

Annexe C

Le Soutien apporté par la Belgique à l'action humanitaire

Politiques et principes en matière d'aide humanitaire

L'aide humanitaire de la Belgique est régie par l'Arrêté Royal du 19 novembre 1996 qui définit les modalités d'octroi des subsides et d'exécution de l'aide humanitaire. En vertu de ce texte, « l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme a pour objectif d'apporter une assistance humanitaire aux populations en détresse, victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, dont l'ampleur et la gravité dépassent les capacités de secours locales et nationales ». Dans l'esprit des autorités belges, l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme recouvre les trois éléments suivants :

- a) **La prévention des catastrophes naturelles** : visant directement à promouvoir les activités de prévention afin d'éviter le déclenchement de catastrophes.
- b) **L'aide d'urgence** : assurant les besoins vitaux des populations confrontées à la violence des hommes ou à des catastrophes naturelles.
- c) **L'aide post-urgence ou de réhabilitation à court terme** : visant à développer des travaux de réhabilitation et de reconstruction à court terme afin d'aider les populations affectées à retrouver un degré minimum d'autonomie et d'assurer la transition vers des programmes de développement.

L'aide alimentaire constitue en outre un volet distinct de l'aide humanitaire et se divise en trois catégories : i) **l'aide alimentaire**, sachant que dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 et en respect des accords passés avec l'Union européenne, la Belgique est tenue de fournir un minimum de 30 000 tonnes d'équivalent céréales aux pays en développement. En vertu d'un Règlement du Conseil de l'UE¹³, la Belgique oriente cette aide vers certains pays prioritaires afin de surmonter des problèmes de pénuries alimentaires temporaires résultant de situations de crise ; ii) **l'aide alimentaire d'urgence**, consentie dans des situations d'urgence résultant de phénomènes imprévisibles ; et iii) **l'aide alimentaire de réhabilitation**, visant à assurer le relèvement et la remise en état durable des systèmes ruraux de production dans les zones sinistrées.

En dépit de l'existence de l'Arrêté Royal de 1996, aucun document d'orientation n'expose la stratégie de la Belgique en matière d'action humanitaire. Il est par conséquent difficile de dire comment la Belgique détermine ses priorités dans ce domaine et s'assure que ses interventions respectent les principes humanitaires. L'équipe chargée de l'examen a toutefois été informée qu'une politique d'aide humanitaire était en cours d'élaboration. Celle-ci devrait s'appuyer sur les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, que la Belgique a entérinés en 2003.

13. Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996.

Lorsqu'elle définira sa politique d'aide humanitaire, la Belgique devrait prendre en compte les modalités d'exécution de son aide ainsi que les liens entre l'aide humanitaire et d'autres activités qui présentent avec cette dernière un rapport indirect, par exemple la prévention des conflits et l'aide aux États dits « fragiles ». Par ailleurs, le souci de prévention, par exemple par des mesures visant à réduire les risques de catastrophe, y compris grâce à un renforcement des capacités locales, pourrait occuper une place plus importante et être mieux intégré dans la planification de la coopération belge pour le développement.

Volume et répartition de l'aide humanitaire

Volume

Depuis le dernier examen du CAD en 2001, les versements nets de la Belgique au titre des secours d'urgence se sont accrus, passant de 26.6 millions USD courants en 2001 à 110.8 millions USD courants en 2003. La part de l'aide d'urgence dans les versements bruts d'APD a elle aussi augmenté, de 3 % en 2001 à 6 % en 2003. Il reste que la contribution de la Belgique est inférieure à la moyenne du CAD, avec ses 7.4 % pour 2003, et que la progression des apports notifiés ne s'est pas traduite par des transferts supplémentaires car elle est imputable uniquement à l'aide aux « réfugiés dans les pays donateurs ». Depuis 1997, conformément aux Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, la Belgique inclut dans ses dépenses d'APD l'aide consentie aux réfugiés pendant leurs douze premiers mois de séjour dans un pays donneur. En 2002, ce poste représentait 0.2 % du montant notifié au titre des secours d'urgence. Par suite d'une révision du mode d'établissement des chiffres adressés au CAD, il en constituait 72 % en 2003. Selon les statistiques du CAD, les financements alloués aux interventions face à des crises humanitaires sont, eux, restés inchangés, aux alentours de 33.5 millions USD, à prix constants de 2002, entre 2000 et 2003.

