

FRANCE

Groupe 3

LEADERS EN APPRENTISSAGE

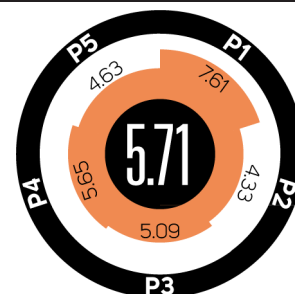
AIDE PUBLIQUE
AU DÉVELOPPEMENT **0.50%**
du PNB

AIDE HUMANITAIRE

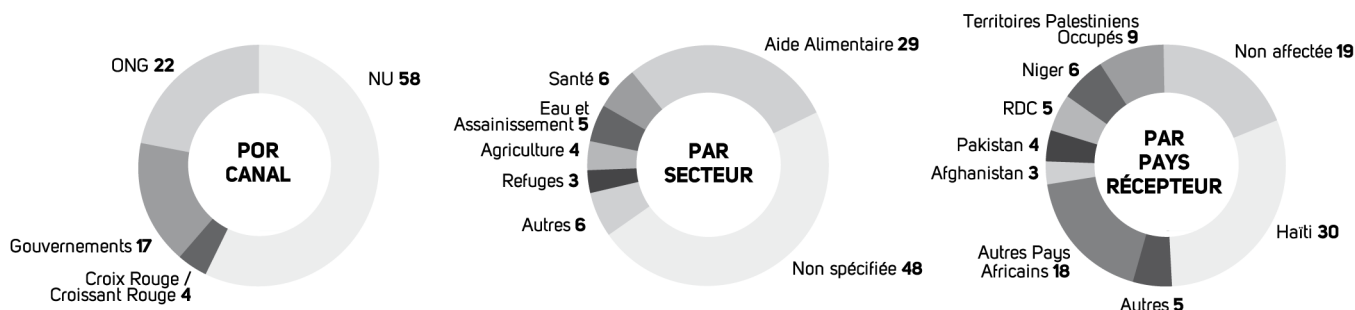
2.2%
de l'APD

US \$4
Par personne

Classement du
HRI 2011
11^{ème}



DISTRIBUTION DE L'AIDE HUMANITAIRE (%)



CLASSEMENT LIÉ AU GENRE

POLITIQUE →

FINANCEMENT ↑

PERCEPTIONS SUR LE TERRAIN →

FORCES

Pilier	Type	Indicateur	Score	% supérieur à la moyenne de l'OCDE/CAD
5	QT	Financement et demande d'évaluations	9.97	+140.9%
1	QT	Financement dans les temps des urgences complexes	9.84	+24.4%
4	QL	Facilitation d'un accès sécurisé	6.15	+20.6%
2	QL	Renforcement des capacités locales	6.83	+18.2%
2	QL	Participation des bénéficiaires	5.61	+16.9%

DOMAINES À AMÉLIORER

Pilier	Type	Indicateur	Score	% inférieur à la moyenne de l'OCDE/CAD
3	QT	Financement des appels des NU et de la FICR	0.45	-88.9%
5	QT	Financement des initiatives de reddition de comptes	0.51	-87.7%
2	QT	Financement des programmes de reconstruction et de prévention	1.02	-77.1%
2	QT	Financement des programmes internationaux de mitigation des risques	2.91	-39.2%
4	QT	Droit des réfugiés	3.47	-38.3%

PERFORMANCE GLOBALE

La France se situe à la 11^{ème} place du HRI 2011, améliorant son classement de quatre points par rapport à 2010. La France est un donateur qui appartient au Groupe 2 : les « Leaders en apprentissage ». Les donateurs de ce groupe se caractérisent par un rôle leader dans les efforts apportés aux réponses d'urgences, des capacités reconnues et une présence importante sur le terrain, ainsi qu'un engagement ferme pour l'apprentissage et l'amélioration de leurs compétences. Ils ont tendance à faire moins bien dans des domaines comme la prévention, la préparation et la réduction des risques. Le Groupe 2 compte des donateurs comme le Canada, la Commission Européenne, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Le résultat global de la France se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE/CAD et du Groupe 2. Par rapport aux autres donateurs de l'OCDE/CAD et de ses pairs du Groupe 2, les

résultats de la France sont en dessous de la moyenne dans tous les piliers, à l'exception du pilier 1 (Répondre aux besoins), où sa note se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE/CAD et du Groupe 2.

