraîne régulièrement une incompréhension avec les acteurs humanitaires, des craintes que les principes humanitaires soient

---

<sup>1</sup> Stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable (2019-2024), Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, 2019, Cf. Objectif 5, renforcer les actions d'assistance alimentaire aux populations vulnérables et améliorer leur résilience, p.32 : [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_internationale\\_de\\_la\\_france\\_pour\\_la\\_securite\\_alimentaire\\_la\\_nutrition\\_et\\_l\\_agriculture\\_durable\\_vf\\_cle073dab.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_internationale_de_la_france_pour_la_securite_alimentaire_la_nutrition_et_l_agriculture_durable_vf_cle073dab.pdf)

compromis,<sup>1</sup> voire de réelles difficultés sur certains terrains.<sup>2</sup> Selon ces derniers, l'approche 3D plus encore que le triple Nexus nécessite la définition de lignes rouges pour éviter l'instrumentalisation de l'action humanitaire et de développement au profit d'objectifs politico-militaires.

Au vu des derniers évènements géopolitiques, il faudrait certainement évaluer de façon plus approfondie les résultats de l'approche 3D, telle que mise en œuvre au Mali et en RCA, qui est loin d'avoir atteint les résultats escomptés. Les mobilisations articulant sécurité et développement face aux crises asymétriques, de type Sahel, ne sont pas parvenues, à elles seules, à mettre en échec les stratégies des Groupes Armés Non-Étatiques (GANÉ). Par ailleurs, la question de la pertinence de telles approches qui, à travers des actions de développement cherche à instaurer ou consolider la Paix (ce qui est l'essence du 3D), se pose dans les contextes de conflits armés internationaux de haute intensité avec des niveaux de destruction d'infrastructures de grande ampleur, des besoins humanitaires importants et une approche du développement à venir qui sera très certainement très différente.

## 3.2 LA PRISE EN COMPTE DU GENRE : UN ENJEU TRANSVERSAL

**Engagement 14** : *La France appliquera le marqueur « genre » de l'OCDE sur l'ensemble de ses projets humanitaires bilatéraux et continuera à plaider pour sa prise en compte par les ONG, agences, fonds et programmes onusiens et européens.*

Le marqueur genre est aujourd'hui exigé dans les formats de *reporting* de l'ensemble des projets humanitaires. Le renforcement de la sensibilisation et de la formation des instructeurs de projets permettrait d'atteindre les objectifs fixés par la Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

La loi du 4 août 2021<sup>3</sup> précise « qu'en 2025, 75 % des volumes annuels d'engagements de l'aide publique au développement bilatérale programmable française aient l'égalité entre les femmes et les hommes pour objectif principal ou significatif et 20 % pour objectif principal ». Conformément à ses engagements, la France poursuit ses efforts de promotion de l'égalité de genre via sa « stratégie genre » dans le cadre de ses projets d'aide internationale. En 2021, plus de 86 % des projets financés par l'AAP intégraient une dimension genre (CAD 1 ou 2 de l'OCDE).<sup>4</sup> Concernant les opérations d'aide humanitaire et de stabilisation conduites par le CDCS, en 2021 130 projets<sup>5</sup> visaient « significativement »<sup>6</sup> (CAD 1) à promouvoir l'égalité de genre et 31 projets « principalement » (CAD 2), soit 161 projets sur un total de 260. Trois priorités thématiques ont été fléchées :

- La lutte contre les violences faites aux femmes, sexuelles et basées sur le genre ;
- L'accès aux services sociaux et l'autonomisation économique des femmes ;
- La promotion du rôle des femmes dans la résolution des conflits et la sortie de crise.

Dans le cadre de ses formulaires de demande de subvention, le CDCS exige dans les projets qu'il finance la ventilation des données relatives aux bénéficiaires par genre et âge, et demande aux ONG d'indiquer dans quelle

---

<sup>1</sup> Voir notamment [cet article de Sonia Rahal](#), de Solidarités International, qui présente la position qu'elle a exposée durant la Conférence Nationale Humanitaire du 17 décembre 2020 à Paris dans le cadre de la table-ronde intitulée « Nexus humanitaire - développement - Paix »

<sup>2</sup> Voir par exemple l'étude d'Andrea Steinke : [le triple nexus au Mali, Coordination, sécurisation et lignes floues](#), Center for Humanitarian Action, Mai 2021, Berlin

<sup>3</sup> LOI n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, art.17.

<sup>4</sup> Source : données issues d'entretiens menés avec la DGM.

<sup>5</sup> Rapport d'activités 2021, p.24 CDCS, [https://www.diplomatie.gouv.fr/spip.php?page=pdfjs&id\\_document=173206](https://www.diplomatie.gouv.fr/spip.php?page=pdfjs&id_document=173206)

<sup>6</sup> Au sens du système de notation à trois valeurs qui régit l'application du marqueur du CAD (Comité d'aide au développement de l'OCDE) concernant l'égalité homme-femme ; source : *Manuel Relatif au Marqueur de la Politique d'Aide à l'Appui de l'Égalité Homme-Femme Établi par le CAD-OCDE*, décembre 2016, <https://www.oecd.org/fr/cad/femmes-developpement/Manuel-Marqueur-CAD-Aide-Egalite-HF.pdf>

mesure les enjeux de genre, de handicap et d'impact environnemental sont pris en compte. Cependant, selon les personnes consultées, à part quelques projets spécifiques (cf. ceux liés à l'engagement n°3), les réponses apportées ne sont pas systématiquement prises en compte lors de la décision de financement et ne conduisent pas les ONG ayant soumis des projets sans réflexion sur le genre à « revoir leur copies ». Malgré une sensibilisation renforcée en interne des rédacteurs-instructeurs de projets, l'arbitrage réalisé par ces derniers lors de l'instruction des projets dépend encore largement de la compréhension de chacun des problématiques de genre.

Le formulaire de *reporting*, basé sur le « modèle 8+3 », exige quant à lui l'évaluation de la performance du projet sur les besoins des femmes, des hommes, des garçons, des filles et des individus vulnérables. Comme relevé lors de la revue à mi-parcours, on note donc une demande *a posteriori* de redevabilité sur l'intégration des enjeux de genre dans la réponse humanitaire mise en œuvre alors même que, dans la phase d'instruction des demandes de subvention, ce volet n'est pas imposé. Pourtant, le manuel d'application du marqueur genre de l'OCDE<sup>1</sup> prévoit le passage en revue de critères simples et clairs : une analyse de genre du contexte d'intervention et des besoins a-t-elle été menée ? Si oui, cette analyse a-t-elle été mise à profit dans l'élaboration des objectifs et activités en s'assurant de respecter le principe « *do no harm* » ? Existe-t-il au moins un objectif explicite sur l'égalité de genre qui sera renseigné par un indicateur spécifique ? Dans ce cadre, il pourrait être intéressant de proposer des actions rectificatives pour une prise en compte plus systématique du genre au moment de l'instruction des projets, voire de conditionner les financements à cette prise en compte pour répondre à l'analyse faite.

Ces difficultés font écho à une tension qui s'exprime de façon récurrente chez les opérateurs de l'aide d'urgence, en particulier parmi les organisations de la société civile : l'impératif humanitaire ne supplante-t-il pas les considérations d'égalité femmes-hommes ? Tant que ces postures ne seront pas déconstruites, il semble peu probable que les pratiques évoluent et que l'usage du marqueur « genre » suffise, à lui seul, pour réduire les vulnérabilités spécifiques des femmes, des hommes, des filles et des garçons en temps de crise. Il est également nécessaire que les enjeux de meilleure intégration du genre soient transversaux et intègrent davantage les droits et santé sexuels et reproductifs, conformément aux engagements pris lors du Forum Génération Égalité<sup>2</sup>. Ce niveau d'échange, condition pour de réels changements en profondeur, souligne encore la nécessité de renforcer les équipes humanitaires du MEAE et le dialogue avec les partenaires.