Pour se faire une idée du rôle que pourrait jouer la Belgique dans le financement de l'action humanitaire internationale, il faut tenir compte des ambitieux objectifs qu'elle s'est assignée en matière d'augmentation du volume de son APD. A mesure qu'elle progresse vers la cible de 0.7 % qu'elle a fixée à son rapport APD/RNB pour 2010, la Belgique pourrait envisager d'accroître de façon substantielle l'enveloppe allouée à l'action humanitaire.

Des données du Système de suivi des flux financiers de l'OCHA, il ressort que les contributions de la Belgique à la Procédure d'appel global (PAG) des Nations unies sont passées de 10.5 millions USD en 2001 à 28.8 millions USD en 2004, ce qui place ce pays au 15^{ème} rang parmi les bailleurs de fonds de la PAG pour cette dernière année (OCHA, 2005a, b).

Structure du budget

De par sa nature, l'action humanitaire impose des exigences particulières au plan budgétaire et, selon les pays, les moyens employés diffèrent pour assurer en temps opportun et selon des modalités souples une réaction proportionnée aux besoins. Parmi les modes de budgétisation de l'aide humanitaire, figurent notamment la mise en réserve d'une enveloppe annuelle d'APD pour les interventions multilatérales, bilatérales et celles des ONG, la réaffectation de fonds d'APD bilatérale, et le recours à des dispositifs institutionnels spécifiques, tels que les fonds d'intervention rapide ou des arrangements transitoires.

L'aide humanitaire de la Belgique est pour sa part financée sur une ligne budgétaire distincte. Le budget de l'aide humanitaire est structuré en deux parties, dont l'une est gérée par trois divisions du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement et l'autre au sein de la DGCD (annexe C, tableau C.1).

Tableau C.1. Structure du budget de l'aide humanitaire de la Belgique

Aide humanitaire	2004 (milliers EUR)	%	2005 (milliers EUR)	%
SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement				
1. Services généraux (Division 40)	1 261	2.3	1 178	2.4
2. DG Affaires consulaires (Division 52)	122	0.2	122	0.3
3. DG Affaires multilatérales et mondialisation (Division 53) *	54 322	97.5	47 312	97.3
Sous-total SPFAE	55 705		48 612	
DG Coopération au développement				
4. Programmes spéciaux – Aide alimentaire (DGCD – D2.1)	12 800	45.1	17 000	46.7
5. Programmes spéciaux – Actions de transition, reconstruction et consolidation de la société (DGCD – D2.3)	5 500	19.4	9 000	24.7
6. Coopération multilatérale – Contributions volontaires aux organisations humanitaires (DGCD – D4.3)	10 072	35.5	10 400	28.6
Sous-total DGCD	28 372		36 400	
TOTAL	84 077		85 012	

* Le montant indiqué couvre également des engagements hors assistance humanitaire puisqu'il inclut l'ensemble des crédits d'engagement regroupant, outre l'aide d'urgence et de réhabilitation, la diplomatie préventive et la prévention des conflits

Source : SPFAE, Rapport d'activité 2004.

Ce système budgétaire fragmenté est loin d'être optimal du point de vue de la souplesse et de la rapidité de réaction. Le mode de gestion des fonds et le partage des responsabilités relatives à l'aide humanitaire entre deux entités au sein du ministère (dont les attributions respectives sont exposées plus loin) ajoutent encore à sa complexité. Dans un souci de performance, il conviendrait de revoir la structure de ce système budgétaire.