Comparé à ses pairs de l'OCDE/CAD, la France a fait mieux sur les indicateurs : *Financement et demande d'évaluations*, *Financement opportun des urgences complexes*, *Facilitation d'un accès sécurisé*, *Renforcement des capacités locales* et *Participation des bénéficiaires*. Ses résultats sont parmi les plus faibles sur les indicateurs suivants: *Financement des appels des NU et de la FICR*, *Financement des initiatives de reddition des comptes*, *Financement des programmes de reconstruction et de prévention*, *Financement des programmes internationaux de mitigation des risques* et *Droit des réfugiés*.

RÉPARTITION DE L'AIDE

En 2010, l'Aide Publique au Développement (APD) française représente presque 0,50% de son Produit National Brut (PNB). Elle était de 0,46% en 2009. L'aide humanitaire représentait 2,2% de l'APD en 2010, soit 0,010% de son PNB. Selon les données rapportées au Financial Tracking Service (FTS) du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA en anglais) des Nations Unies (NU), la France a transféré 57,2% de cette aide aux agences des NU ; 21,4% aux ONG ; 16,8% aux gouvernements affectés et 4% au Mouvement de la

Croix-Rouge et du Croissant Rouge. La France a également contribué au Fonds Central pour les Interventions d'Urgence (CERF en anglais) à hauteur de 0,5% de son assistance globale, ainsi qu'au Fonds de Réponse d'Urgence (ERF en anglais) à hauteur de 5%. En 2010, la France a appuyé des interventions dans 38 urgences : 17 en Afrique, 17 en Asie, 3 en Amérique Centrale et du Sud et une en Europe (OCHA FTS 2011).

CADRE POLITIQUE

Le système français d'aide humanitaire a récemment entrepris et subi des modifications structurelles significatives. Trois agences différentes coordonnent l'effort humanitaire français, toutes trois sous la supervision du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes. L'agence la plus importante est le Centre De Crise (CDC), qui a été créé en 2008, et est en charge d'évaluer les situations d'urgence et d'organiser la réponse et le suivi des urgences humanitaires (MAEE 2011a). Le CDC a accès au Fonds d'Urgence Humanitaire ainsi qu'au Fonds d'Aide, et fournit une assistance financière aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) Françaises et internationales (CDC 2011). Le CDC peut également mener directement des actions humanitaires par l'intermédiaire de son propre personnel composé par une cinquantaine de professionnels (CDC 2011). Le Département des Nations Unies et des Organisations Internationales (UNIO en anglais) gère les financements français destinés aux agences des NU et au mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge. Enfin, la Direction Générale pour la Mondialisation (DGM) coordonne les contributions françaises pour l'aide alimentaire (CDC 2011). Il est important de souligner que l'Agence Française pour le Développement (AFD) dispose aussi d'une Cellule Crises et Conflits (CCC) qui mène un certain nombre d'activités de prévention et de préparation (AFD 2011). La coordination humanitaire française peut se compliquer du fait de l'existence de programmes

d'assistance propres à certaines autorités infranationales (OCDE/CAD 2009). Enfin, la France dispose de personnel humanitaire posté dans certaines de ses ambassades pour assurer la coordination sur le terrain, en plus d'un total de 55 bureaux dans les pays d'intervention (OCDE/CAD 2008, OCDE/CAD 2009).

La France ne dispose pas d'une politique humanitaire clairement définie, mais elle a souscrit aux *Principes de Bonne Donation Humanitaire* (GHD en anglais). Plusieurs documents sont fondamentaux pour définir sa Politique générale de développement ; *la Politique de Développement : une vision stratégique française* (2011) définit les objectifs prioritaires de la France (DGMDP 2011). Ce document inclut des « pays en crise » comme un des quatre partenariats envisageables de l'aide française. Cependant, comme ce document ne propose pas de politique spécifique en matière d'aide humanitaire pour ces pays en particulier, il n'est pas très clairement défini si cette politique générale de développement s'applique directement aux situations de crise (DGMDP 2011). Le *Document de Politique Transversale* (2011) présenté à l'Assemblée Nationale, met en place les objectifs de la France pour sa politique de développement dans les prochaines années, elle présente également les activités de la France dans les pays en crise (République Française 2011).