L'ensemble des travaux sur ces enjeux démontre de plus l'importance de mettre en cohérence les engagements avec les pratiques internes des institutions qui les portent. Ainsi, le MEAE s'attache à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes de manière transversale à l'ensemble des composantes de la diplomatie française comme en témoigne la 3<sup>e</sup> Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022)<sup>3</sup> qui prévoit un volet externe et interne pour l'ensemble des acteurs du réseau diplomatique, opérateurs compris. Le volet interne favorise l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, mais aussi la parité au sein de ses services en augmentant le nombre de femmes aux fonctions d'encadrement, de direction et d'ambassadrices<sup>4</sup> ; en prévenant toute forme de harcèlement et de violence au travail avec notamment la mise en place d'une cellule d'écoute « Tolérance Zéro » ; en mettant en place des dispositifs pour mieux concilier vie professionnelle et vie privée ; en étant vigilant pour communiquer sans stéréotypes de genre et en mettant en relief les enjeux d'égalité.

Par ailleurs, il est à noter que les ONG sont elles aussi dans un processus de meilleure intégration de la question d'égalité femmes-hommes en interne, comme en témoigne le *Guide d'appui à l'intégration de l'approche genre dans son organisation* développé par Coordination Sud et diffusé en mars 2020<sup>5</sup>. Ce guide propose des ressources et outils pour que les organisations de solidarité internationale questionnent les rapports sociaux fondés sur le genre dans les différentes composantes de leur association (projet associatif, gouvernance, ressources humaines, communication) et puissent déceler les stéréotypes, les discriminations et les violences afin de les contrer. Les

---

<sup>1</sup> Voir sur : <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Minimum-recommended-criteria-for-DAC-gender-marker.pdf>

<sup>2</sup> Cf. page 16 du présent rapport

<sup>3</sup> [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_internationale\\_egalite\\_femmes-hommes\\_web\\_cle089345.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_internationale_egalite_femmes-hommes_web_cle089345.pdf)

<sup>4</sup> Le ministère compte 26 % d'ambassadrices (contre 11 % en 2012). Les postes de directeurs et de chefs de service sont occupés à 25 % par des femmes (contre 22 % en 2012).

<sup>5</sup> <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/guide-integration-genre/>



bonnes pratiques développées restent cependant faibles sur la prévention et la réponse à apporter à l'exploitation, aux abus et au harcèlement sexuel.

Ce sujet de l'exemplarité au sein des organisations publiques et privées et de transformation des comportements et modes de fonctionnement est un sujet d'intérêt commun entre les opérateurs de l'aide et le MEAE qui devrait faire l'objet d'une attention spécifique. Cet approfondissement permettrait que l'inclusion du marqueur « genre » insuffle de véritables changements de pratiques au plus grand bénéfice des populations. Il est aussi à noter que les problématiques rencontrées par les filles et les adolescentes ne peuvent être agrégées par le marqueur genre, trop global en l'état. En effet, un marqueur de ce type ne saurait prendre en compte les besoins différents des individus en fonction de leurs âges, par exemple une fille n'a pas les mêmes besoins qu'une femme.

### 3.3 LOCALISATION DE L'AIDE : UN ENGAGEMENT EN POINTILLÉS

**Engagement 15** : *La France se dotera d'un mécanisme de renforcement des capacités des acteurs locaux permettant à chaque projet d'ONG financé par le Fonds d'urgence humanitaire de disposer d'une somme pour renforcer les capacités de leurs partenaires locaux, et augmentera ses financements à destination des acteurs locaux. Elle mettra en place un marqueur permettant de mesurer le degré de localisation de son action humanitaire.*

Le marqueur « localisation » n'a finalement pas été développé. Le MEAE finance cependant des ONG locales dans certains contextes de crise mais le renforcement des exigences de redevabilité des bailleurs, notamment sur des aspects administratifs et comptables, peut devenir un frein au financement de petites structures locales. Plus qu'un marqueur, un changement en profondeur des pratiques du secteur, à l'échelle nationale et internationale est nécessaire.

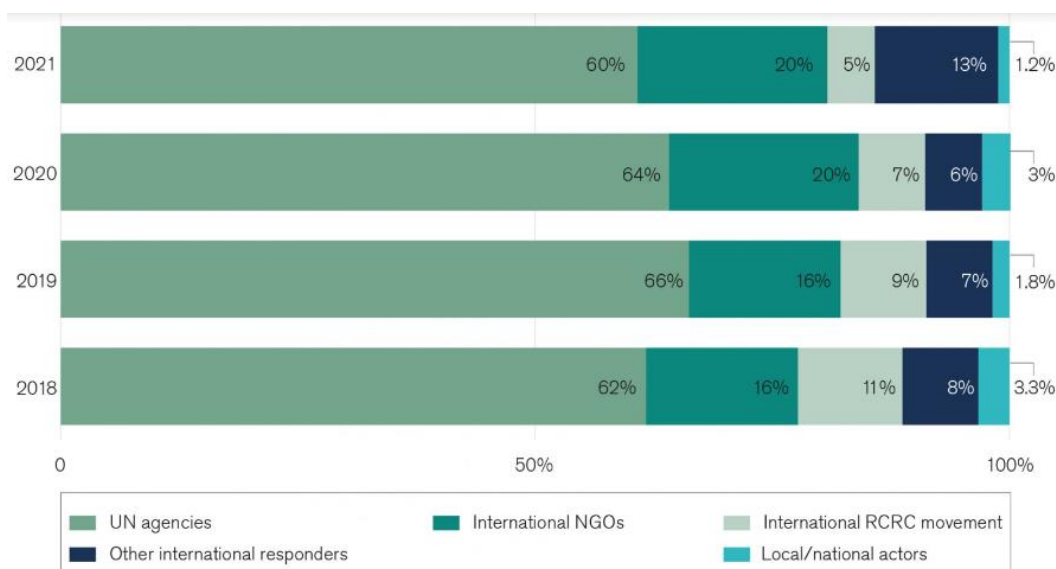
Si toutes les parties signataires du *Grand Bargain* (2016)<sup>1</sup> se sont engagées à développer la localisation de l'aide, son opérationnalisation reste poussive. Sur l'ensemble de l'aide humanitaire internationale, le financement direct aux acteurs locaux est resté extrêmement faible, fluctuant au cours de la période d'étude (2018-2021) entre un maximum de 3,3 % et un minimum de 1,2 %. Après des augmentations faibles mais régulières depuis les engagements de 2016, le financement indirect et direct des OSC locales a diminué en 2021 pour atteindre environ 1,5 % de l'ensemble du financement humanitaire international<sup>2</sup>. Au niveau français, en 2021, selon le rapport produit par la France pour le [Grand Bargain Self-Reporting Exercise 2021-2022](#), 8% des financements du FUHS étaient mis en œuvre directement par les partenaires locaux. Pour l'ensemble de l'aide bilatérale, 28% des financements humanitaires étaient de la « localisation indirecte

*Proportion du financement direct des acteurs nationaux et locaux par rapport aux autres types d'organisations, 2018-2021*

---

<sup>1</sup> Grand Bargain, Axe de travail 6 : « Une révolution participative : inclure les personnes qui reçoivent de l'aide dans la prise de décisions qui affectent leur vie » ; Interagency Standing Committee, <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain/engagements-par-axe-de-travail>

<sup>2</sup> « What do the numbers say? Three key stories from the 2022 state of the humanitarian system report », ALNAP, 09/2022,



Source: Development Initiatives based on UN OCHA FTS data.