Principes régissant l'octroi des financements

La Belgique apporte un concours financier aux interventions humanitaires des organismes des Nations unies oeuvrant dans ce domaine, du mouvement de la Croix-Rouge internationale et d'organisations non gouvernementales nationales et internationales. Ses subsides sont le plus souvent consentis en réponse à des appels ou des demandes émanant de ces organismes. Certaines activités sur le terrain d'autres instances nationales peuvent aussi être financées sur le budget de l'aide humanitaire, par exemple celles du dispositif national d'intervention rapide B-FAST (voir ci-après la section sur les capacités nationales d'intervention). Les décisions de financement se fondent sur les évaluations disponibles des besoins, principalement celles réalisées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) et dans le cadre de la PAG des Nations unies, ainsi que sur des évaluations internes et les demandes spécifiques formulées par des ONG. Il est difficile de dire

comment la Belgique s'y prend pour éviter que la surmédiatisation de certaines crises porte préjudice aux financements alloués à d'autres crises plus chroniques ou tombées dans l'oubli.

Aucune disposition particulière n'a été édictée concernant la répartition des ressources entre les canaux multilatéraux et bilatéraux, mais la Belgique s'efforce d'accroître son soutien aux organismes humanitaires multilatéraux. Elle opère une préaffectation « souple » de ses concours multilatéraux.

Du fait des contraintes imposées par son système budgétaire, la Belgique est dans l'impossibilité de consentir des financements à plus longue échéance, et du fait de sa législation, elle ne peut accorder des subsides qu'à des ONG belges ou internationales. Les activités des ONG d'autres pays ne peuvent être financées sur le budget de l'aide humanitaire. Afin d'accélérer le déboursement de ses financements, la Belgique pourrait envisager de mettre en place un système autorisant les partenaires exécutants à bénéficier de « fonds à déblocage rapide ».

La Belgique devrait s'efforcer de verser ses contributions à la PAG en début d'année (janvier ou février) et d'apporter un soutien stable, qui ne soit pas réservé à des utilisations particulières, à ses principaux partenaires dans le domaine humanitaire ; elle pourrait également préciser les moyens propres à assurer l'adéquation de ses apports d'aide humanitaire aux besoins. Dans cette optique, elle pourrait envisager de mettre en place un dispositif garantissant sa participation à toutes les PAG des Nations unies. Elle devrait aussi étudier la possibilité de recourir à des modalités de financement s'étalant sur plusieurs années pour les situations d'urgence complexes appelées à se pérenniser et se pencher sur les facteurs qui font actuellement obstacle à l'octroi de ce type de financements.

Questions transversales et nouvelles problématiques

Promotion de normes et amélioration de l'exécution. Ses pratiques attestent que la Belgique reconnaît et appuie le rôle moteur et la mission de coordination qui revient aux Nations unies en matière d'action humanitaire. Elle apporte son soutien aux efforts de coordination de l'OCHA et à la Procédure d'appel global interinstitutions des Nations unies. Elle est en outre membre du Groupe de soutien des donateurs de l'OCHA. Elle reconnaît aussi, et respecte, le rôle et la mission du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (IFRC).

La Belgique contribue à l'élaboration d'outils concrets destinés à promouvoir la reddition de comptes, l'efficacité et l'efficacités dans l'exécution de l'aide humanitaire ainsi qu'à la diffusion de normes et de principes en la matière. Pour s'assurer du respect par les organismes exécutants des lignes directrices et codes de conduite pour l'action humanitaire, elle s'en remet à ses propres procédures de demande de subsides. Ces dernières pourraient toutefois être actualisées lorsqu'aura été définie la nouvelle politique d'aide humanitaire et complétées par l'adjonction de bilans des capacités des partenaires exécutants.

