

L'Europe « influenceuse »

**Comment les
donateurs européens
pourraient faire
avancer les réformes
humanitaires tant
attendues grâce à
une coordination
plus stratégique**

Ralf Südhoff

Février 2024

CHA

CENTRE FOR
HUMANITARIAN
ACTION



Cette note est un résultat d'un élément du projet "Mise en réseau des capacités politiques allemandes et européennes", qui s'inscrit lui-même dans le projet "Renforcement des capacités des acteurs humanitaires en Allemagne en matière de programmes et de politiques" (SPreAD), financé par le ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne.

Table des matières

Liste des abréviations	4
1. Introduction	7
Méthode	
2. Les acteurs européens comme acteurs humanitaires	11
2.1 Finances	11
2.2 Les donateurs humanitaires européens : rôles, profils, politiques	14
3. Coordination de la politique humanitaire européenne : forums et formats	17
3.1 Forums de coopération formels	18
3.2 Forums de coordination informels	19
3.3 Niveaux de coordination territoriale	21
4. Succès et obstacles structurels des forums et des niveaux de coordination européenne	23
4.1 Facteurs de réussite d'une coordination efficace	23
4.2 Causes structurelles des déficits de coordination des acteurs humanitaires européens	27
5. Résumé et recommandations	31
5.1 Amélioration des processus de coordination humanitaire européenne : options pour agir	32
5.2 Thèmes potentiels d'une coordination renforcée des politiques : feux vert / feux rouge	34
6. Perspectives	37
Bibliographie	

Liste des abréviations

AA	Auswärtiges Amt / Ministère fédéral des affaires étrangères (Allemagne)
APD	Aide publique au développement
CIAB	Conseil international des agences bénévoles
COHAFA	Groupe « Aide humanitaire et aide alimentaire »
DFID	United Kingdom Department of International Development / Ministère britannique du développement international
DG ECHO / ECHO	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes / European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
EC	Commission européenne
EHF	Forum humanitaire européen
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations / Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
HAC	Humanitarian Aid Committee / Comité de l'aide humanitaire
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HCT	Humanitarian Country Teams / Équipes de pays pour l'action humanitaire
IASC	Comité permanent interorganisations
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
ODSG	OCHA Donor Support Group
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations Unies
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays / déplacé interne
SEAE	Service européen d'action extérieure
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
WASH	Eau, Assainissement et Hygiène

Abstract

Voilà des années que **les appels à une réforme de l'aide humanitaire** ne s'étaient fait autant entendre, forts d'une nouvelle normalité faite de crises multiples et de plus de 300 millions de personnes dans le besoin recensées chaque année. Outre les défis de longue date tels que l'augmentation des contextes fragiles, autoritaires et conflictuels de l'aide, le débat sur la décolonisation et la localisation et les conséquences humanitaires du changement climatique, cette mobilisation se nourrit du **déficit croissant de financement des besoins humanitaires**. Cela a donné un nouvel élan au débat sur la réforme et a permis aux gouvernements donateurs, en particulier, de se concentrer sur les **questions de priorité, d'efficacité et de responsabilité**. Dans ces débats, **l'attention se porte sur les gouvernements donateurs européens influents**, d'abord parce qu'ils représentent neuf des douze principaux bailleurs de fonds mondiaux et que l'Europe, prise dans son ensemble, est **le plus grand donateur humanitaire au monde**. Ensuite parce que l'importance de l'engagement européen, et en particulier de sa coordination, devrait encore grandir au vu des prochaines élections aux États-Unis et des développements politiques internes dans ce pays, ainsi que de l'engagement limité des nouveaux donateurs internationaux dans le domaine humanitaire. Dans le même temps, **l'Europe** est considérée comme ayant une **coordination limitée** en matière de politique étrangère et **peu de capacité stratégique**, alors que ce domaine a peu été étudié jusqu'à présent au niveau des politiques humanitaires. De même, les débats humanitaires internationaux sur les questions de coordination se sont pour l'instant largement concentrés sur les questions opérationnelles, en tenant peu compte des politiques humanitaires des gouvernements donateurs.

Cet article examine donc **le statu quo actuel de la coordination européenne des politiques humanitaires** des dix principaux donateurs européens, **les forums formels et informels** pertinents pour la coordination ainsi que leurs niveaux territoriaux en Europe et dans les régions en crise. S'appuyant sur les concepts de coordination politique de Braun (2008) et de MacCarthaigh/Molenveld (2018), il examine le degré de réussite de la coordination dans les instances formelles telles que le groupe COHAFA, le groupe des DG et le Comité de l'aide humanitaire (HAC), ainsi que dans les instances informelles telles que le Groupe de Stockholm, le groupe E6 et les réseaux locaux, en se basant sur trois catégories : les niveaux de coordination de l'information, des contenus et des stratégies. Il analyse **les faiblesses structurelles de la coordination européenne, les raisons stratégiques pour lesquelles des acteurs politiques décident de ne pas coopérer** et les champs thématiques dans lesquels il ne sera pas possible d'améliorer fondamentalement la coordination à court terme, même en améliorant les mécanismes de coordination, en raison d'une tension avec les intérêts politiques (entre autres diplomatie humanitaire et questions de nexus institutionnel). Il propose également **dix recommandations pour améliorer les processus de coordination européens** ainsi qu'une **sélection pragmatique de cinq domaines politiques thématiques** ouvrant raisonnablement la porte à des progrès substantiels pour l'aide humanitaire et à des réformes urgentes, en dépit des défis politiques et institutionnels décrits. Dans un même mouvement, les progrès esquissés pourraient donner une base et un élan à une Europe qui, à moyen terme et grâce à une coordination stratégique, passerait du statut de polyphonie à celui d'« influenceuse » des politiques humanitaires et des réformes centrales.

Remerciements

Cette note n'a pu être réalisée que grâce à la grande disponibilité de tous les interlocuteurs et interlocutrices qui ont pris le temps d'échanger et de réfléchir avec nous malgré leur forte charge de travail. Cette analyse n'aurait pas vu le jour sans leur bonne volonté. Il en va de même pour le formidable soutien apporté à ce document par mes collègues du CHA, en particulier par nos formidables assistants étudiants Felicitas Becker, Johanna Fipp, Micha Knispel, Jascha Vonau et Yesica Garcia. Côté communication, Anne Tritschler a été comme toujours une coordinatrice aussi douée que patiente, et Jana Degebrodt un pilier de notre gestion administrative. Je remercie Andrea Dücking et Sonja Hövelmann pour leur relecture si enrichissante du manuscrit.

1. Introduction

Voilà des années que les appels à une réforme de l'aide humanitaire n'avaient été aussi forts. Leur impressionnante diversité leur donne une nouvelle dimension. Les défis sont immenses, et si les réponses espérées varient là aussi selon les perspectives, il y a bien **un constat qui unit tous les acteurs dans leur extrême inquiétude**, qu'il s'agisse des petites ONG locales, des agences des Nations Unies ou des principaux bailleurs de fonds : **l'argent manque dans des proportions dramatiques.**

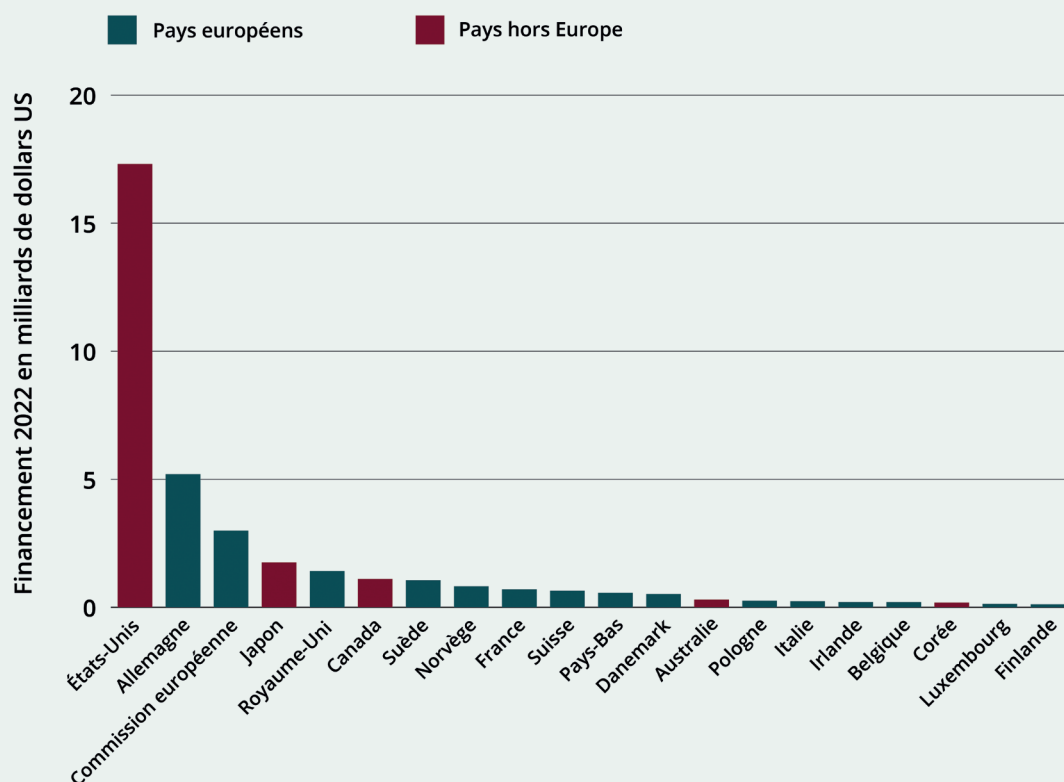
Les moyens mis à disposition par la communauté internationale menacent de diminuer rapidement alors que notre nouvelle normalité est faite de crises multipolaires et de 300 millions de personnes en détresse (OCHA 2023) nourrissant peu d'espoir dans un monde de conflits multiples, de crises de plus en plus prolongées, à une période charnière de basculement, majoritairement définie désormais comme un changement d'ère ou « *Zeitenwende* » sécuritaire, un monde où les conséquences humanitaires du changement climatique se font de plus en plus pressantes et où les débats peu fructueux sur la décolonisation posent la question du pouvoir à tous les niveaux du