COMMENT LA POLITIQUE FRANÇAISE RÉPOND AUX PROBLÉMATIQUES DU GHD?

GENRE

La France dispose d'une *Stratégie Française pour l'égalité des sexes* (2010) dont l'objectif est de « garantir une approche transversale pour l'égalité des sexes dans toutes les politiques, champs d'intervention et instruments qui caractérisent la coopération française, » (DGMDP 2010). Ce plan d'action suggère l'utilisation du « marqueur égalité homme femme » de l'OCDE au sein de l'APD française, l'utilisation d'indicateurs sensibles à la dimension de « genre » dans les évaluations, et la promotion et le suivi de programmes qui prennent en compte la dimension homme femme (DGMDP 2010). Même si ce document est limité aux actions développées par l'AFD, certaines mesures sont destinées à l'assistance humanitaire. Enfin, il est à souligner que la France prévoit la désignation de personnel consacré à « l'égalité des sexes » au sein des ambassades, et des formations spécifiques à l'égalité des genres sont destinées au personnel du MAEE (DGMDP 2010).

PILIER 1

RÉPONDRE AUX BESOINS

Même s'il n'y pas clairement de principe directeur de sa politique humanitaire, le site internet du Ministère français souligne que l'assistance humanitaire doit être guidée par les principes d'humanité, impartialité, indépendance et neutralité. La France a un rôle leader pour aborder la problématique des pays fragiles et vulnérables. En 2007, elle a révisé son document : *Les États fragiles et situations de fragilité : la Politique de la France* (2007), celui-ci trace les contours des considérations et mesures spécifiques à prendre concernant ces États. Elle y inclut sa « grille de fragilité », un outil évaluant la vulnérabilité. Dans sa *Politique sur les États fragiles*, la France insiste sur l'importance devant être accordée à une réponse rapide aux catastrophes soudaines et aux urgences complexes (CICID 2007). À cette fin, le CDC, opérationnel 24 heures sur 24, a accès aux Fonds d'Urgence Humanitaire. Le CDC peut financer des ONG, des organisations multilatérales, ou bien des opérations menées par ses propres groupes d'experts et son personnel (CDC 2011).

PILIER 2

PRÉVENTION, RÉDUCTION DES RISQUES ET RÉTABLISSEMENT

Dans son *Plan d'Action pour l'Efficacité de l'Aide* (MAEE 2006), la France exprime un fort engagement en faveur de la participation des bénéficiaires et de la construction des capacités locales. Ce, même si son application aux crises humanitaires reste opaque. Sa *Politique pour les États Fragiles* met en valeur l'importance accordée à la transition du soulagement à la réhabilitation et appelle à l'institutionnalisation des liens entre les différents acteurs de terrain pour améliorer la transition vers le développement (CICID 2011). La *Politique pour les États Fragiles* souligne à maintes reprises l'importance de la prévention, la préparation et la réduction des risques pour les conflits et les catastrophes (CICID 2007). Cette même politique déclare que la France respecte les *Principes Fondamentaux d'un Bon Engagement dans les États Fragiles* de l'OCDE/CAD ainsi que les lignes directrices à suivre concernant la prévention des conflits (CICID 2007). Enfin, la France a déclaré qu'elle introduira des éléments de prévention des conflits dans ses cadres de partenariats (CICID 2007).

PILIER 3

TRAVAILLER AVEC LES PARTENAIRES HUMANITAIRES

La *Politique pour les États Fragiles* insiste sur l'importance de financements flexibles destinés aux États fragiles (CICID 2007). L'accent est mis spécialement sur la flexibilité du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH), qui est aujourd'hui sous la responsabilité directe du Centre de Crise (CICID 2007 et CDC 2011). Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) a pour but de coordonner les stratégies de développement, de sécurité, de maintien de la paix et humanitaires (OCDE/CAD 2009). Le Centre De Crise concentre les activités françaises d'urgence, il est rattaché directement au Ministère des Affaires Étrangères afin de mobiliser plus efficacement tous les acteurs en présence (CDC 2011). Dans sa *Politique pour les États Fragiles*, la France souligne que sa Grille de Fragilité est destinée en grande partie à faciliter et accroître la coordination, dans la mesure où elle fournit aux acteurs français une évaluation conforme à la situation sur le terrain (CICID 2007). De plus, le CDC met en place des réunions avec les ONG françaises afin d'évoquer les problèmes transversaux et de sécurité et d'améliorer la coordination entre les acteurs français (CDC 2011). En matière de coordination avec les acteurs internationaux (non français), la *Vision Française* déclare que dans la gestion d'une crise, « une coordination efficace entre des acteurs privés et publiques de tous horizons » est un élément clé, et elle met en exergue la coopération de la France avec l'Union Européenne (DGMDP 2011).