Soutien à la transition. La manière dont est actuellement organisée, en Belgique, l'administration de l'aide humanitaire et de l'aide à la transition rend particulièrement difficile la coordination inter et intra-ministérielle. La place revenant à la Coopération technique belge (CTB) dans la planification de la transition n'est pas très claire. Or, sur les dix premiers pays bénéficiaires de l'aide belge en 2002-03, six sont le théâtre ou sortent d'un conflit armé. Dans les situations de post-urgence où la Belgique entend participer à la remise en état et la reconstruction à plus long terme, les activités d'appui à la transition sont financées sur deux lignes budgétaires, gérées par le Service Consolidation de la société (D2.3). La première, « Prévention des conflits et consolidation de la paix », est destinée à soutenir le développement démocratique et la réconciliation et est placée sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. Une deuxième ligne budgétaire, créée en 2001, est utilisée dans

les situations de transition et relève du ministre de la Coopération au développement. Il conviendrait de s'interroger plus avant sur l'intérêt de cette approche duale.

Implication des bénéficiaires. Il est difficile de savoir jusqu'à quel point et par quels moyens la Belgique s'applique à associer de façon satisfaisante les bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de ses activités d'aide humanitaire. Les pouvoirs publics devraient explorer plus avant les méthodes propres à garantir la participation des bénéficiaires et à favoriser la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux (y compris de la problématique homme-femme) dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire.

Cohérence des politiques

Relations entre civils et militaires. La coopération entre acteurs civils et militaires dans l'action humanitaire soulève des préoccupations majeures du point de vue de l'impartialité, de l'efficacité et de la sécurité. Dans les situations où des actifs et des moyens militaires doivent être déployés pour faciliter l'exécution de l'action humanitaire, la Belgique doit s'employer à veiller au respect du droit humanitaire international (DHI) et des principes humanitaires et à laisser la conduite des opérations aux organisations humanitaires. Une nouvelle politique devrait être élaborée, qui fasse expressément référence aux directives sur l'utilisation des ressources militaires et civiles et reconnaisse la primauté des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire.

Déliement de l'aide alimentaire. La Belgique a pour principe de ne pas lier son aide alimentaire, principe qui vaut également pour l'aide alimentaire d'urgence. La position des autorités belges est que, quelle que soit la forme que prend l'aide alimentaire, elle doit passer par des dons et préférence doit être donnée aux sources d'approvisionnement locales et régionales. La politique suivie en matière d'aide alimentaire va dans la bonne direction et devrait inspirer la nouvelle politique d'aide humanitaire.

Organisation et gestion

Architecture de l'aide humanitaire de la Belgique

Sur le plan organisationnel, l'aide humanitaire de la Belgique apparaît éclatée. La responsabilité politique en est partagée entre le ministre des Affaires étrangères et celui de la Coopération au développement. Son administration, quant à elle, relève principalement de deux directions, au sein de la Direction générale de la coopération au développement (DGCD), à savoir la Direction des programmes spéciaux (D2) et la Direction des programmes multilatéraux et européens (D4).

Depuis le dernier examen du CAD, deux changements importants sont intervenus dans la gestion de l'aide humanitaire. En 2004, la responsabilité de l'action humanitaire a été transférée au ministre des Affaires étrangères. Suite à de nouveaux changements, en 2005, elle a été partagée, au niveau des pays partenaires, entre le ministre des Affaires étrangères et celui de la Coopération au développement. Le transfert des compétences relatives à l'aide humanitaire au ministre des Affaires étrangères a aussi eu pour effet de déplacer en partie cette aide de la zone d'influence de la DGCD vers celle de la Direction générale des affaires multilatérales et de la mondialisation (DGM). Une petite fraction du budget de l'aide humanitaire est en outre gérée par la Direction générale des affaires consulaires (DGC). Certains feront certes valoir que ce schéma renforce la coordination des approches suivies en matière d'aide humanitaire, d'une part, et de coopération pour le développement, d'autre part. Il en résulte néanmoins des contraintes administratives inutiles qui allongent les délais de réponse et amoindrissent la souplesse de réaction.