système humanitaire. Mais qui pourrait entendre cet appel de plus en plus fort à la réforme? Au Forum humanitaire européen 2024 (principal sommet humanitaire au monde aujourd'hui), mais pas seulement, **les regards et les attentes se tournent vers les acteurs et les États européens¹, c'est-à-dire vers les premiers donateurs humanitaires mondiaux, pris dans leur ensemble.**

En termes d'engagement humanitaire et international, face à des États-Unis qui pourraient entrer bientôt dans une ère **Trump 2.0** et qui réduisent déjà drastiquement leur budget humanitaire en 2024, l'importance des acteurs européens et de leur engagement pourrait encore s'accroître dans un avenir proche. Ce sera inévitablement à eux que l'on s'adressera d'abord, côté gouvernemental, pour répondre aux défis immenses, anciens comme nouveaux, de l'aide humanitaire.

Les regards se tournent vers les États européens, les premiers donateurs humanitaires mondiaux

L'Europe donatrice : 9 représentants dans le top 12

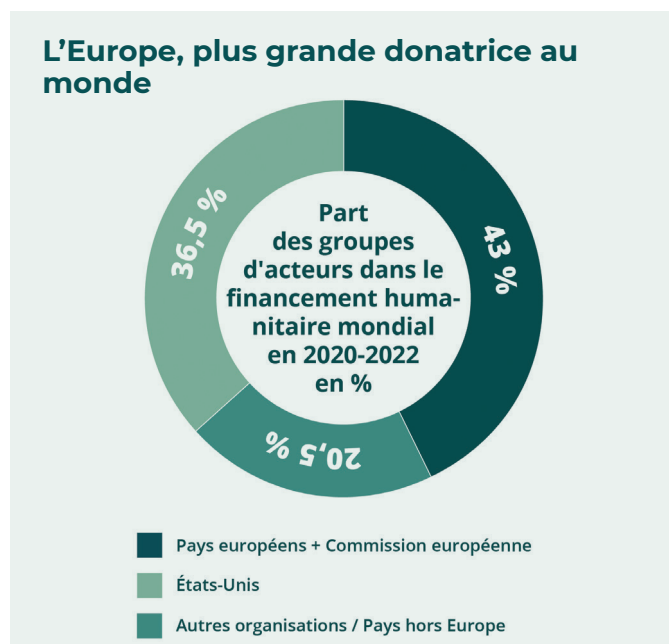


Graphique 1 : Financement humanitaire des 20 premiers donateurs mondiaux / Source : OCHA FTS 2024

Une Europe coordonnée peut-elle, de concert, être le moteur de réforme décisif que tant d'acteurs, de parties prenantes et de personnes concernées espèrent en vain depuis si longtemps ? Et peut-elle répondre à ses propres attentes, si fondamentales aujourd'hui, dans le domaine humanitaire ? En parlant avec des représentants gouvernementaux des principaux donateurs humanitaires européens et de la Commission européenne, on entend presque unanimement les **mêmes mots d'ordre, avec une rare unanimité et une concordance sur les objectifs et leur urgence** : plus d'efficacité à tous les niveaux et davantage de priorisation sur quelques niveaux seulement ; appel à une plus grande **obligation redditionnelle** (« *accountability* ») de tous les acteurs, à une **remise en question profonde des mandats humanitaires** et de leurs extensions, de la **répartition du travail** et de la définition des priorités, et même à la **réinterprétation des principes de l'aide humanitaire** dans son ensemble.

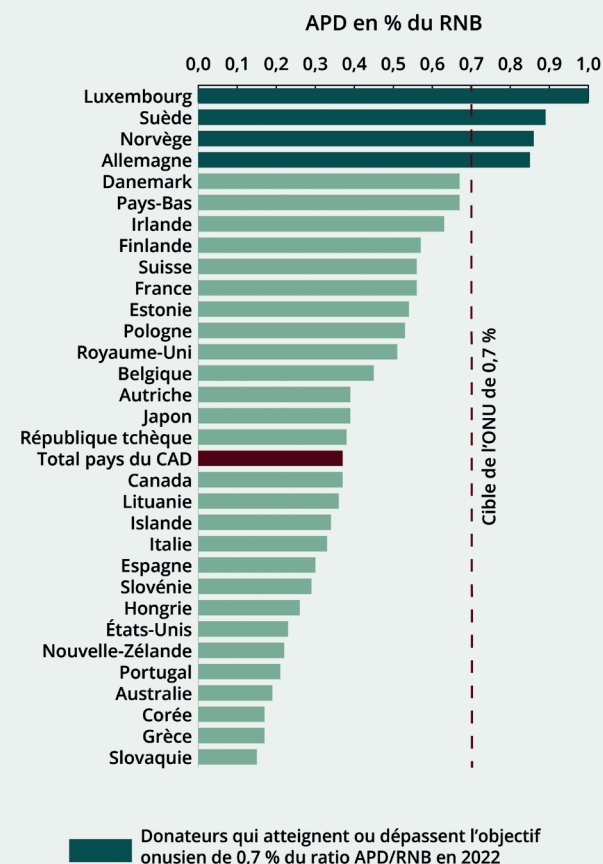
9 des 12 plus grands donateurs mondiaux proviennent d'Europe occidentale

Les Européens eux-mêmes se fixent ainsi un agenda ambitieux, et nombre de chiffres et de tendances témoignent de la place centrale qu'ils occupent eux-mêmes dans sa réalisation : **9 des 12 plus grands donateurs mondiaux proviennent d'Europe occidentale** (cf. graphique 1). Réunis, les États membres de l'UE, la Commission européenne et des pays non-membres de l'UE comme le Royaume-Uni, la Norvège et la Suisse représentent plus de **43 % du financement humanitaire mondial** (cf. graphique 2), devant les États-Unis. Alors que les budgets internationaux de l'aide humanitaire et de l'APD diminuent ou stagnent, les dix premiers pays qui se rapprochent de l'objectif de 0,7 % ou le dépassent déjà sont tous des pays européens (cf. graphique 3)².



Graphique 2 : Part des groupes d'acteurs dans le financement humanitaire mondial en 2020-2022 en % / Source : OCHA FTS 2024

Des donateurs d'APD au-dessus de la moyenne : des Européens essouffés



Graphique 3 : Part des budgets de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (APD) dans le revenu national brut - Top 30 des donateurs internationaux / Source : Flourish, OCDE 2023

Plusieurs membres de l'UE ont adopté une **tendance budgétaire inverse** en inscrivant récemment **dans la loi** la date à laquelle ils doivent avoir atteint **l'objectif de 0,7 %** (voir chapitre 2), alors que tous les espoirs d'élargir le spectre des donateurs au niveau international sont systématiquement déçus (Benlahsen et Rodier 2023a, 4). Certains États d'Europe de l'Est qui étaient jusqu'à présent des acteurs peu visibles de la coopération internationale et de la politique migratoire ont été davantage sensibilisés à ces questions par l'accueil de millions de réfugiés ukrainiens et par les développements géopolitiques à leurs portes tout en se trouvant bien plus engagés financièrement (voir chap. 2). Jusqu'à présent, **les plus grandes crises humanitaires** des années 2020 ont presque toutes eu lieu, avec l'Ukraine, **en Europe même ou dans son voisinage immédiat** au Proche-Orient (Palestine, Syrie, Yémen), et ce avec des répercussions parfois importantes en matière de politique de sécurité (le fameux changement d'époque) et de politique migratoire, ce qui renforce encore l'appel à une plus grande prise de responsabilité européenne. Une responsabilité que seuls des **acteurs européens coordonnés** peuvent assumer - et dans laquelle de nombreux acteurs voient un **fort potentiel encore inexploité** :