PILIER 4

PROTECTION ET DROIT INTERNATIONAL

Le Ministère des Affaires Étrangères souligne l'importance fondamentale du Droit International Humanitaire, des Droits de l'Homme et du Droit des Réfugiés au sein de son action humanitaire (MAEE 2011b). Cela inclut l'accès aux populations affectées et la sécurité des travailleurs humanitaires, ainsi que l'engagement clair pour la protection des civils (MAEE 2011b). Le CDC déclare qu'« il soutient et coordonne l'action des ONG en organisant des réunions qui traitent des questions humanitaires au sens large, tout comme des réunions focalisées sur un thème en particulier ou sur la sécurité des équipes sur le terrain » (CDC 2011). La politique française de plaidoyer destinée aux autorités locales n'est pas claire.

PILIER 5

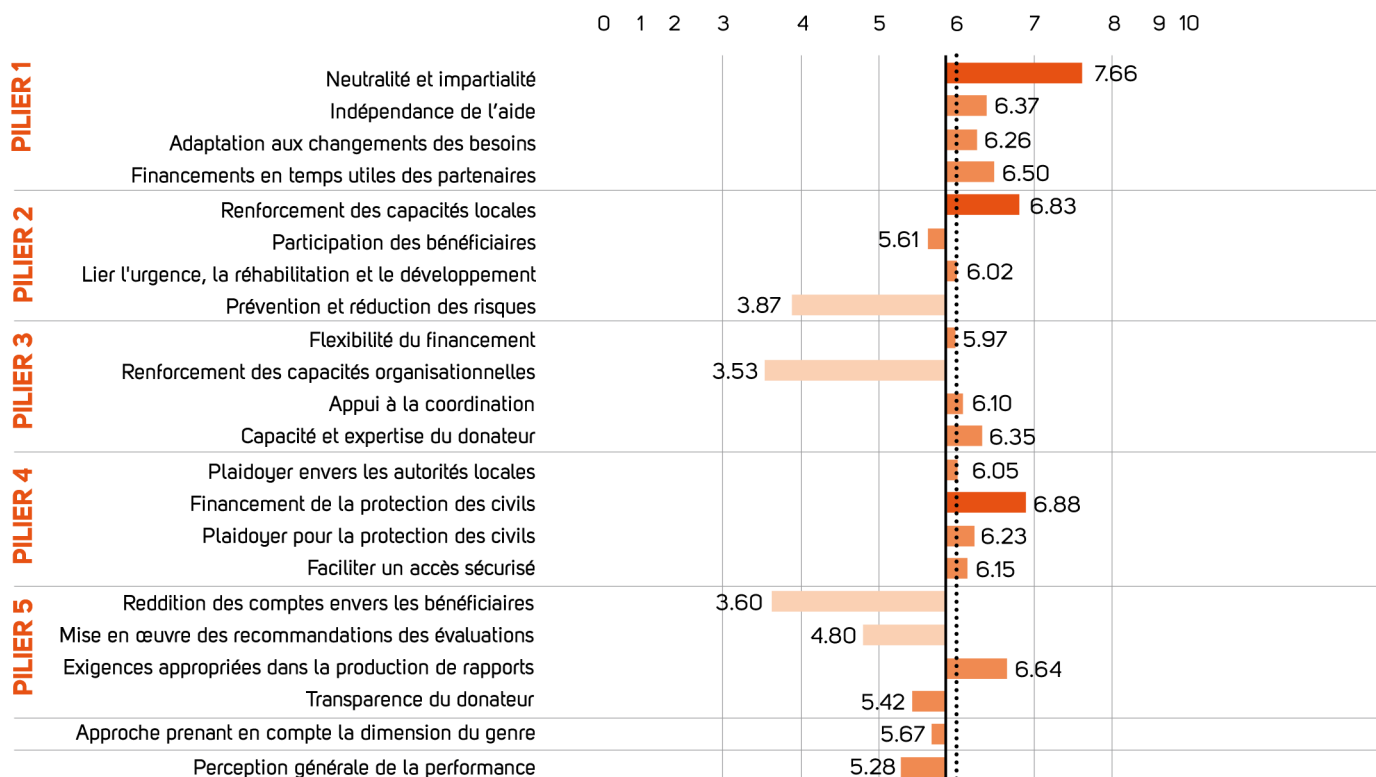
APPRENTISSAGE ET REDDITION DE COMPTES

Dans le *Plan d'Action pour l'Efficacité de l'Aide*, la France appelle à la création d'évaluations transversales pour tous les instruments, pays et secteurs, ainsi qu'à l'analyse et l'évaluation de l'efficacité des *Documents Cadres de Partenariats*. L'examen 2008 du CAD confirme que les évaluations de l'assistance humanitaire sont réalisées à mi-parcours et à la fin de chaque projet, programme ou réponse de crise, et ce, pour des thèmes transversaux (2008). Le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE) effectue des évaluations de l'ensemble de l'aide bilatérale et multilatérale, dont les programmes humanitaires, souvent par l'intermédiaire de consultants externes. Afin de favoriser la transparence, la *Loi Organique relative à la Loi de Finance* (2006), oblige le Ministère des Affaires Étrangères à soumettre chaque année un rapport à l'Assemblée Nationale où sont détaillés tous les coûts, budgets et flux d'aides réalisés. La France est également membre du Réseau d'Évaluation du Rendement des Organisations Multilatérales (MOPAN en anglais), dont le but est de contrôler les performances des organisations multilatérales (OCDE 2009). La reddition des comptes envers les bénéficiaires est également incluse dans son *Plan d'Efficacité de l'Aide* pour la mise en place de la Déclaration de Paris (MAAE 2006). Cependant, sa politique en matière d'aide humanitaire n'est pas très claire.