L'administration de l'aide humanitaire relève pour l'essentiel de deux services de la Direction des programmes spéciaux au sein de la DGCD, à savoir :

- i) Le Service Aide d'urgence, réhabilitation et aide alimentaire (D2.1), qui a pour mission d'assurer le financement, la planification et le suivi des programmes d'aide à la prévention des catastrophes, d'aide d'urgence après une catastrophe et d'aide à la réhabilitation à court terme après un conflit ou une catastrophe. L'aide humanitaire peut aussi prendre la forme d'une aide alimentaire à long terme.
- ii) Le Service Consolidation de la société (D2.3), qui finance des projets et programmes de renforcement des dynamiques de paix, principalement dans les pays partenaires de la coopération belge au développement. Il s'occupe aussi du suivi des programmes sur le terrain.

La Direction des programmes spéciaux est aussi le siège du Fonds belge de survie (D2.2), dont les activités sont exclusivement centrées sur la mise en œuvre de programmes de sécurité alimentaire en Afrique et qui n'intervient en rien dans le financement ou l'administration des programmes d'aide humanitaire.

Au sein de la Direction des programmes multilatéraux et européens (D4), c'est le service Nations unies (D4.3) qui administre les contributions annuelles aux organismes multilatéraux et internationaux oeuvrant dans le domaine humanitaire (OCHA, HCR, CICR/IFRC).

Il est difficile de savoir à qui incombent les missions d'élaboration de la politique et de coordination de l'aide humanitaire et dans quelle mesure cette dernière entre dans les attributions du Service Appui à la politique (D0.1). Il est par ailleurs à noter que la responsabilité du suivi des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire est partagée entre deux services (D2.1 et D4.3). La place faite à l'aide humanitaire dans les activités de la Direction des programmes non gouvernementaux n'est pas non plus très claire (D3).

Les structures et procédures de gestion de l'aide humanitaire demeurent complexes, ce qui complique la coordination et pèse sur des ressources qui sont limitées. Avec seulement 12 personnes, les effectifs affectés à la gestion de l'aide humanitaire pourraient difficilement être plus faibles. Au vu de la description fournie dans les paragraphes précédents, l'organisation de la gestion de l'aide humanitaire manque de clarté ce qui risque d'avoir des retombées néfastes au niveau de l'acheminement de cette aide. La Belgique devrait rechercher des moyens de consolider et de concentrer la gestion de son aide humanitaire tout en préservant son indépendance conformément aux principes humanitaires. Elle pourrait à cet effet étudier avec profit les structures organisationnelles retenues par d'autres membres du CAD, par exemple la Suisse.

Capacités nationales d'intervention – La Belgian First Aid & Support Team (B-FAST)

En novembre 2000, sur proposition du ministre des Affaires étrangères, du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense, le Conseil des ministres a approuvé la création d'une structure d'intervention rapide afin d'envoyer des équipes d'aide d'urgence vers des pays tiers touchés par une catastrophe d'origine humaine ou naturelle. Cette structure interdépartementale, composée des Services du Premier ministre, des SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement, Santé publique et environnement, Intérieur, et Budget, ainsi que du ministère de la Défense nationale, est placée sous la coordination du ministre des Affaires étrangères. En 2004, lui a été affecté un budget de 24 millions EUR.

Une fois la décision d'intervenir prise par le Conseil de coordination - c'est-à-dire l'organe exécutif - de la B-FAST, présidé par le ministre des Affaires étrangères, les équipes de secours belges peuvent être mobilisées dans les 12 heures et restent en principe sur le terrain pendant 10 jours. Pendant et après l'opération, l'équipe rend compte au Comité de planification, chargé des phases stratégiques, et au Comité consultatif, constitué d'experts et de représentants des ONG. L'activation de la structure B-FAST est impérativement assujettie à trois conditions : i) le problème doit être d'une gravité telle que les services d'urgence du pays touché ne sont pas en mesure d'y faire face ou constituer une menace pour la vie ou la santé des personnes ; ii) les autorités du pays intéressé doivent avoir demandé l'aide de la Belgique ou à tout le moins de la communauté internationale ; iii) le pays demandeur ne doit pas être le théâtre d'un conflit armé.