« Le potentiel de coordination est extraordinairement sous-exploité au niveau de l'UE », indique ainsi un(e) diplomate européen(ne). Allant plus loin, un ancien directeur d'un bailleur de fonds européen dresse un constat alarmant des mécanismes de coordination officiels : « La marge de manœuvre pour améliorer la coordination est encore plus patente aujourd'hui. Les organismes d'aide croient souvent que les donateurs forment un ensemble mystérieux et aligné. En fait, les réunions de coordination des donateurs sont le plus souvent chaotiques et inutiles. »

« En fait, les réunions de coordination des donateurs sont le plus souvent chaotiques et inutiles. »

L'appel à une meilleure coordination de la coopération internationale et de la politique humanitaire de l'Europe n'est pas nouveau. Dès 2003, Lethinen analysait la coopération au développement et l'aide humanitaire de l'UE en ces termes : « L'UE a jusqu'à présent échoué à avoir un impact en adéquation avec ses contributions financières, en raison d'un manque substantiel de coordination et de complémentarité entre l'aide fournie par les États membres et celle de la Commission » (Lehtinen, 2003, 8). D'un autre côté, les initiatives visant à mieux coordonner la coopération internationale, comme l'initiative Utstein (Grefe 2013), un quatuor de femmes fondé en 2002 par la ministre allemande du Développement de l'époque, Mme Wieczorek-Zeul, avec trois collègues de l'UE, dépendaient fortement de liens personnels et se sont enlisées. Dans la littérature, d'autres analyses se sont penchées ponctuellement sur la coordination de l'aide internationale en cas de catastrophe (Hirschmugl, 2013). A l'inverse, **la coordination de l'aide humanitaire européenne reste un thème étonnamment négligé** jusqu'à présent dans l'analyse et la pratique.

Le débat sur les processus de coordination internationale accompagne l'aide humanitaire depuis toujours (HERE 2020) et a récemment pris un nouvel élan, comme l'a montré, entre autres, une table ronde confidentielle organisée à Genève avec des parties prenantes du laboratoire d'idées HERE-Geneva, qui a fait de la coordination une priorité stratégique de son travail. Une coopération récente entre des think tanks majeurs sur les questions de leadership s'est également concentrée sur la manière dont une meilleure coordination des acteurs humanitaires pourrait permettre le changement (CHA et GELI 2023). **Les analyses précédentes se sont largement concentrées sur le niveau opérationnel, tout à fait pertinent, tandis que les questions de coordination des politiques des acteurs publics et politiques étaient bien moins traitées.** Concernant l'Europe, un premier débat a également été lancé, suscitant l'espoir que cette période de transition et de crise internationales qui touche aussi le système humanitaire pourrait entraîner des efforts européens sérieux en faveur du changement et du progrès. L'Europe a « une capacité unique à offrir un environnement puissant et stable où (...) de nouvelles solutions pourraient

être testées et mises en œuvre », notamment « en offrant l'espace nécessaire à une pensée véritablement innovante et disruptive », écrivent Benlahsen et Rodier (2023a) dans l'une des premières analyses sur le sujet.

Mais pour quelles raisons les membres d'une UE en crise, d'une Commission européenne à renouveler en 2024, d'un Parlement européen qui pourrait connaître une **poussée populiste de droite** lors des élections de 2024 (et qui aura son mot à dire sur la renégociation du cadre financier pluriannuel, y compris sur les budgets de la coopération internationale) et enfin des partenaires européens éparpillés en dehors de l'Union devraient-ils justement avoir le potentiel de faire avancer tous ces défis ?

Que faut-il entendre par « potentiel de l'Europe » face à **27 États membres de l'UE très différents jusque dans le domaine humanitaire** et à de grands donateurs formellement hors UE comme **la Grande-Bretagne, la Norvège et la Suisse** ? Existerait-il de manière réaliste des acteurs potentiels dans le concert des États européens qui, selon les critiques, **manque jusqu'à présent de compositeurs, de chefs d'orchestre et de premiers violons**, alors que de nombreux responsables restent assis dans le public pour applaudir poliment, dans le meilleur des cas ? La polyphonie européenne, maintes fois déplorée en politique étrangère (Wientzek et Rieck 2018), peut-elle se transformer en un chœur puissant, avec des paroles communes et un refrain accrocheur sur des questions humanitaires parfois plus consensuelles politiquement ? En d'autres termes, écrire un récit qui pourrait même faire une tournée de réforme triomphale en dehors des frontières européennes ? Ou ce chœur ne restera-t-il toujours qu'un vœu pieux là où la musique humanitaire se joue le plus, à savoir dans les crises internationales les plus politiques et les plus controversées ?

Chercheurs et praticiens s'accordent à dire qu'une bonne coordination entre les principaux gouvernements donateurs, qui sont les acteurs les plus influents en termes de pouvoir financier, serait essentielle pour faire avancer les réformes et les politiques humanitaires. Mais **où en est la coordination en Europe**, et peut-elle contribuer à ce que l'Europe contribue davantage aux réformes, ce qui serait peut-être plus nécessaire que jamais ?

Le présent article se veut une étude de cadrage pour fournir une première évaluation, des suggestions et des propositions d'action sur la **question de savoir si et comment se concentrer davantage sur une aide humanitaire européenne plus coordonnée** pourrait faire partie des **réponses urgentes aux défis exponentiels de l'aide humanitaire internationale**.

Méthode

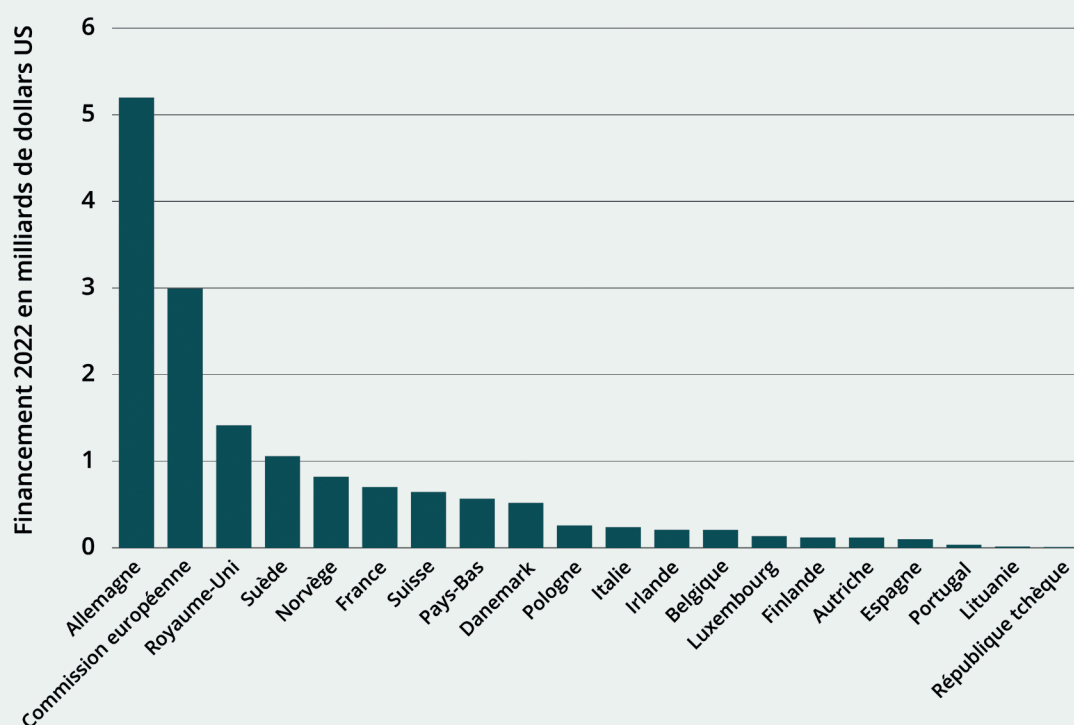
A cette fin, le document synthétise les conclusions de 28 entretiens semi-directifs menés entre août 2023 et janvier

2024 avec 10 représentants de la Commission européenne (ECHO) à Bruxelles et dans les régions, 8 représentants de gouvernements européens et de gouvernements locaux de régions en crise, 5 représentants de l'ONU et 3 représentants d'ONG ainsi que 2 scientifiques à Bruxelles, Genève, au Caire, à Amman, Berlin, Rome, Berne et Oslo (dont 11 femmes, 17 hommes) ainsi que d'une analyse de la littérature sur le sujet, très limitée à l'heure actuelle (comp. HERE-Geneva 2021, Knox Clarke et Campbell, 2018). En outre, le document bénéficie des 40 entretiens réalisés pour une analyse précédente sur le rôle de l'Allemagne en matière de politique internationale (Hövelmann et Südhoff 2023) dans lesquels l'interaction entre les acteurs européens et internationaux a également été abordée, notamment dans le cadre d'entretiens menés dans les hubs de l'ONU à New York et à Genève,

ainsi qu'avec des acteurs dans des contextes de crise humanitaire comme la Syrie et le Liban.