LES PERCEPTIONS DES PARTENAIRES SUR LE TERRAIN

LES SCORES DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE PERCEPTION SUR LE TERRAIN

Questionnaires collectés: 32



SOURCE: DARA

Score moyen de la France 5.84 ← → Score moyen de l'OCDE/CAD 6.05

La couleur représentant la performance par rapport au résultat moyen des donateurs:

■ Bon
 ■ Moyen
 ■ Peut mieux faire

COMMENT LA FRANCE EST PERÇUE PAR SES PARTENAIRES?

GENRE

Les organisations partenaires indiquent que les efforts de la France en matière d'égalité des genres sont ternes et ne sont « que des discours ». Ces partenaires de mise en œuvre opinent que la France « ne sait pas ce qu' [elle] veut en terme de genre, » et qu'elle ne dispose pas vraiment de « réelle approche stratégique en matière de genre, » ou de « moyens pour vérifier que l'approche basée sur le genre est vraiment prise en compte ». Une autre personne interviewée a déclaré que la stratégie française sur l'approche du genre est développée très loin du terrain d'opérations et ne prend pas compte des contraintes liées au contexte ; cela a comme résultat la mise en place de systèmes comme des quotas liés au sexe dans le personnel, qui peut être très difficile à mettre en place dans certaines crises.

PILIER 1

RÉPONDRE AUX BESOINS

La France marque moins de points que la majorité des donateurs en matière d'indépendance de son assistance humanitaire. Une organisation a affirmé : « le CDC a toujours un certain intérêt politique... quand ils interviennent, ce sont pour des raisons politiques ». Débloquent des financements dans les temps n'est pas le point fort de la France non plus : elle obtient encore des résultats inférieurs à ceux de la majorité des donateurs, même s'ils sont supérieurs à la moyenne au niveau qualitatif. Un interviewé a qualifié la France comme « proactive » à ce niveau, tandis qu'une autre personne interrogée a mentionné que si la France avait mis en place un agenda de financements, celui-ci n'était disponible que pour les organisations partenaires. Enfin, certains partenaires de mise en œuvre, aimeraient que le temps de réponse soit plus rapide et indiquent que le processus de financement était parfois très long.