Au niveau international, la Belgique a aussi contribué à la mise en place du mécanisme européen de coordination. La B-FAST participe à de nombreuses interventions, telles que celles du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG) réalisées sous les auspices de l'OCHA.

Activités sur le terrain

En matière d'aide humanitaire, aucune délégation de pouvoir n'est accordée aux ambassades, que ce soit sur le plan décisionnel ou sur le plan financier. Les ambassades remplissent un rôle de conseil mais ne peuvent prendre aucun engagement. Les attachés de la coopération traitent toutes les questions en rapport avec la politique de coopération pour le développement mais en ce qui concerne l'aide humanitaire leur rôle est assez mal défini. La Belgique devrait envisager de renforcer sa présence sur le terrain par l'envoi de spécialistes de l'humanitaire lorsque la situation nécessite un suivi plus attentif. Cela permettrait en outre une approche plus rigoureuse de la transition entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement.

Afin de promouvoir l'application des Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire, la Belgique a lancé, avec les États-Unis, une initiative visant à améliorer la PAG et à favoriser l'alignement des donateurs sur un Plan d'action humanitaire commun en République démocratique du Congo (encadré 13).

Promouvoir l'apprentissage et la reddition de comptes

Système d'évaluation. C'est le Service Suivi, évaluation et statistiques (D0.2) qui se charge de mesurer la performance des programmes de coopération financés par la DGCD et d'en assurer le suivi. Son rôle et ses moyens pour ce qui est de l'évaluation de l'aide humanitaire pourraient être mieux définis et renforcés. La transmission des enseignements de l'expérience entre les directions concernées et vers d'autres instances de l'administration risque de se révéler difficile compte tenu des modalités actuelles de gestion de l'aide humanitaire. Si une politique ou une stratégie nouvelle, ou actualisée, devait effectivement voir le jour, il conviendrait d'opérer un suivi de sa mise en œuvre.

Reddition de comptes et transparence. Le système belge de notification des dépenses d'aide humanitaire pourrait être affiné et gagnerait à se fonder sur des formulaires plus détaillés. La Belgique devrait ajuster son système pour tenir compte des travaux en cours au sein du CAD et dans le cadre du Système de suivi des flux financiers des Nations unies. Elle pourrait aussi envisager de fournir des informations plus transparentes et plus détaillées sur ses versements d'aide humanitaire dans ses rapports annuels sur la coopération pour le développement.

**Encadré 13. Faire des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire une réalité
Amélioration du Plan d'action humanitaire commun pour la République démocratique du Congo**