Les problématiques et les niveaux de l'analyse sont **extrêmement complexes**, car ils touchent à tous les plans de la coordination humanitaire (local, régional, national, international, multi- et bilatéral, inter- et intra-institutionnel, etc.), avec selon le comptage 45 États d'Europe¹, acteurs concernés compris, ainsi qu'à toute la palette des programmes et des thèmes politiques humanitaires. L'analyse de ce document doit donc **se concentrer, au niveau des acteurs, sur la coordination entre les principaux gouvernements donateurs européens au plan politique et financier, y compris la Commission européenne** (20 premiers donateurs, voir graphique 4). Ces derniers, en raison de leurs ressources, ont en effet

Le top 20 des donateurs en Europe



Graphique 4 : Classement des gouvernements donateurs humanitaires européens / Source : OCHA FTS 2024

potentiellement la plus grande influence et le plus grand effet de levier par rapport à la question posée.

L'article suit pour cela la définition de la coordination politique selon Boston (1992), qui écrit : « la coordination « politique » ou « fonctionnelle » concerne le développement d'un ensemble de politiques claires, cohérentes et concertées, la détermination de priorités et la formulation de stratégies pour mettre ces politiques en œuvre » (Boston 1992, 89). Comme c'est largement le cas en sciences politiques (Painter 1981 ; Braun 2008), le terme de coordination est utilisé ici dans un sens plus large, qui inclut des dimensions parfois définies comme « *collaboration* » ou « *coadunation* » (MacCarthaigh et Molenveld 2018, 661).

En se basant sur l'approche des « échelles de coordination » pertinentes (Metcalf 1994), cette analyse suit l'hypothèse que « la coordination peut être considérée comme un continuum allant de décisions indépendantes prises par des organisations au développement de stratégies gouvernementales qui nécessitent un degré élevé de coordination (et d'engagement politique) pour assurer que toutes les parties de l'administration travaillent à la réalisation d'objectifs communs ».

En ce qui concerne les échelles ou les « niveaux de coordination », Braun (2008, 230) oppose la coordination négative, « qui conduit (...) à l'ajustement mutuel des acteurs, mais pas à une action concertée ni à la cohérence des

politiques », à la coordination positive, qui constituerait la deuxième hypothèse. Alors que cette approche conduit à deux catégories très fortement contradictoires, MacCarthaigh et Molenveld ont rendu ce concept plus opérationnel en établissant un total de neuf niveaux de coordination : des niveaux 1 et 2 (communication et consultation) aux niveaux 5-6 (recherche d'un accord / arbitrage des différences politiques) jusqu'aux niveaux les plus élevés de coordination par la fixation de priorités centrales et des stratégies gouvernementales communes. L'analyse suivante suit donc la définition susmentionnée de la coordination selon Braun, ainsi que l'approche par niveau de MacCarthaigh et Molenveld pour sa mesurabi-

lité. Afin d'être applicables dans le cadre de cette étude de cadrage limitée, ces niveaux sont regroupés en **trois catégories**, qui sont appliquées et reprises ci-dessous :

- **Coordination de l'information**
(communication et consultation).
- **Coordination du contenu**
(recherche d'accord / arbitrage des différences)
- **Coordination stratégique**
(établissement des priorités centrales / stratégies gouvernementale)

2. Les acteurs européens comme acteurs humanitaires

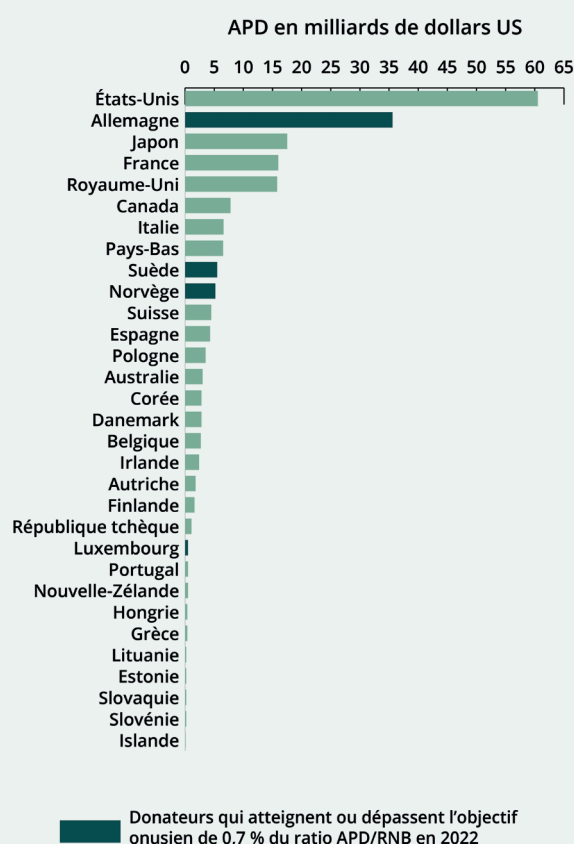
2.1 Finances

Les acteurs gouvernementaux européens comptent parmi les gouvernements donateurs les plus importants et traditionnellement les plus influents au monde et, comme nous l'avons vu, ils représentent, ensemble, la plus grande communauté internationale de donateurs. Cette tendance s'est encore renforcée au cours de la dernière décennie, notamment **avec l'ascension fulgurante de l'Allemagne**, qui est passée du statut de nain humanitaire à celui de deuxième donateur mondial après les États-Unis. Si, en particulier depuis 2015 et l'afflux de nombreux réfugiés syriens en Allemagne, on a pu expliquer cette ascension par des facteurs et des récits spécifiques (Kreidler, Hövelmann et Spencer, 2023), elle ne s'inscrit pas moins dans une longue tradition : donateurs leaders au plan international, la **Grande-Bretagne** et la Commission européenne / DG ECHO, mais aussi des États européens plus petits comme la **Norvège**, la **Suède**, les **Pays-Bas** et la **Suisse** en sont les représentants. Avec

Les dix États du monde les plus proches de l'objectif d'APD de 0,7 % du PIB sont tous européens

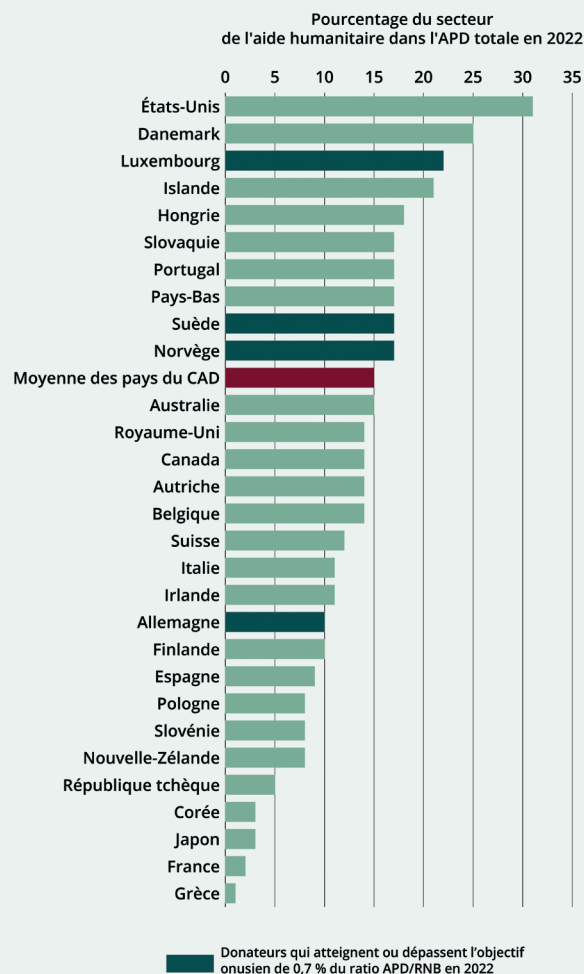
une **France** en plein essor, la majorité des dix premiers donateurs mondiaux sont européens, et les dix États du monde les plus proches de l'objectif d'APD de 0,7 % du PIB sont tous européens, quatre ayant même dépassé l'objectif de 0,7 % en 2022 : le **Luxembourg**, la **Norvège**, la **Suède** et l'**Allemagne** (voir graphiques 3 et 5). Dans leur budget consacré à l'APD, six pays réservent en outre à l'aide humanitaire une part supérieure à la moyenne : tous sont européens mis à part les États-Unis, et on notera dans cette liste la présence de petits pays donateurs comme la Hongrie, la Slovaquie, l'Islande et le Portugal (graphique 6).