En 2017, l'OCDE définissait la localisation de l'aide comme « un processus de reconnaissance, de respect et de renforcement du leadership des autorités locales et de la capacité de la société civile locale dans l'action humanitaire, afin de mieux répondre aux besoins des populations affectées et de préparer les acteurs nationaux aux futures réponses humanitaires »<sup>1</sup>. Dans cette interprétation, les acteurs locaux sont positionnés au centre de la réponse, ne les limitant pas à un rôle consultatif ou de « sous-traitant » mais bel et bien de codécideur, en charge des orientations stratégiques et de *leadership*. En raison des intérêts et cultures organisationnelles, les positionnements et conceptions quant à la manière de « localiser » l'aide varient toutefois fortement entre les acteurs opérationnels<sup>2</sup>. Pour certains interlocuteurs, un projet est dit « local » dès lors qu'il implique des cadres nationaux. Cette vision ne correspond ni aux enjeux identifiés et endossés lors du *Grand Bargain*, ni à la définition de l'OCDE. Transférer le pouvoir décisionnaire et de *leadership* aux partenaires locaux, nécessite, d'une part, un changement de paradigme vis-à-vis du rôle des ONG internationales dans le secteur et, d'autre part, une décentralisation des financements à destination des acteurs locaux. Bien qu'il n'ait jamais vu le jour, c'est sur ce dernier point qu'était soutenu le marqueur « localisation », permettant de flécher les financements directs et donc le degré de localisation.

Néanmoins, des initiatives en faveur de la localisation ont tout de même été mises en œuvre, et ce selon deux modèles de financements distincts :

- D'une part, en financement direct, consistant à décentraliser la totalité de l'enveloppe budgétaire et sa gestion aux OSC locales - sous réserve qu'elles aient la capacité d'effectuer le suivi et le *reporting* auprès du bailleur. La loi du 4 août 2021, relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales<sup>3</sup> prévoit à ce titre l'ouverture du droit d'initiative aux OSC des pays concernés par la politique de coopération au développement (APD) de la France : cette ouverture se traduit en premier lieu par l'ouverture d'une possibilité d'un financement direct des OSC non françaises (originaires des pays APD) via le dispositif DPA/OSC (*Département des Partenariats Division Organisations de la société civile*), complété par un décret d'application et un arrêté permettant cette ouverture dès l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) d'avril 2022. L'AFD a porté plusieurs initiatives s'ouvrant à des financements directs à destination d'OSC de droit local parmi lesquelles l'AMI de projet OSC 2022 où, pour la première fois, des projets retenus seront portés de bout en bout par des OSC locales. Le CDCS a quant à lui publié un appel à projets en 2021 et en 2022, le « Fonds de soutien aux initiatives humanitaires structurantes » (FSIHS)

<sup>1</sup> C. FABRE, rapport « Localising the response » OCDE, 2017, <https://www.oecd.org/development/humanitarian-donors/docs/Localisingtheresponse.pdf>

<sup>2</sup> V. Léon, Acteurs locaux et conventionnels de la solidarité internationale : quelles articulations, quelles inspirations ? Groupe URD, mars 2022. [https://www.urd.org/wp-content/uploads/2022/03/rapport-localisation\\_GroupeURD\\_VL\\_20222.pdf](https://www.urd.org/wp-content/uploads/2022/03/rapport-localisation_GroupeURD_VL_20222.pdf)

<sup>3</sup> LOI n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/ORDFOLE000042676989/>

ayant entre autres comme thématiques prioritaires « La mutualisation des capacités entre acteurs et la mise en commun de solutions innovantes. » ; « La localisation de l'aide en particulier le renforcement des capacités de réponses aux crises des acteurs locaux ». De plus, une cartographie des risques (audit externe) peut être réalisée pour identifier d'éventuelles lacunes rencontrées par les ONG locales. C'est sur cette base que le CDCS se propose d'accompagner ces dernières dans leur montée en compétences. Par comparaison, les crédits de l'AAP ne bénéficient directement qu'à quelques acteurs locaux, comme c'est le cas au Tchad, en Haïti et au Venezuela par exemple.

- D'autre part, en financement dit « intermédié », la gestion et le suivi de l'enveloppe budgétaire incombe à une ONG internationale ou à une organisation internationale disposant des compétences en interne en termes de gestion administrative et financière. Cette dernière délègue ensuite une partie des financements opérationnels à une ou plusieurs OSC locales. Si le financement « intermédié » augmente les coûts de transaction, il permet d'alléger les responsabilités administratives des OSC. L'AFD et le CDCS a par exemple utilisé ce modèle au Liban avec le projet *Shabaké*<sup>1</sup> avec 3 objectifs : « permettre aux OSC d'être des partenaires de confiance dans la mise en œuvre de projets de réduction des vulnérabilités, et d'actions thématiques ; soutenir les OSC locales dans leurs efforts pour répondre efficacement aux situations d'urgence et aux crises en cours au Liban ; renforcer les capacités techniques et organisationnelles et le modèle économique des OSC partenaires pour une meilleure localisation de l'aide au bénéfice des populations vulnérables. ».

Malgré ces récentes initiatives, principalement portées par l'AFD, de nombreuses difficultés persistent pour faire advenir la localisation dans l'aide humanitaire. Beaucoup justifient ces difficultés par la complexité croissante des procédures pour accéder aux financements et aux exigences de suivi et de *reporting* exigées par les bailleurs de fonds. Avec des ressources humaines souvent insuffisantes et des compétences administratives pouvant faire défaut, les OSC locales peuvent en définitive se retrouver en position défavorable des appels à projets. Le besoin de mettre en place des procédures simplifiées a été avancé par un grand nombre de personnes interrogées, qui pourrait donner lieu à la création d'un instrument dédié à l'appui aux acteurs locaux. En parallèle, des formations en renforcement de capacités, notamment en termes de suivi et de *reporting*, doivent être corrélées. Des appuis plus spécifiques et de plus long terme seraient certainement à privilégier pour effectivement contribuer au renforcement du rôle et de la place des acteurs locaux dans la réponse aux crises. La France pourrait s'inspirer de l'exemple américain, initié par USAID au travers du programme « *Local solutions* », qui définit le développement piloté localement comme un « processus dans lequel les acteurs locaux – englobant les individus, les communautés, les réseaux, les organisations, les entités privées et les gouvernements – établissent leurs propres programmes ». Bien que l'objectif des 30% de financement direct n'ait pas été atteint, USAID a presque doublé les fonds de ses programmes destinés aux acteurs locaux passant de 9,7% en 2010 à 18,6% en 2018<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Shabake - renforcer les capacités d'organisations de la société civile libanaise <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/shabake-renforcer-les-capacites-d-organisations-de-la-societe-civile-libanaise>

<sup>2</sup> Dunning, C. (2016) 'USAID didn't hit its 30 percent target for local solutions - here's why I'm still cheering'. Blog/Webpage. Center for Global Development [www.cgdev.org/blog/usaids-didnt-hit-its-30-percent-target-local-solutions](http://www.cgdev.org/blog/usaids-didnt-hit-its-30-percent-target-local-solutions)

# 4. BILAN DE LA SHRF 2018-2022 ET NOUVEAUX ENJEUX POUR LA FUTURE STRATEGIE

Un à un, les niveaux de mise en œuvre de chacun des engagements de la SHRF 2018-2022 ont été détaillés, rendant compte des efforts entrepris mais également des limites et difficultés rencontrées. Quel bilan général pouvons-nous tirer de ces quatre dernières années, quelles leçons apprises pourraient être utiles à la future SHRF 2023-2027 ?