Le contexte. Le conflit armé dont la République démocratique du Congo (RDC) est le théâtre reste un des plus meurtriers depuis la deuxième guerre mondiale, avec près de 4 millions de morts depuis 1998. Il trouve sa genèse dans le génocide survenu au Rwanda en 1994. Lorsque les responsables de ce génocide se sont réfugiés dans l'est du Congo, le Rwanda et l'Ouganda ont apporté en 1997 leur soutien à un mouvement de rébellion qui a porté Laurent Kabila au pouvoir. Face aux tentatives de Kabila d'écartier les groupes ethniques du gouvernement, le Rwanda est à nouveau intervenu en 1998. Avec l'aide du Zimbabwe, de l'Angola et de la Namibie, Kabila a réussi à éviter cette deuxième invasion mais le conflit a dégénéré en une guerre à grande échelle. En dépit du cessez-le-feu conclu en 1999 et du déploiement d'une mission de maintien de la paix des Nations unies en 2000, les violences ont perduré. En 2001, Laurent Kabila a été assassiné et son fils, Joseph, lui a succédé. Les négociations de paix se sont poursuivies et un gouvernement d'union a été mis en place en 2003. Dans le même temps, les disputes pour la mainmise sur les riches ressources en terre et en minerai de l'est du Congo se sont intensifiées jusqu'à déboucher sur des violences inter-ethniques généralisées et les massacres de 2002-03. Une mission de l'UE a été mise sur pied en 2003, ce qui a amélioré la sécurité, et une mission renforcée des Nations unies a été déployée. Les hostilités dans l'est du pays (Nord et Sud Kivu et Ituri) ont eu des conséquences dramatiques au plan humanitaire. D'après certains observateurs, environ un millier de personnes y mourraient chaque jour de faim ou de maladie par suite de la guerre. La communauté humanitaire a fait de son mieux, mais elle ne disposait pas d'une évaluation globale des besoins et son action a en outre été entravée par le manque de capacités opérationnelles et de ressources financières et la difficulté d'accès aux secours. Étant donné l'énormité des besoins, le succès de l'action humanitaire est conditionné par une augmentation des moyens financiers et un souci de flexibilité de la part de tous les acteurs compte tenu des aléas qui caractérisent l'environnement dans lequel doit s'inscrire cette action. En RDC, la communauté humanitaire poursuit trois objectifs : a) sauver des vies ; b) réduire la vulnérabilité des communautés affectées ; c) optimiser la coordination et faciliter la transition entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement.

L'exercice pilote. La RDC a été choisie pour faire l'objet d'un exercice pilote de mise en œuvre des Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire sur la période 2003 à 2005. L'objectif était de renforcer la procédure d'appel global interinstitutions (PAG) des Nations unies et de rechercher des moyens d'harmoniser les pratiques des donateurs autour d'un Plan d'action humanitaire commun. L'exercice devait couvrir l'ensemble des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire grâce à l'élaboration de 14 indicateurs d'impact destinés à apprécier le comportement des donateurs en RDC. On s'est attaché à inscrire les activités dans le cadre des structures établies des Nations unies afin d'éviter des dispositifs parallèles ou faisant double emploi et de promouvoir le rôle des Nations unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale. La direction de l'initiative a été confiée conjointement à la Belgique et aux États-Unis, qui se sont appliqués à y rallier l'adhésion des principaux donateurs (Canada, France, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse), des organismes des Nations unies et des représentants de la communauté des ONG. Les deux pays ont envoyé des missions sur le terrain pour débattre de l'initiative avec les partenaires présents à l'échelon local et ont participé à l'atelier organisé par les Nations unies pour définir les priorités de l'action humanitaire en RDC pour 2005. Un « mécanisme d'examen par les pairs » a été mis en place pour améliorer la sélection des projets financés par la PAG. Cette initiative a fourni un bon moyen de déterminer si les donateurs possèdent les bases nécessaires pour pousser plus avant l'harmonisation de leurs pratiques dans le droit fil des principes d'action humanitaire dans le contexte d'un pays particulier.

Les résultats obtenus. La participation des donateurs à l'élaboration d'une stratégie humanitaire pour la RDC a permis de se faire une idée plus précise de leurs intentions et a en outre contribué à améliorer l'ordonnement des priorités pour la PAG et à l'intérieur du Plan d'action humanitaire commun pour la RDC à l'horizon 2005. Ce dernier fournissant une hiérarchie plus précise des besoins, on pouvait penser que les donateurs dégageraient des moyens financiers accrus à l'appui de la stratégie convenue. La Procédure d'appel global 2005 pour la RDC portait sur 200 millions USD mais six mois après son lancement 35 % seulement de cette somme avaient été rassemblés. Fonder les décisions de financement sur une solide évaluation des besoins est une des pierres angulaires des principes d'action humanitaire. Peu de progrès ont cependant été accomplis pour ce qui est de l'utilisation de modèles communs d'évaluation des besoins ou de suivi et d'analyse des données provenant des évaluations existantes des besoins. Les travaux futurs concernant les principes d'action humanitaire devront être centrés sur les moyens de systématiser l'utilisation des évaluations des besoins et l'élaboration d'un cadre d'analyse commun. Les donateurs participant à l'exercice pilote sont convenus de la nécessité de mieux définir les cibles et indicateurs, notamment pour le suivi des performances de l'OCHA sur le terrain, et de mesurer les travaux sur la protection. L'exercice visait aussi à améliorer le raccordement entre les partenaires et activités humanitaires, d'une part, et les acteurs oeuvrant au développement et les interventions à l'appui du développement, d'autre part. Avec le concours des organismes bilatéraux de développement, l'importance de certaines activités et de certains programmes pour l'action humanitaire a été mise en évidence même si ceux-ci ont été jugés être davantage du ressort des acteurs oeuvrant dans le domaine du développement. L'évaluation du comportement des donateurs prévue en 2005 permettra de voir dans quelle mesure les apports de ces derniers privilégient les besoins les plus prioritaires. Les participants à l'exercice pilote sont également convenus qu'il fallait s'attacher à trouver, pour la poursuite des activités, un « terrain neutre », pourquoi pas le CAD.