7 représentants européens dans le top 10 des donateurs d'APD



Graphique 5 : Budgets de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (APD) en \$: top 30 des donateurs internationaux / Source : Flourish, OCDE 2023

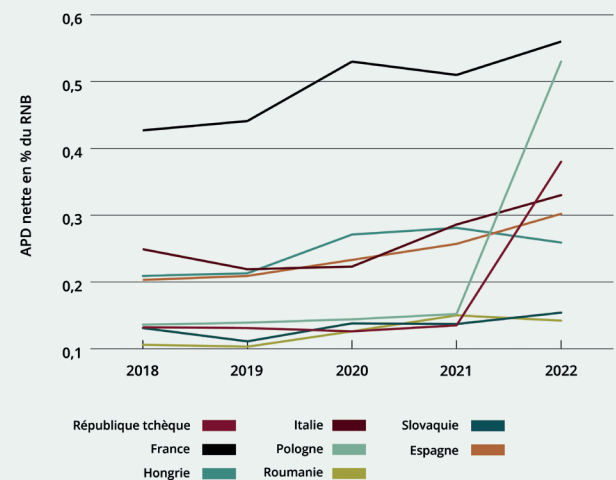
L'aide humanitaire, focus européen



Graphique 6 : Pourcentage du secteur de l'aide humanitaire dans l'APD totale en 2022 / Source : OCDE 2024

Cette évolution va au-delà d'un instantané : pas moins de trois États européens (**Espagne, Italie, France**) ont récemment **adopté des lois** contraignantes **fixant la date à laquelle ils souhaitent atteindre l'objectif de 0,7 %**, ont procédé à des augmentations de budget et ont parfois fixé des quotas minimums fixes pour l'aide humanitaire dans leur budget d'APD, comme Madrid (10 %). En outre, la guerre d'agression contre l'Ukraine a donné un **nouvel élan à la promotion** d'un plus grand engagement **des États d'Europe de l'Est** et a entraîné, grâce à l'accueil de nombreux réfugiés ukrainiens dans les États voisins, une augmentation rapide des dépenses d'APD dans les États membres de l'UE de l'Est, jusqu'alors très réticents à la coopération internationale (voir graphique 7). « Dans de nombreux États membres de l'UE, il y a actuellement un élan qui devrait être l'occasion d'élargir la base des donateurs humanitaires au sein de l'UE », déclare un(e) diplomate européen(ne), à l'image de nombreux représentants interviewés. En conséquence, la DG ECHO a récemment organisé plusieurs forums et ateliers pour élargir la base des donateurs et en a fait un thème central du HEF 2023 et du HEF 2024.

A contre-courant de la tendance : les budgets d'aide des États européens augmentent



Graphique 7 : Part des budgets de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (APD) dans le revenu national brut / Source : OCDE 2024

Parallèlement, le thème de la **coopération internationale** a pris **un tout nouvel élan** en Europe avec les défis politiques posés en termes de sécurité, de relations internationales, de commerce et de matières premières par la guerre en Ukraine et les dépendances commerciales vis-à-vis de la Chine et de la Russie, élan qui a notamment débouché sur la **stratégie** « Global Gateway » à Bruxelles. Fortement soutenue par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, cette initiative, qui met l'accent sur les projets d'infrastructure internationaux et les alliances en matière de matières premières en Asie et en Afrique, entend mobiliser **300 milliards d'euros** d'ici 2027 et prendre son envol en 2024 avec un nombre de projets en forte hausse (Furness et Keijzer 2022 ; Furness et Houdret 2021 ; Emmrich 2024) / cf. graphique 8), ce qui pourrait élargir le champ de la coopération internationale de l'UE à de nouveaux acteurs et à de nouvelles dimensions.

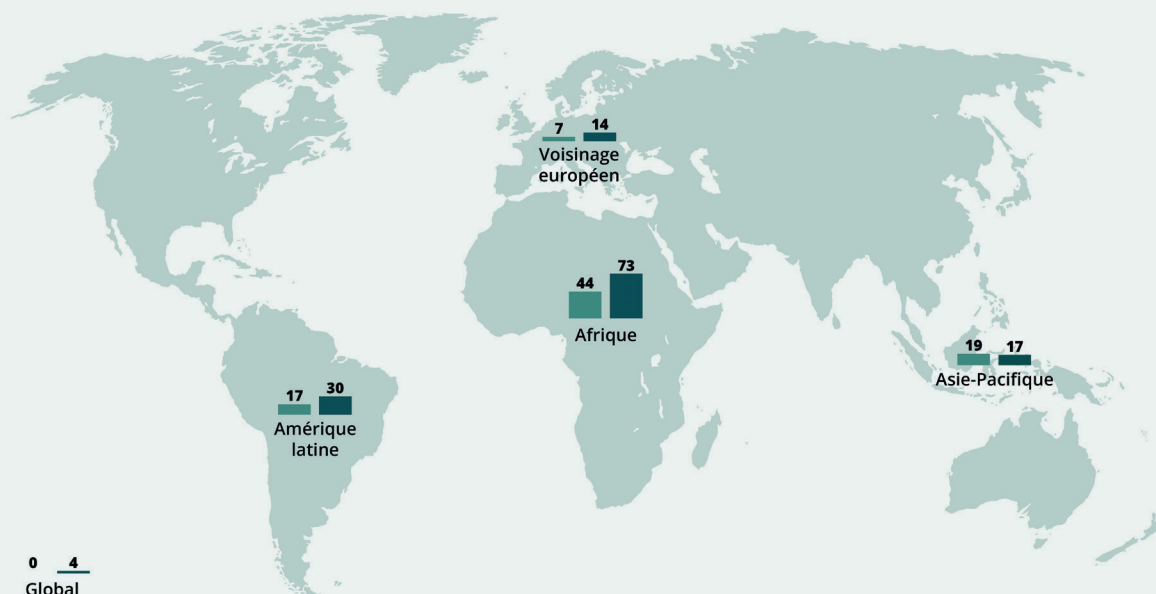
Néanmoins, on peut aussi entendre et lire une lecture opposée des tendances présentées. Selon la forme qu'elle prendra, la stratégie « Global Gateway » pourrait marginaliser la politique de développement classique, l'aide humanitaire et ses mandats, ou être finan-

La stratégie « Global Gateway » pourrait marginaliser la politique de développement classique et l'aide humanitaire

cièrement à leur charge, car comme le prévient un(e) scientifique interviewé(e), « pour l'instant, les acteurs du développement ne sont pas invités à prendre part à ce processus ». Certains signes avant-coureurs sont également apparus au niveau national : **l'Allemagne**, exemple brillant d'un engagement financier croissant depuis une dizaine d'années, a réduit son budget en matière de politique de développe-

Stratégie « Global Gateway » : dynamique ou menace pour le développement et l'humanitaire ?

● 2023 (Total: 87) ● 2024 (Total: 138)



Graphique 8 : Développement de la stratégie Global Gateway (nombre de projets 2023 / 2024) / Source : Emmrich 2024

ment et d'aide humanitaire pour la deuxième fois consécutive en 2024, même s'il faut souligner que celui-ci avait atteint un niveau record inédit de 3,2 milliards d'euros en 2022.

En outre, malgré les tendances contraires indiquées ci-dessus, la disparité financière entre les États donateurs européens reste pour le moins un défi majeur : « Les tendances actuelles illustrent la montée du risque d'un système à deux vitesses qui divise les membres de l'UE » (Benlahsen et Rodier 2023b, 3). **Cinq États membres contribuent** en effet, **à eux seuls, à 85 %** de l'engagement européen total (voir graphique 9). De surcroît, au vu des débats sur la dette et les migrations en Europe et de la montée des mouvements populistes de droite, les récits jusqu'ici positifs défendant la responsabilité internationale de l'Europe pourraient perdre de leur influence sur le plan politique et budgétaire.

Dans l'ensemble, force est de constater que **le poids financier de l'Europe dans les politiques et les priorités humanitaires reste le plus important au monde** et qu'il a **plus de chances d'augmenter que de diminuer**, toutes proportions gardées : même si

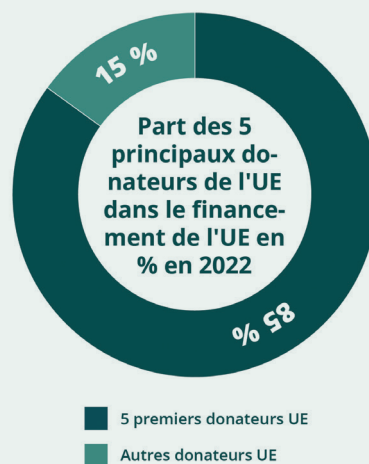
L'Europe a un fort potentiel dans les futurs débats de réforme humanitaire, grâce à son puissant hard power financier

l'engagement financier des États européens devait stagner ou diminuer légèrement dans son ensemble, l'Europe devrait rester très influente en termes relatifs, à la lumière des coupes budgétaires importantes aux

États-Unis (- 30 % en 2024) et des efforts jusqu'ici infructueux pour convaincre les États hors OCDE comme l'Inde, la Chine ou les États du Golfe de s'engager de manière substantielle et durable (Benlahsen et Rodier 2023a, 4).