## 4.1 BILAN DE LA SHRF 2018-2022 ET RECOMMANDATIONS

Jean-Yves Le Drian, à l'époque ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, évoquait dans son avant-propos de la SHRF 2018-2022 qu'en « fixant un cap clair assorti de moyens pour accroître et améliorer notre aide humanitaire, ce document marquait une nouvelle étape dans notre engagement. »<sup>1</sup> Explicitant les directives et positionnements futurs de la France en matière d'action humanitaire, la pertinence d'une telle stratégie n'a jamais été remise en question. En revanche, le manque d'appropriation d'un tel document, qui repose en grande partie sur la communication et la diffusion qui en sont faites, a été à plusieurs reprises cité comme l'un des points faibles. En effet, pour nombre d'ONG, la visibilité de la SHRF 2018-2022, mais aussi des précédentes, a fait défaut, pouvant obérer sa traduction opérationnelle. Certaines personnes interrogées regrettent également l'absence d'un plan d'action clair accompagné d'un cadre de suivi avec indicateurs permettant de rendre compte des actions menées, Tout en étant conscient que le suivi d'un plan d'action demande des moyens humains renforcés, ce genre d'outil pourrait combler - ou du moins prévenir - des lacunes identifiées au cours de ce travail.

Dans la continuité de la revue à mi-parcours, cette revue finale de la SHRF 2018-2022 met une nouvelle fois en évidence l'importance des engagements pris, les progrès réalisés, mais aussi un certain nombre d'enjeux et de difficultés rencontrées. Ces éléments sont essentiels à prendre en compte à l'heure de l'élaboration de la future Stratégie humanitaire de la République française. Bien qu'il se soit écoulé près de 4 ans, les 15 engagements identifiés sont, pour beaucoup, encore largement d'actualité et les efforts entrepris par la France doivent se poursuivre :

**Accompagner l'augmentation des ressources** : L'accroissement significatif des financements de l'action humanitaire française est une réussite emblématique de la SHRF 2018-2022. S'agissant déjà d'un rattrapage, ces efforts ne doivent pas faiblir, les contributions bilatérales et multilatérales continuent d'être insuffisantes au regard des besoins humanitaires grandissant. En parallèle, il est urgent d'accompagner cette montée en puissance par les moyens humains et techniques qui s'imposent. Outre la nécessité de mettre en place un système de suivi efficace des financements humanitaires français à l'échelle nationale et internationale, la priorité doit être de renforcer les capacités humaines des guichets de financement. Par ailleurs, une stratégie de gestion des fonds additionnels doit être réfléchiée avec les acteurs de l'aide afin que cette augmentation des moyens permette un véritable gain d'efficacité en évitant l'écueil d'une augmentation mécanique des financements déjà existants et au détriment d'autres approches (soutien aux acteurs locaux, plus grande couverture géographique, projets innovants, etc.).

**Préserver l'impartialité, l'efficacité et la redevabilité de l'aide** : Les enjeux de protection du personnel humanitaire, les contraintes toujours plus importantes pesant aux niveaux administratifs et financiers, la

---

<sup>1</sup> Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022  
[https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_humanitaire\\_web\\_cle023719.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_humanitaire_web_cle023719.pdf)

multiplication des catastrophes liées au changement climatique et les conséquences des crises géopolitiques (Sahel, Afghanistan, Ukraine, etc.) constituent des défis toujours plus importants pour la réponse humanitaire. Par ailleurs, les lignes rouges pour éviter l'instrumentalisation de l'aide humanitaire dans des contextes extrêmement politisés mériteront d'être mieux définies dans un dialogue pluri-acteurs. La future SHRF devra porter une attention particulière à ce que les mécanismes en place préservent une aide humanitaire réellement impartiale, efficace et redevable tant envers les populations touchées par les crises qu'envers les contribuables français.

**Renforcer la promotion du respect du DIH :** Au vu des violations multiples et régulières du DIH, rappeler et promouvoir l'universalité des règles du DIH est un processus continu que la France doit poursuivre. De réels progrès ont été soulignés pour opérationnaliser la diplomatie humanitaire, notamment par la formation et la sensibilisation de ses forces armées. L'ambition inscrite dans la SHRF 2018 de devenir un acteur majeur de la diplomatie humanitaire, couplée au rôle éminemment politique de membre permanent du CSNU et aux propres intérêts politico-économiques de la France induisent nécessairement des tensions et exigent des efforts importants pour assurer la cohérence globale de la politique étrangère française. À l'avenir, la France doit maintenir un plaidoyer fort auprès de la communauté internationale, tout en renforçant les moyens opérationnels, notamment dans les relations entre les ONG et les postes diplomatiques sur le terrain, afin de fluidifier les échanges et de favoriser les complémentarités pour une meilleure protection des populations affectées par les crises.

**Redonner une impulsion politique :** En ce qui concerne le traitement durable des crises, il apparaît nécessaire d'approfondir les liens entre urgence et développement en dépassant les différences d'approches institutionnelles et pour commencer par l'élaboration de diagnostics conjoints, le partage d'information plus systématique et la planification concertée dès que possible. En dépit des évolutions doctrinales et des efforts de coordination entre l'AFD et le MEAE, une vision stratégique sur les contextes de crises, permettant de mieux articuler les différents instruments, reste à développer. Certains interlocuteurs évoquent le besoin d'une entité (politique, telle qu'un secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères, ou technique, telle qu'un secrétariat général adjoint à la coopération civile, placé auprès du ministre) qui aurait pour rôle, et la légitimité, de donner une direction commune, de coordonner les différents instruments du dispositif français, et qui pourrait dès lors animer la réflexion collective autour de stratégies pays partagées.

**Participer au renouvellement en profondeur du secteur de l'aide :** Il s'agit enfin d'accompagner et d'approfondir les engagements qui nécessitent un changement de pratiques (intégration transversale et spécifique des enjeux liés au genre, localisation) par une réflexion plus poussée, des échanges d'expériences, des formations, etc. afin d'accompagner les changements visés au sein des programmes, des organisations et du secteur plus globalement. Seuls des engagements ambitieux, accompagnés de moyens adaptés et d'une volonté transformatrice, permettront aux acteurs humanitaires français de participer aux transformations du secteur, attendues par les acteurs locaux et les populations touchées par les crises.

## 4.2 DES ENGAGEMENTS FORTS ATTENDUS

Le climat et la prise en compte de l'environnement

Les enjeux climatiques et environnementaux ne figuraient pas dans la stratégie 2018-2022. L'accélération du dérèglement climatique et de ses effets impose de prendre des engagements à la hauteur des bouleversements actuels et à venir. Cet enjeu doit également être inclus dans l'action humanitaire. Des efforts ont été réalisés, notamment en termes de comitologie. La « Déclaration des bailleurs de l'aide humanitaire sur le climat et

l'environnement<sup>1</sup> » développée par le groupe de travail Climat et Humanitaire<sup>2</sup> et officialisée lors du Forum Humanitaire Européen 2022<sup>3</sup> en est un exemple concret. Des mesures majeures restent cependant attendues. La traduction opérationnelle des engagements de cette Déclaration initiée par la France doit se concrétiser tout en poursuivant un dialogue approfondi avec les acteurs de l'aide. L'établissement d'une feuille de route environnementale, complémentaire à la Déclaration est par exemple à étudier.