PILIER 2

PRÉVENTION, RÉDUCTION DES RISQUES ET RÉTABLISSEMENT

Au sein du Pilier 2, les partenaires de terrain étaient tout particulièrement critiques au sujet du soutien français aux programmes de *Prévention et de Réduction des risques*. Cependant, l'introduction du renforcement des capacités locales dans les programmes, est l'une des forces de la France selon ses partenaires sur le terrain. Celles-ci soulignent également les efforts positifs de la France en matière de coopération et de développement des capacités des autorités locales, ainsi que le contrôle sérieux qu'elle exige à ses partenaires dans les rapports qu'ils doivent remettre. Plus négatives ont été les réactions des partenaires à propos de la participation des bénéficiaires, domaine où la France est dépassée par ses pairs. Les organisations interrogées ont souligné que la participation des bénéficiaires dans la conception et la mise en place des programmes « a gagné en importance ces deux dernières années », même si la France accorde plus d'importance à cette participation dans la phase de mise en œuvre que dans celle de la conception. Enfin, il a été évoqué que la participation des bénéficiaires dans le suivi et l'évaluation est le point faible de la France : celle-ci encourageant cette participation mais n'effectuant aucune vérification sérieuse.

PILIER 3

TRAVAILLER AVEC LES PARTENAIRES HUMANITAIRES

Les partenaires de la France apprécient son engagement à fournir des financements flexibles et déclarent qu'« ils ne requièrent aucune justification » et que les financements français sont « totalement flexibles ». Cependant, la France a obtenu des notes significativement plus faibles que ses pairs sur cet indicateur en particulier. En termes de coordination, les organisations humanitaires ont indiqué différents aspects du système français qui les ont impressionnés. Certains ont déclaré qu'il y avait une « véritable synergie » entre la France, la Direction Générale de l'Aide Humanitaire et de la Protection Civile de la Commission Européenne (ECHO) et certains mécanismes communs de financements, en indiquant que la France consultait ECHO pour obtenir des informations sur ses décisions de financement avant de prendre ses décisions, ceci afin d'éviter de dupliquer leurs efforts. Un autre interviewé déclara que la France disposait d'un « comité de pilotage incluant tous leurs partenaires afin d'assurer le suivi de leur action. » Globalement, il semble que les personnes interrogées apprécient de la France sa bonne compréhension des crises en question, en déclarant qu'elle dispose de « la bonne expertise et expérience pour prendre les bonnes décisions au bon moment. » Les partenaires étaient davantage critiques à propos de son soutien limité à leur capacité organisationnelle.

PILIER 4**PROTECTION
ET DROIT
INTERNATIONAL**

Les organisations partenaires ont rapporté que la France agit relativement bien en matière de protection et de droit international sur le terrain. Une organisation a confirmé que la France avait pris des mesures pour inciter le gouvernement central à s'acquitter de ses responsabilités dans la réponse aux besoins humanitaires. Les interviewés ont souligné l'importance que la France accorde à la protection en plaçant la protection comme « un point de départ dans la conception et mise en place des projets pour la CDC ». En ce qui concerne les efforts français pour la sécurité des travailleurs humanitaires, certaines organisations ont mis en relief que la France est relativement prudente en la matière, une personne interrogée a précisé que la France « refuse que vous allez dans les zones non sécurisées » et que la sécurité « est une des grandes priorités[la France veut] être présente partout, mais seulement si la sécurité y est assurée ».

PILIER 5**APPRENTISSAGE
ET REDDITION DE
COMPTES**

Selon ses partenaires sur le terrain, la France ne fait pas assez pour assurer une reddition des comptes satisfaisante envers les populations affectées. Une organisation a déclaré que le « CDC ne comprend pas la signification de rendre des comptes. Ils essaient mais il n'y a pas de traduction de ce mot en français ». Les organisations partenaires ont également rapporté que le système français de mise en place des recommandations tirées des évaluations était « très faible ». Les personnes interrogées aimeraient également plus de transparence dans les financements français. De nombreuses organisations se sont plaintes que les mécanismes de financement français sont « impossibles à comprendre », et que la France n'est « pas si transparente que ça ... par exemple ils ont refusé un projet ... pour ensuite l'accepter (un peu plus tard) ». D'une manière plus positive, les organisations apprécient les exigences françaises en matière de production de rapports, vu qu'elle accepte les mêmes formats de rapports qu'ECHO, ce qui réduit considérablement leur charge de travail.