Ces éléments laissent présager du potentiel substantiel que recèle une approche européenne coordonnée dans les débats à venir sur la réforme de l'humanitaire, ne serait-ce qu'en raison du grand *hard power* financier européen (Voss-Wittig 2006), pour exercer une influence. En même temps, il existe un dilemme structurel interne à la coordination intra-européenne, rien que parmi les

Grands écarts



Graphique 9 : Part des 5 principaux donateurs de l'UE dans le financement de l'UE en % en 2022 / Source : OCHA FTS 2024

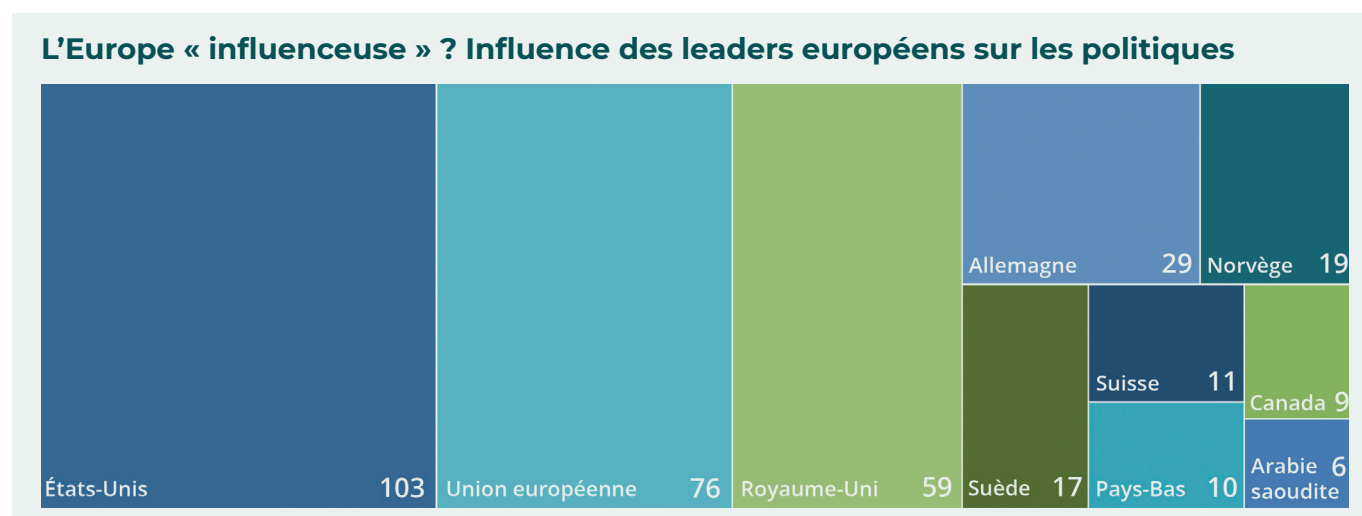
principaux donateurs cités : avec la **Grande-Bretagne**, la **Norvège** et la **Suisse**, ce sont **trois des plus grands donateurs européens qui ne sont pas membres de l'UE** et ne sont donc pas impliqués dans les processus de

l'Union. Cette fragmentation entre les processus internes et externes de l'UE se reflète également dans les analyses suivantes sur l'influence et les approches humanitaires des donateurs européens.

2.2 Les donateurs humanitaires européens : rôles, profils, politiques

On a abondamment discuté de l'importance des États européens dans l'organisation de l'aide humanitaire ainsi que dans les questions plus fondamentales de politique étrangère, mais celle-ci a rarement été mesurée et analysée. Une enquête du CHA menée en 2022 donne de premiers éléments sur la mesure du potentiel unilatéral des États européens et de leur influence : interrogés sur

l'influence des grands donateurs sur les politiques humanitaires, environ 200 experts internationaux ont estimé que la Commission européenne et le **Royaume-Uni** étaient de loin les plus influents, après les États-Unis, suivis d'un groupe de trois pays considérés comme des puissances moyennes, à savoir **l'Allemagne, la Norvège et la Suède** (graphique 10).



Graphique 10 : Enquête CHA : « Quelle est, selon vous, l'influence des donateurs suivants sur l'élaboration des politiques humanitaires ? » / Source : CHA Berlin 2023 - Enquête non représentative du CHA auprès de 200 parties prenantes humanitaires internationales (basée sur les réponses "très influent", plusieurs réponses possibles)

Parallèlement, le sentiment d'un manque de progrès et de volonté de réforme est largement répandu dans le secteur, comme le montrent les analyses des processus de réforme internationaux (voir chapitre 4). Dans une enquête récente et non représentative sur les perspectives humanitaires pour 2024, la réponse de loin la plus fréquente était : « Sentiment de crainte. Les besoins ne font qu'augmenter, les réformes que le secteur a essayé de mettre en place depuis des années n'ont pas fonctionné, et je suis assez pessimiste quant à l'amélioration des choses ».³ Quel est donc le rôle des principaux acteurs européens dans un contexte où on leur reconnaît une influence considérable et des objectifs souvent estimables tout en constatant presque unanimement un manque substantiel de progrès au plan international ?

Les approches adoptées par les États européens pour s'engager dans les débats humanitaires et les influencer sont très diverses et variées, et pourtant leur interaction n'est guère analysée. Alors que les questions entourant une plus grande cohérence et efficacité de la politique étrangère européenne et du Service européen pour

Les défis centraux sont la contestation interne, la fragmentation régionale et la concurrence multipolaire

l'action extérieure (SEAE) font l'objet de discussions depuis de nombreuses années (Lehne 2022 ; Cramer et Franke 2021 ; Finke 2018), et les défis centraux tels que la contestation interne, la fragmentation régionale et la concurrence multipolaire n'ont été mentionnés que récemment (van Bentum et al. 2023). Les questions portant sur l'aide humanitaire n'ont jamais joué de rôle dans ce contexte, ou tout au plus un rôle secondaire. Il y a quelques années à peine, Brouwer et Rodier publiaient l'un des premiers articles à soulever la question d'une politique humanitaire européenne cohérente et coordonnée (Brouwer et Rodier 2021).

Les défis de ce champ thématique commencent par les **approches très différentes** (souvent adoptées par des acteurs européens par ailleurs considérés comme des donateurs animés d'un même esprit) **en termes de structures, de stratégies et de principes directeurs humanitaires**, comme nous le verrons ci-après.

Approches stratégiques des donateurs humanitaires européens

En ce qui concerne l'approche stratégique, à savoir l'aptitude à traiter des sujets humanitaires et à influencer sur eux à la fois dans toute leur amplitude et en profondeur, seuls deux acteurs peuvent prétendre, en termes d'ambition et de ressources, traiter toute la gamme des thèmes de politique humanitaire et approfondir les thèmes prioritaires autant que nécessaire : la Commission européenne et le Royaume-Uni. Nombre de parties prenantes internationales espèrent que l'Allemagne, en tant que deuxième donateur, puisse jouer un rôle similaire, mais elle ne peut jusqu'à présent répondre à ces attentes que de manière limitée (Hövelmann et Südhoff 2023).