Le point de vue de la Belgique sur l'exercice pilote. L'aide humanitaire absorbe 10 % de l'APD consentie par la Belgique à la RDC. En 2004, la Belgique a été à l'origine de 8 % des sommes récoltées dans le cadre de la PAG pour la RDC, ce qui la place au quatrième rang des donateurs. Elle demeure préoccupée par la qualité des évaluations des besoins et souhaiterait que des améliorations soient apportées au contenu de la PAG. A son sens, il conviendrait de renforcer le rôle dévolu à l'OCHA et de centrer la PAG sur les seuls besoins humanitaires, les organismes de Nations unies devant s'abstenir de faire de cette dernière un instrument de collecte de financements à des fins générales. Étant donné que ce sont avant tout les ONG qui se chargent de l'exécution de l'aide émanant des donateurs bilatéraux comme des Nations unies, les donateurs devraient encourager le Coordonnateur à veiller à ce que celles-ci participent sur un pied d'égalité à tous les processus. La Belgique souhaiterait aussi une implication plus active de l'ECHO.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Stratégie

- La Belgique devrait finaliser et mettre en œuvre dans les meilleurs délais son document d'orientation abordant tous les aspects de l'action humanitaire, y compris ceux en rapport avec les catastrophes naturelles (en particulier pour ce qui est de la prévention et de la préparation), afin d'en assurer la cohérence avec les principes et bonnes pratiques qu'elle a entérinés en la matière. Ce document devrait aussi traiter des questions relatives à la participation des bénéficiaires, à l'environnement et aux droits, des hommes et des femmes en particulier.
- La Belgique pourrait renforcer ses procédures, notamment en ce qui concerne la sécurité d'accès aux secours humanitaires, de manière à garantir le respect des *Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophes* et des *Directives de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile pour soutenir les actions humanitaires des Nations unies en cas de situations d'urgence complexes*.

Volume des financements et principes en sous-tendant l'octroi

- Parallèlement à l'accroissement de son APD, la Belgique pourrait envisager d'augmenter les sommes qu'elle alloue à l'aide humanitaire, que ce soit en matière de prévention, d'urgence, de reconstruction ou de transition, selon les « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* » et comme le veut une approche fondée sur les besoins.
- Des dispositions pourraient être prises pour améliorer la transparence des décisions de financement et la prévisibilité à long terme des apports dans les situations d'urgence qui perdurent. Une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds pourrait en outre être laissée aux partenaires qui assurent la mise en œuvre des activités humanitaires.

Gestion

- Afin de consolider et d'unifier sa démarche en matière d'aide humanitaire, la Belgique devrait envisager d'en confier la gestion à une entité distincte ; elle devrait aussi s'appliquer à faciliter la transition vers la reconstruction et le développement à long terme.
- La coopération intra et interministérielle devrait être renforcée afin d'optimiser la réponse de la Belgique aux crises humanitaires et ses décisions de financement.