#### La sécurité alimentaire et la nutrition

La Stratégie 2018-2022 n'abordait pas les questions de sécurité alimentaire et de nutrition en tant que telles, si ce n'est très indirectement, à travers l'Aide alimentaire programmée (AAP). Observée depuis 2014, l'aggravation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition mondiale, déjà accélérée par les effets socio-économiques de la pandémie de la Covid-19, est aujourd'hui exacerbée par les conséquences de l'invasion russe en Ukraine, notamment pour les pays les plus dépendants en Afrique. La nouvelle Stratégie devra par ailleurs s'appuyer sur les recommandations de l'évaluation de l'instrument AAP, en cours de finalisation par un cabinet indépendant.

#### L'intégration des enjeux d'égalité de genre de façon dédiée et transversale

La diplomatie féministe adoptée par la France depuis 2019, le troisième document stratégique qui guide son application (2018-2022) et la future Stratégie « Droits et santé sexuels et reproductifs », priorité pour laquelle la France a pris de nombreux engagements lors du Forum Génération égalité, enjoignent la future Stratégie humanitaire à intégrer les enjeux liés au genre de manière à la fois transversale à l'ensemble de ses objectifs et spécifique, avec l'élaboration d'objectifs dédiés. La multiplication des crises sanitaire, climatique, économique et humanitaire touche de manière disproportionnée les femmes et les filles.

Or, leurs besoins spécifiques ne sont pas toujours pris en compte dans la nature et dans les méthodes de distribution de l'aide. Cette prise en compte du genre est essentielle et doit devenir un « réflexe » dans un contexte de remise en cause des droits fondamentaux des femmes et des filles partout dans le monde. Les femmes ne doivent plus être enfermées dans une posture de victime mais être considérées comme actrices du changement, indispensables pour construire une paix durable. C'est dans ce cadre que l'Agenda « Femmes, Paix et Sécurité » de l'ONU a vu le jour. Les organisations de la société civile sollicitées ont renouvelé leur souhait que la prochaine Stratégie humanitaire de la France prenne en compte ces enjeux de manière transversale et systématique, notamment à l'occasion du CNDSI dédié à la diplomatie féministe le 27 septembre 2022. Afin d'assurer une bonne évaluation de la prise en compte du genre, des données sexo-spécifiques et des indicateurs dédiés devront être mis en place.

#### L'articulation « Anticipation-Préparation-Réponse »

Face à des risques catastrophiques plus nombreux et croissants, les enjeux d'anticipation, de prévention et de préparation à la gestion des catastrophes apparaissent centraux. La Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (DG ECHO), avec ses programmes DIPECHO, a été pionnière sur le sujet et a induit une réflexion au niveau de la Commission européenne. De nombreux bailleurs du développement ont commencé à investir sur ces sujets, notamment la Banque mondiale et le PNUD, et depuis peu, l'AFD avec la création d'un poste dédié à ces enjeux. L'expérience montre que ces programmes de gestion des risques sont au cœur du Nexus humanitaire-développement. Ce sujet important, notamment au vu de l'augmentation des effets du changement climatique, devra être développé dans la future Stratégie humanitaire de la France en articulation avec les acteurs du développement.

#### Les crises sanitaires

Les crises sanitaires rythment depuis plusieurs années la réponse aux crises par le secteur de l'aide : Ébola,

---

<sup>1</sup> Lancement de la déclaration des bailleurs de l'aide humanitaire sur le climat et l'environnement, 14.04.2022, Coordination Sud, <https://www.coordinationsud.org/actualite/lancement-de-la-declaration-des-bailleurs-de-laide-humanitaire-sur-le-climat-et-lenvironnement/>

<sup>2</sup> Groupe paritaire rassemblant des représentants du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, du ministère de la transition écologique, de l'AFD ainsi que du Groupe URD et des ONG de la commission humanitaire de Coordination SUD.

<sup>3</sup> Forum humanitaire européen (Bruxelles, 21 au 23 mars 2022), <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-durgence/actualites-et-evenements/article/forum-humanitaire-europeen-bruxelles-21-au-23-mars-2022>

choléra, et plus récemment la pandémie de la Covid-19. Or l'introduction de la SHRF 2018-2022 rappelait : « les épidémies qui se développent au cœur des crises rendent indispensables des actions sanitaires de grande ampleur ». L'expérience des crises sanitaires passées montre un fort engagement des moyens de l'État dans la réponse, avec notamment le déploiement de la réserve sanitaire, voire de moyens militaires. Cependant, le rôle que devrait jouer le secteur humanitaire dans ces situations, tout comme l'articulation entre les moyens de l'État et les ressources des opérateurs de l'aide, mériteraient d'être davantage précisés et approfondis dans la future stratégie, sur la base des leçons tirées des dernières crises sanitaires. Par ailleurs, la crise sanitaire de la Covid-19 a mis en avant la nécessité d'investir davantage dans l'éducation en situation d'urgence en complémentarité des actions de développement, s'inscrivant ainsi dans la vision du nexus humanitaire-développement.

#### Le rôle de la France en tant qu'opérateur direct de la réponse aux crises

Que ce soit par le déploiement de la sécurité civile, l'usage des capacités logistiques des forces armées ou la mise à disposition de capacités logistiques par des entreprises, le rôle de la France en tant qu'opérateur direct n'était pas mentionné dans la SHRF 2018-2022. Or, depuis 2018, la France a démontré sa faculté à déployer des moyens de façon directe et efficace sur des zones de crise, en s'appuyant sur divers mécanismes d'intervention. Le CDCS dispose de rédacteurs logistiques dont l'activité s'est fortement développée avec 70 opérations dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 entre 2020 et 2021 et 40 opérations en Ukraine et pays limitrophes.

Une mise en valeur du rôle de ces acteurs ainsi qu'une réflexion sur leur articulation avec les autres composantes de la réponse aux crises devraient être conduites et intégrées dans la future Stratégie. Il sera également important de renforcer la formation des personnels dans les ambassades notamment sur le fonctionnement des Mécanismes de de Protection Civile de l'Union Européenne (MPCU) et de l'UNDAC pour optimiser le recours aux capacités européennes et onusiennes. Enfin il serait pertinent d'élargir encore davantage la stratégie de pré-positionnement des stocks.

#### Les contraintes administratives et financières

L'augmentation sans précédent des financements français alloués à l'aide humanitaire a entraîné un renforcement des procédures correspondant à un souci accru de redevabilité mais engendrant dans le même temps une charge de travail supplémentaire, tant pour les agents assurant le suivi que pour les porteurs de projets. Quelle que soit l'issue de la procédure relative au criblage en cours au niveau du Conseil d'État, l'enjeu de préservation d'un espace d'action dans un environnement sous contrainte restera d'actualité. Les autorités françaises ont un rôle de préservation des capacités d'intervention des acteurs de l'aide qu'elles financent mais aussi de plaider à jouer auprès d'États tiers imposant des procédures de plus en plus contraignantes, y compris dans les instances multilatérales. Des simplifications ou des mécanismes d'accompagnement pourraient être envisagés pour soulager à la fois les agents des services finances et conformité et les opérateurs, et faciliter l'accès aux financements directs pour les acteurs locaux.