Berlin se trouve ici à la croisée des chemins avec le développement de la nouvelle stratégie humanitaire 2024-2028 qui doit d'abord, à la lumière de capacités limitées, définir des priorités moins nombreuses et plus claires que la stratégie allemande précédente. D'autre part, Berlin semble peu disposée à renoncer à l'ambition théorique d'accompagner tout le spectre des thèmes en tant que donateur majeur. Comme l'Allemagne n'y consacre qu'une fraction des ressources humaines qui y sont employées par la CE et la Grande-Bretagne (voir tableau 1), cela a des conséquences sur sa volonté d'être influente non seulement en tant que payeur, mais aussi en tant que « player », acteur. Des succès, tels que la mise à l'ordre du jour par l'Allemagne du thème à la fois très stratégique et reconnu de l'anticipation de l'aide, constituent ici davantage l'exception que la règle. L'Allemagne est certes perçue comme un intermédiaire dans les processus internationaux et un bâtisseur de ponts dans des forums tels que le COHAF, surtout vis-à-vis des États donateurs plus modestes disposant de moins de savoir-faire, mais un(e) représentant(e) d'un bailleur de fonds européen résume en ces termes un constat partagé par beaucoup d'autres : « L'Allemagne n'a pas encore l'ampleur ni la profondeur. Ils ne peuvent pas encore gérer tous les thèmes clés, et ils n'ont pas non plus la profondeur nécessaire pour faire bouger certains sujets. »

L'Allemagne est donc pour l'heure une sorte d'hermaphrodite entre les autres grands bailleurs de fonds et les bailleurs de fonds beaucoup plus petits, qui misent sur la profondeur et la spécialisation dans quelques thèmes plutôt que sur toute la gamme. Les collègues d'autres pays donateurs observent volontiers comment des donateurs européens de taille moyenne, en particulier, se saisissent de certains thèmes avec une stratégie ciblée pour les faire avancer de manière précise, comme par exemple la Norvège (entre autres genre / financement flexible), la Suède (financement flexible, États fragiles), les Pays-Bas (santé mentale / localisation) et la Suisse (nexus, droit international humanitaire). Ces approches sont souvent couronnées de succès en termes d'influence individuelle et de profil : de nombreux experts internationaux leur attribuent une influence nettement supérieure à leur engagement financier ; certains acteurs comme la Suède

Allemagne : beaucoup d'argent, peu de personnel

Aide humanitaire	Financement total (arrondi) en millions d'euros 2020	Nombre d'agents	Financement par agent (arrondi) en millions d'euros
Allemagne	2 137	76,5	27,9
Suède	405,9	45	9,0
États-Unis	4 972	750	6,6
Royaume-Uni	1 762	150	11,7
Commission européenne (DG ECHO)	1 823	600	3,0

Tableau 1 : Comparaison des fonds humanitaires à allouer par employé dans les services humanitaires des principaux donateurs en 2020 / Source : Bundestag allemand 2020

ou la Suisse sont parfois même considérés comme plus influents que le poids lourd financier qu'est l'Allemagne, par exemple dans le contexte humanitaire des hubs humanitaires de New York ou de Genève. Outre les questions de tradition et de gestion plus ancienne des connaissances et du ressources humaines, il s'agit là d'une dimension de soft power qui complète un hard power financier pourtant toujours discuté au premier plan. Dans ce domaine du soft power, on attribue ainsi aux acteurs européens comme la Suède, les Pays-Bas et la CE une expertise particulière dans le contexte du wining & dining, de la mise en réseau et de la visibilité de leurs positions, là où d'autres acteurs négligent fortement ce domaine (Hövelmann et Südhoff 2023).

Ce tableau très diversifié est complété par des États membres en plein essor comme la France et l'Espagne qui, d'un côté, augmentent fortement leur engagement financier en termes relatifs mais qui, de l'autre côté et à l'instar de l'Allemagne, ne l'assortissent pas de capacités adéquates en matière de projets et de politiques, comme l'ont déploré plusieurs scientifiques interrogés. Dans le cas de la France, cela conduit, comme l'ont critiqué des diplomates européens lors d'entretiens, à une nette domination de l'opinion sur l'expertise. Pour l'Espagne, cela se traduit par une retenue n'exploitant pas le potentiel qui est le sien dans le domaine politique, en tant que donateur en plein développement. L'ex-puissance humanitaire de premier ordre qu'était la Grande-Bretagne vit sur sa réputation et son savoir-faire acquis à l'époque du DFID, mais a perdu beaucoup de son personnel, de son influence et de sa présence, et pas seulement dans le contexte européen. « Nous avons tous perdu un leader humanitaire », regrette un chercheur(se) au vu de cette évolution, qui a pour corollaire un sentiment de forte perte de leadership éclairé européen.

A ce puzzle des donateurs européens, il faut ajouter plus d'une douzaine d'États au sein de la seule UE qui jusqu'ici

ne se sont pas engagés sur les sujets politiques humanitaires, même dans des forums formels comme le groupe COHAFA aux dires des participants, et qui n'emploient pas **aucun expert(e) de ce domaine**, même dans les capitales. Cela illustre bien la grande diversité des approches stratégiques, rien que parmi les États de l'UE, et le défi qu'il y a à les coordonner.

Approches structurelles des donateurs humanitaires européens

Le tableau des différentes approches stratégiques européennes se fait encore plus complexe au niveau **structurel**, dans les structures des donateurs et les structures locales dans les contextes de crises et les hubs de l'hémisphère Sud. Seuls deux bailleurs de fonds européens présentent des structures et des présences locales complètes, lesquelles conduisent à des approches opérationnelles de donateurs foncièrement différentes par certains aspects : la **Grande-Bretagne** et la **CE**.

Alors que la présence britannique dans les contextes locaux a récemment diminué, comme nous l'avons décrit, ECHO à lui seul a engagé, outre ses plus de 400 agents à Bruxelles (à comparer aux 65 de l'Allemagne à Berlin), environ 450 collaborateurs dans les ambassades locales. Parmi eux, outre la majorité de ceux qu'on appelle conseil-

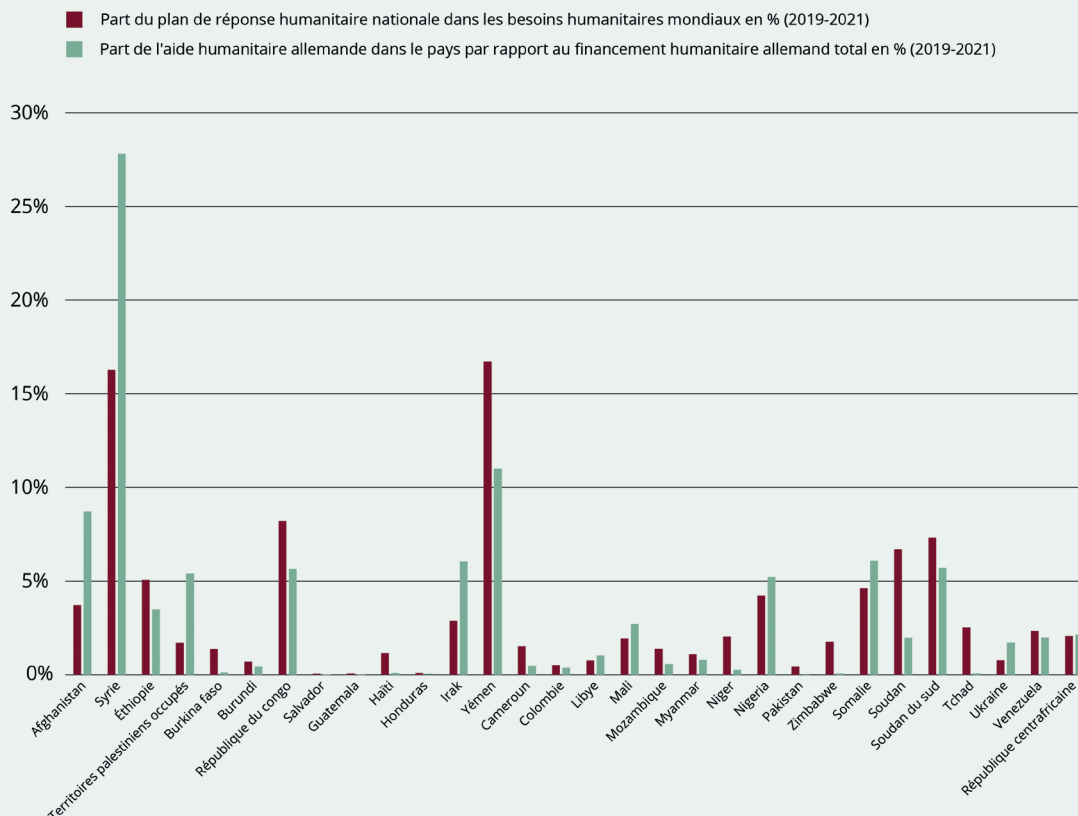
lers techniques, on compte 40 experts techniques qui, en tant que spécialistes dans des hubs régionaux, combinent des connaissances spécialisées et des réseaux locaux bien informés qu'ils peuvent intégrer dans les processus de décision sur le terrain aussi bien qu'au niveau international. C'est notamment dans des cadres informels et des discussions ouvertes que se développe l'expertise des donateurs présents en temps de crise, « avec l'aide massive apportée par les représentations à l'étranger », comme le décrit un(e) représentant(e) d'un donateur de premier rang. Parallèlement, ECHO utilise son réseau sur le terrain pour une **approche opérationnelle qui se concentre davantage sur les subventions directement affectées**, l'accompagnement opérationnel sur place, voire même la « **microgestion** », comme le déplore un(e) praticien(ne) lors d'une interview.

ECHO diverge des pays européens dans les débats importants sur les réformes

Dans les débats importants sur les réformes, ECHO se distingue ainsi notamment des pays européens comme la **Suède** et la **Norvège**, qui plaident depuis de nombreuses années pour un assouplissement des financements.