RECOMMANDATIONS

● FORMALISER SON ENGAGEMENT EN FAVEUR DES PRINCIPES HUMANITAIRES À TRAVERS UNE POLITIQUE HUMANITAIRE COMPRÉHENSIBLE

La France devrait mettre en place et adopter une politique humanitaire officielle mettant en valeur son engagement pour les *Principes de Bonne Donation Humanitaire*. Elle doit unifier l'ensemble des informations disponibles sur plusieurs sites internet et documents officiels dans une seule et même politique humanitaire.

● INVESTIR DE MANIÈRE ADÉQUATE DANS LA PRÉVENTION, LA PRÉPARATION ET LA RÉDUCTION DES RISQUES

La France pourrait améliorer son soutien à la prévention, la préparation et la réduction des risques, vu qu'elle a obtenu un de ses scores les plus bas sur les indicateurs de ces thématiques. Par exemple, les financements pour la reconstruction, la prévention et la préparation ne représentent que 4.1% du total de son assistance humanitaire alors que le reste des donateurs de l'OCDE/CAD allouent une moyenne de 18,6%. La France a également obtenu le deuxième score le plus bas pour *Financer les programmes internationaux de mitigation des risques*, et qualitativement parmi les plus bas de l'enquête sur *Prévention et réduction des risques*.

● RENFORCER L'APPUI AUX APPELS DES NU ET DE LA FICR, À LA COORDINATION ET AUX SERVICES DE SOUTIEN, ET AUX MÉCANISMES COMMUNS DE FINANCEMENT

La France a obtenu le troisième score le plus bas parmi les donateurs de l'OCDE/CAD pour *Financer les appels des NU et de la FICR*, indicateur qui mesure à quel point les donateurs participent de manière juste et appropriée aux financements des appels des NU et de la Croix Rouge/Croissant Rouge, à la coordination et services de soutien et aux mécanismes communs de financement. Les scores de la France sont bien inférieurs à la moyenne dans toutes les composantes de cet indicateur.

● PROTÉGER L'INDÉPENDANCE DE L'AIDE HUMANITAIRE


Les partenaires de la France pensent que son assistance humanitaire n'est pas indépendante d'autres objectifs politiques, militaires, économiques et sécuritaires. La France a obtenu le quatrième plus mauvais score des donateurs de l'OCDE/CAD pour cet indicateur. Les perceptions recueillies sur le terrain à propos de cette indépendance étaient particulièrement basses en Somalie et au Kenya. La France devrait mettre en place des mesures pratiques pour assurer l'indépendance de son assistance et collaborer davantage avec ses partenaires pour discuter de leurs perceptions.

● RENOUELLER SON ENGAGEMENT POUR LA REDDITION DES COMPTES

Par rapport à 2009, la France a amélioré légèrement sa participation aux initiatives humanitaires de reddition des comptes. Cependant, les financements consacrés à ces initiatives ont chuté de 0,22% (de l'ensemble de l'aide humanitaire française), chiffre relativement bas en 2009, à 0,04% en 2010. Les donateurs de l'OCDE/CAD ont alloué une moyenne de 0,43% en 2010. La France a également obtenu le troisième score le plus bas en matière qualitative, sur les indicateurs relatifs à la reddition des comptes envers les bénéficiaires. Tout ceci indique que la France doit impérativement renouveler son engagement pour une meilleure reddition des comptes.

● RÉEXAMINER SON SOUTIEN EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS

La France obtient des résultats relativement satisfaisants sur les indicateurs concernant le *Droit International Humanitaire* et les *Droits de l'Homme*. Elle obtient en revanche, un des plus mauvais scores sur le *Droit des Réfugiés*, indicateur qui mesure le nombre de traités signés et ratifiés, le nombre de programmes de réinstallation des réfugiés et autres types de financements liés. La France obtient un score particulièrement bas dans les composantes liées à la réinstallation des réfugiés et autres financements.

 Merci de visiter www.daraint.org pour obtenir une liste complète de références.