# ANNEXES

## 1. LISTE DES INTERLOCUTEURS RENCONTRES

Nom et prénom	Poste	Organisation
Jean Bertrand Mothes	Responsable de la division Fragilités, crises et conflits	AFD/CCC
Catherine Simonet	Chargée de mission	AFD/CCC
Ghislaine Doucet	Conseiller juridique principal	CICR
Yves Arnoldy	Chef de la délégation	CICR
Grégoire Bonhomme	Conseiller affaires humanitaires	CICR
Caroline Brandao	Responsable pôle DIH	Croix Rouge Française
Isabelle Polisset	Responsable du Département Relation Mouvement et Réseau	Croix Rouge Française
Etienne Gouin	Chargé d'études juridiques en droit des conflits armés	MA/ Bureau du droit des conflits armés
Charlie Sauvourel	Chargée d'études maîtrise des armements et nouvelles technologies	MA/ Bureau du droit des conflits armés
Commissaire principal Anne Claire Cros	Chargée d'études juridiques en droit des conflits armés	MA/ Bureau du droit des conflits armés
Pierre Salignon	Chef de centre	MEAE/CDCS
Annie Evrard	Adjointe au chef de centre	MEAE/CDCS
Carole Bresson	Rédactrice partenariats et relations institutionnelles	MEAE/CDCS/COHS
Julie Brouillet	Rédactrice Syrie	MEAE/CDCS/COHS
Maxine Touba	Rédactrice Moyen-Orient	MEAE/CDCS/COHS
Charlotte Ranelli	Rédactrice Sahel	MEAE/CDCS/COHS
Marie Guillet	Rédactrice Afrique (sauf Sahel)	MEAE/CDCS/COHS
Luc Pierron	Chef du pôle stabilisation	MEAE/CDCS/COHS
Samera Ouzzine	Chef du pôle affaires financières-conformité	MEAE/CDCS/COHS
Cécile Delalande	Rédactrice conformité	MEAE/CDCS/COHS
Céline Sylvestre	Gestionnaire comptable	MEAE/CDCS/COHS
Pauline Boitard	Rédactrice Audit et évaluation	MEAE/CDCS/COHS
Aurélien Picquenot	Rédacteur	MEAE/DGM/DDD/HUMA
Etienne Le Marchand	Adjoint au sous-directeur	MEAE/NUOI/H



Laeticia Mesnage	Rédactrice	MEAE/NUOI/H
Cyprien Fabre	Responsable département crises et fragilités	OCDE
Bruno Maestracci	Directeur SDIS 77	SDISS 77
Géraldine Briand	Experte nationale détachée	DG ECHO
Atelier ONG		
Pierre Bastid	Directeur des Solidarités dans le monde	Secours populaire
Roxane Grisard	Chargée de mission analyse et plaidoyer	Coordination SUD
Farah Malek-Bakouche	Responsable des Partenariats	Save the Children
Emmanuel Rinck	Directeur des opérations	Solidarités international
Pascale Vulliez	Chargée des financements institutionnels	Handicap international
Lucie Barbier	Responsable bailleurs institutionnels	Action contre la faim
Mathilde Casper	Chargée de plaidoyer humanitaire	Care

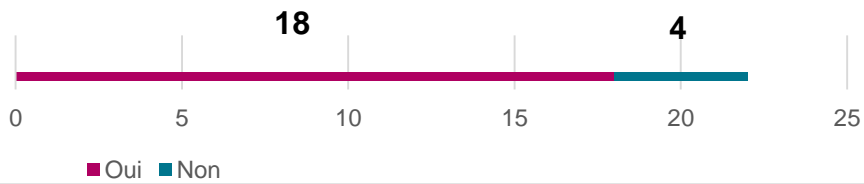
## 2. RESULTATS DE L'ENQUETE EN LIGNE

Remarque des rédacteurs : L'échantillon d'enquête n'étant pas représentatif, les réponses aux questionnaires présentées ci-dessous renseignent uniquement sur des tendances. Ces données ne doivent pas être extrapolées ou sorties de leur contexte.

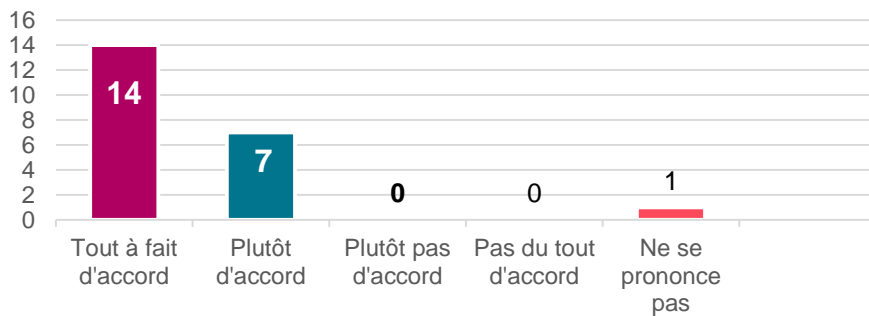
### **Questionnaire : Revue finale de la Stratégie humanitaire de la République française (2018-2022)**

Répondants = 22 (ONG : 13, Administration de l'État : 7, Autre : 2)

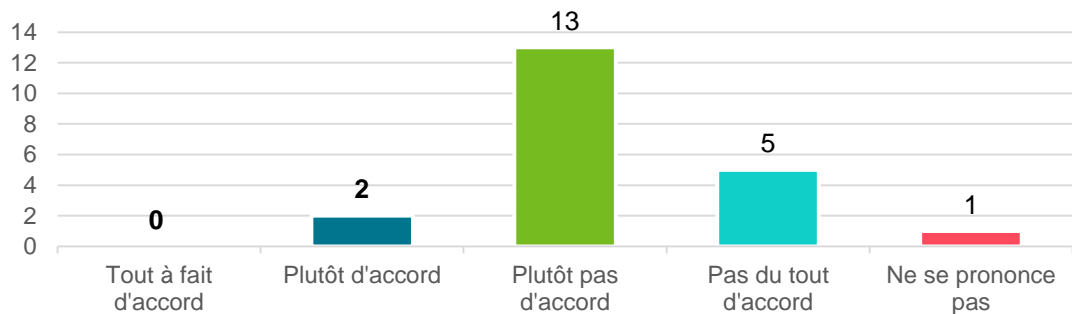
#### 4. Avez-vous eu connaissance de la revue à mi-parcours de la Stratégie humanitaire de la République française (2018-2022), réalisée en 2020 ?



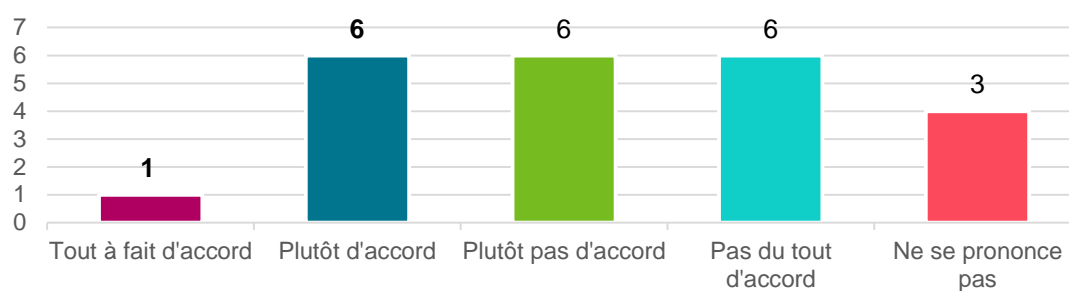
#### 6. Selon vous, la part des financements français alloués à l'aide humanitaire est en augmentation ?



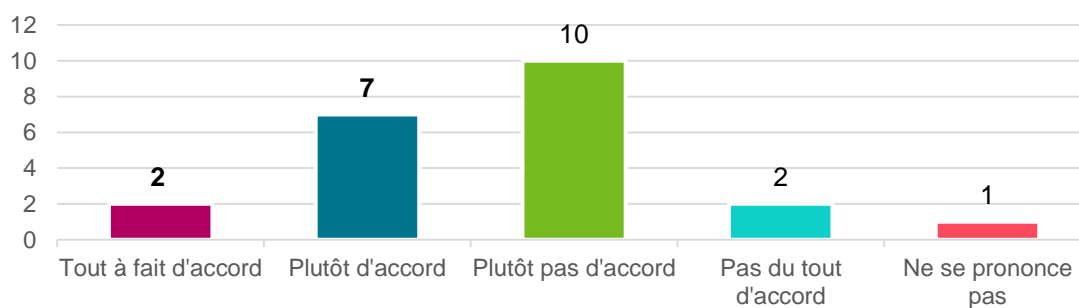
#### 6.1. Si oui, cette augmentation budgétaire s'est-elle accompagnée de moyens humains suffisants pour la rendre opérationnelle ?



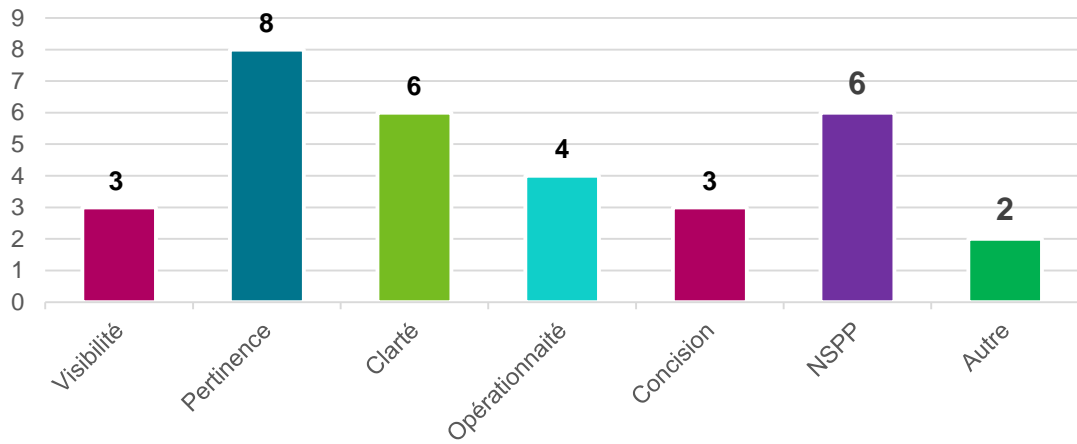
**7. Selon vous, les procédures de financement avec les guichets français (CDCS, DGM/AAP) ont été simplifiées et harmonisées ?**



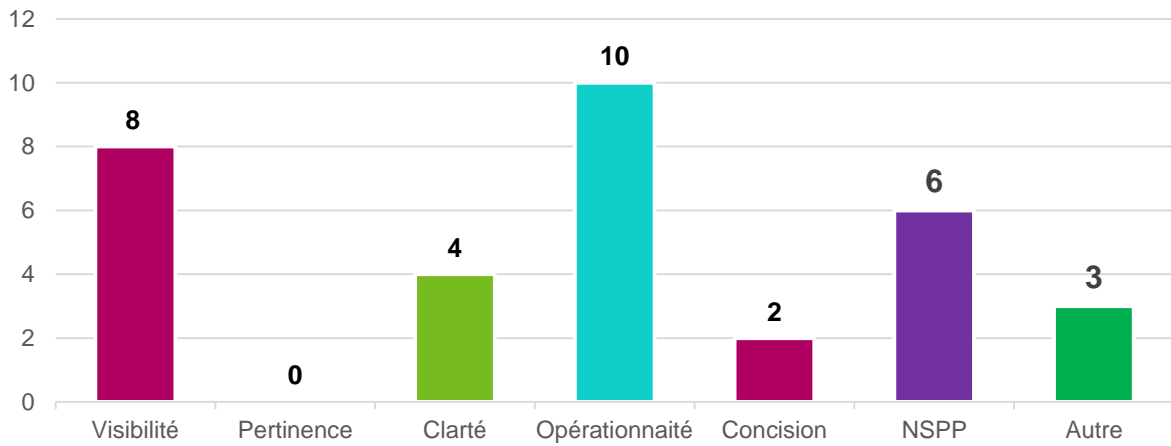
**8. Les différents types de financement français permettent de lier aide d'urgence et aide à plus long terme ?**



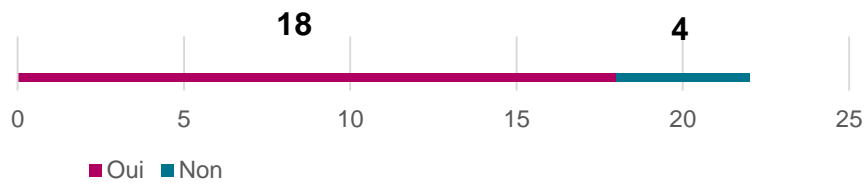
**9. Quels sont les points forts de la Stratégie humanitaire de la République française (2018-2022)**



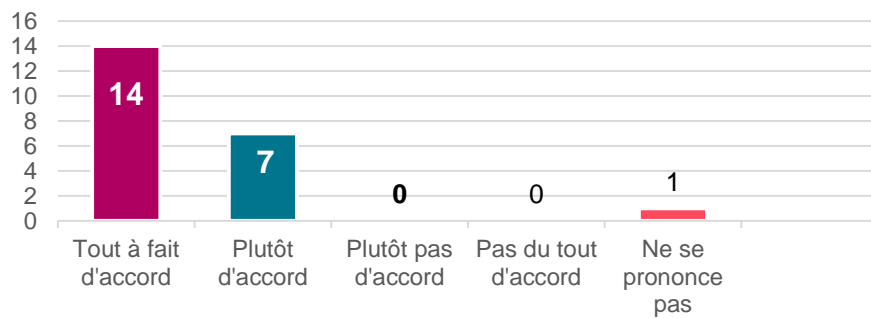
**10. Quels sont les points faibles de la Stratégie humanitaire de la République française (2018-2022)**



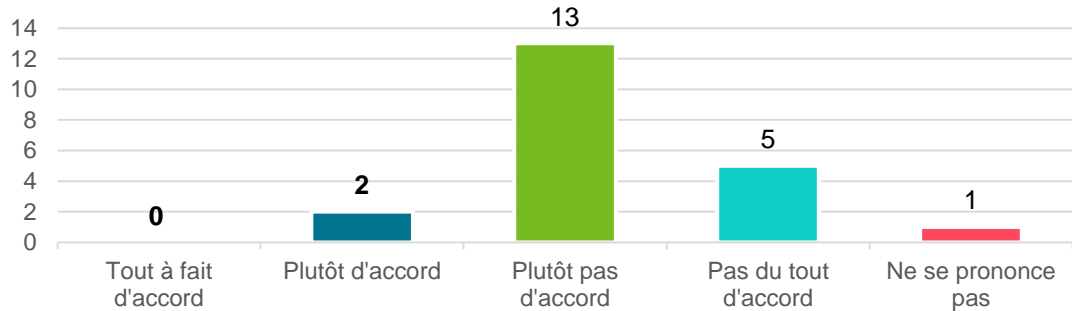
**4. Avez-vous eu connaissance de la revue à mi-parcours de la Stratégie humanitaire de la République française (2018-2022), réalisée en 2020 ?**



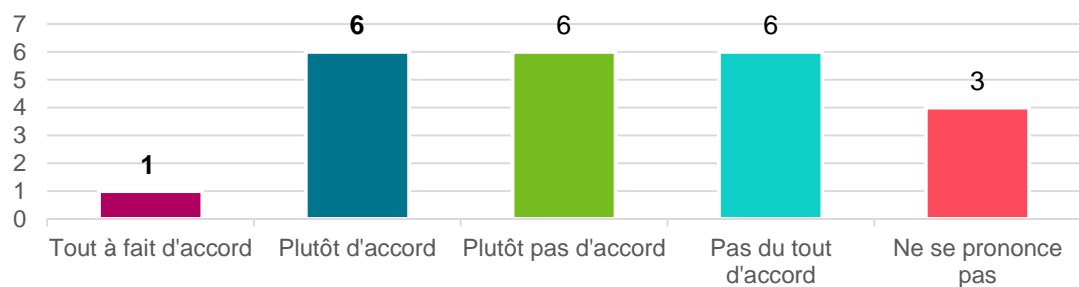
**6. Selon vous, la part des financements français alloués à l'aide humanitaire est en augmentation ?**



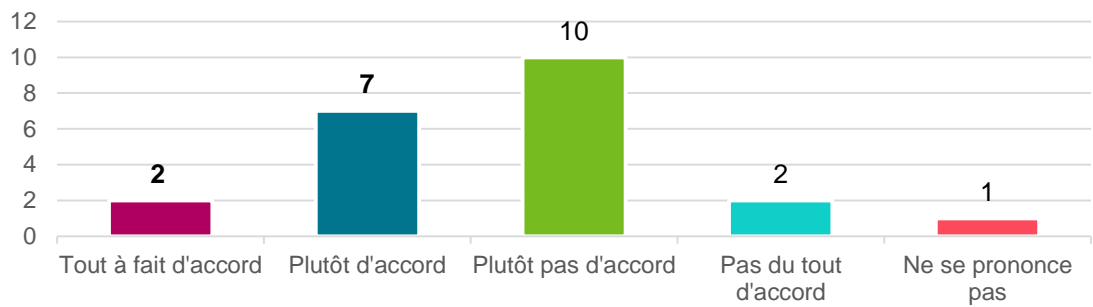
**6.1. Si oui, cette augmentation budgétaire s'est-elle accompagnée de moyens humains suffisants pour la rendre opérationnelle ?**



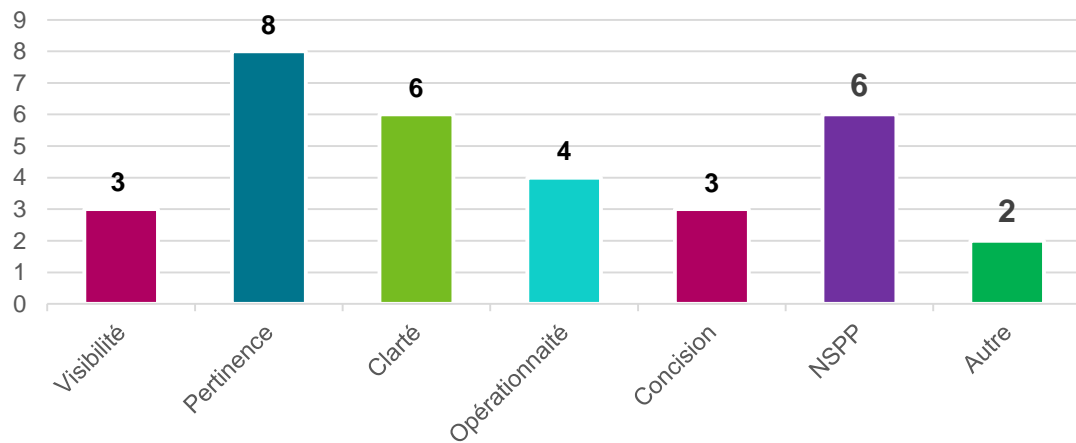
**7. Selon vous, les procédures de financement avec les guichets français (CDCS, DGM/AAP) ont été simplifiées et harmonisées ?**

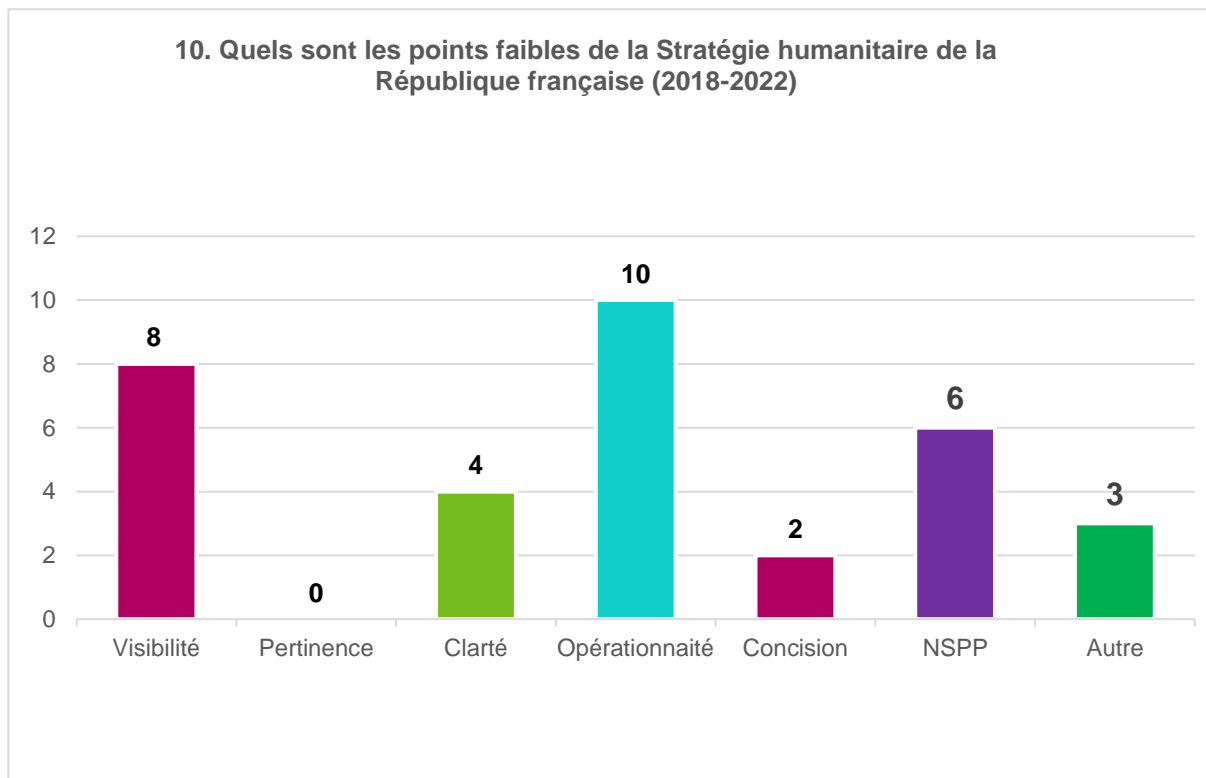


### 8. Les différents types de financement français permettent de lier aide d'urgence et aide à plus long terme ?



### 9. Quels sont les points forts de la Stratégie humanitaire de la République française (2018-2022)





**11. Quels objectifs opérationnels la prochaine Stratégie humanitaire de la République française (2023-2027) devrait-elle cibler à court et/ou moyen termes (2 à 4 ans) ?**

**12. Avez-vous autre chose à ajouter concernant votre expérience de l'aide humanitaire française ?**



**Siège du Groupe URD**  
La Fontaine des Marins  
26170 Plaisians – France  
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

[urd@urd.org](mailto:urd@urd.org)

[www.urd.org](http://www.urd.org)

SUIVEZ-NOUS SUR