D'un point de vue structurel, la présence locale d'ECHO au sein de l'UE lui confère également une position unique, car, mis à part **le Royaume-Uni**, seules la **Suisse** et

L'Allemagne, pays de principes : l'aide selon les besoins



Graphique 11 : Comparaison proportionnelle de la part des besoins humanitaires par crise par rapport aux besoins mondiaux et de la part de l'aide humanitaire allemande par crise par rapport au financement humanitaire allemand total / Source : Report of the Federal Government on German humanitarian aid abroad 2018-2021 ; FTS OCHA 2023 ; Global Humanitarian Overview 2021

la **Norvège** disposent, dans une moindre mesure, de certaines structures et expertises locales. Même **l'Allemagne**, un pays pourtant très centralisé, ne dispose pas, selon ses propres indications, d'un seul expert de l'humanitaire dans ses ambassades (en dehors des hubs des Nations Unies à Genève et à New York, Bundestag 2023) et souffre énormément de la rotation interne continue de son personnel au profil largement non spécialisé (Hövelmann et Südhoff 2023).

Approches orientées sur des principes des donateurs humanitaires européens

En ce qui concerne l'**orientation sur des principes** se pose une question transversale : orientation sur les valeurs et les principes *versus* politique humanitaire axée sur les intérêts. De ce point de vue, des combinaisons d'acteurs et de camps contradictoires apparaissent à nouveau pour ce qui est des États européens. **Sur une échelle d'orientation vers les valeurs** (par nature difficile à mesurer de manière systématique), on trouve **d'un côté la Commission européenne**, pour laquelle des représentants de la société civile et d'autres gouvernements donateurs attestent, dans le cadre d'ECHO, que l'attribution des fonds est largement orientée sur les valeurs et les principes et qu'elle s'oriente principalement vers les besoins humanitaires. Il en va de même pour **l'Allemagne**, à laquelle les partenaires internationaux attribuent une orientation marquée vers les principes, ce que confirment également les analyses du CHA concluant à une allocation des ressources largement axée sur les besoins (voir graphique 11).

Les personnes interrogées attribuent des profils similaires à la plupart des pays scandinaves ainsi qu'à des acteurs comme la **Suisse** et les **Pays-Bas**. L'une des rares

analyses comparatives dans ce contexte plus large peut le confirmer indirectement : dans l'Index de l'aide fondée sur des principes (*Principled Aid Index*, ODI 2023), plus orienté vers la politique de développement, les États d'Europe du Nord et les **Pays-Bas** ont obtenu en 2023 des résultats particulièrement bons, tandis que les États d'Europe de l'Est figuraient parmi les derniers.

Le groupe d'Européens plutôt orientés vers les principes et parfois qualifiés de « *like-minded* » (animés par un même état d'esprit) est toutefois contrebalancé par **une série d'acteurs européens** qui soit ne se positionnent guère dans ce domaine, soit **soulignent** explicitement l'**orientation** de leur aide humanitaire et de leur coopération internationale **vers leurs intérêts**, comme la **Grande-Bretagne** depuis 2020 (Worley 2020), l'exemple **français** dans sa politique souvent critiquée en Afrique francophone, ou la **Hongrie**, qui déclare que son aide humanitaire est exclusivement axée sur les besoins des chrétien(ne)s dans les régions en crise.⁴

ECHO est considéré comme étant très axé sur les principes, la Hongrie a seulement l'intention d'aider les chrétiens à l'étranger

En résumé, on peut dresser ce constat : on attribue souvent une **influence considérable** aux **acteurs européens** à titre individuel. Mais dans quelle mesure les **pièces du puzzle** européen forment-elles un **tout complémentaire** et s'enrichissent-elles réciproquement ? Dans quelle mesure restent-elles plutôt isolées et inefficaces, voire **s'affaiblissent-elles** de manière contre-productive **en raison de leurs contradictions** ? Ce questionnement conduit au **sujet central de la coordination** des politiques humanitaires européennes, de leurs formats et de leurs effets.

3. Coordination de la politique humanitaire européenne : forums et formats

Analyser les mécanismes de coordination des acteurs humanitaires est une entreprise complexe, car il convient de distinguer de nombreux niveaux thématiques, géographiques/régionaux, intra- et interinstitutionnels, informels et formels qui, par nature, se chevauchent et s'influencent mutuellement. En outre, dans les forums formels, institutionnels et informels, d'autres dimensions d'éléments de hard power et de soft power et leurs combinaisons entrent en jeu dans l'influence des acteurs, sans qu'il soit toujours possible de les analyser et de les distinguer de manière précise. Rien qu'au point de vue local, la coordination européenne se déroule inévitablement à une **multitude de niveaux territoriaux** dans un système humanitaire mondialisé, entre autres :

- **Niveau des contextes de crise nationaux et locaux**
- **Hubs régionaux**
- **Hubs (ONU) dans l'hémisphère Nord**
- **Capitales des gouvernements donateurs concernés**
- **Bruxelles, siège de l'UE et de la Commission européenne**

Lorsqu'est évoquée la coordination des politiques étrangères européennes, l'attention se porte systématiquement sur les capitales européennes et sur le siège de la Commission européenne à Bruxelles, qui doivent donc être considérés en premier lieu.

3.1 Forums de coopération formels

Au niveau européen, les forums formels les plus importants de l'UE, réservés aux États membres de l'UE, sont, pour les questions humanitaires, le Groupe de travail du Conseil « Aide humanitaire et aide alimentaire » (COHAFA), une **réunion des DG** organisée environ une fois par semestre par ECHO au niveau des directeurs pour tous les États membres de l'UE (sorte de COHAFA de haut niveau) ainsi que le **Comité de l'aide humanitaire** (HAC) (voir également l'encadré glossaire). Au-dessus du secteur humanitaire, on retrouve entre autres le **trio**, groupe des trois États membres qui assurent successivement la présidence du Conseil de l'UE pendant six mois chacun.

Le forum le plus connu, le groupe COHAFA, se réunit dix fois par an, la plupart du temps en présence à Bruxelles, et se définit comme le principal forum « de débat stratégique et politique » entre les États membres de l'UE et la Commission sur l'aide humanitaire (Commission européenne 2024). Son objectif est explicitement « d'augmenter la cohérence des secours humanitaires à la fois au niveau de l'UE et au plan mondial » (Commission européenne 2024). Cependant, tous les représentants des donateurs interrogés, y compris la CE, **s'accordent** à dire que **le forum ne remplit que partiellement cette mission**, tandis que les causes en sont parfois diversement appréciées. Il existe un consensus sur le défi que représentent un groupe très diversifié d'États membres et de participants, souvent de niveau junior et avec une expertise humanitaire limitée, ainsi qu'une participation active limitée à une demi-douzaine de membres au maximum.

Le niveau des discussions se limite en outre largement **au niveau informatif de la coordination** (Consultation / MacCarthaigh et Molenveld 2018, 658.). Selon la description des participants, cela conduit à un « marathon de présentations » (expression d'une personne interviewée) sans résultat tangible. « Il n'y a même pas de procès-verbal des réunions », déplore un(e) diplomate européen(ne). Le forum est apprécié dans les cas de crises aiguës (notamment l'attaque contre l'Ukraine en 2022, la

Avantages de COHAFA ?
« Il n'y a même pas de procès-verbal des réunions »

une valeur ajoutée aux participants en tant que forum d'échange d'informations dans des situations de crise confuses et dans un contexte de grande urgence. Toutes les parties prenantes interviewées déplorent cependant qu'il ne soit **pas un forum approprié pour une coordination ponctuelle du contenu**, et encore moins pour la coordination et la poursuite de **priorités stratégiques** communes.

prise du pouvoir par les talibans en Afghanistan en 2021, l'escalade de la violence au Tigré en 2021), lorsqu'il apporte

La responsabilité est en partie attribuée au secrétariat du groupe COHAFA et à la structure de présidence tournante de la présidence du Conseil de l'UE, ce qui a conduit jusqu'à présent à un manque de leadership et de coordination du côté de Bruxelles, lorsque les sujets dépassent les questions logistiques. « Il est parfois évident que les collègues d'ECHO ne voient le COHAFA que comme un exercice obligé dans le cadre duquel ils doivent informer les États membres de leurs activités », a déploré un(e) représentant(e) des donateurs lors d'un entretien. Au niveau de Bruxelles, il est parfois fait référence à un manque de coordination entre les États membres eux-mêmes, qui n'utilisent pas mieux le forum et ne garantissent pas la continuité des thèmes ni des personnes dans leurs contributions, par exemple du côté allemand : « Comment assurer la continuité du processus et des progrès sur les thèmes abordés », demande un(e) diplomate européen(ne) impliqué, « lorsque peu après, plus aucun interlocuteur concerné n'est encore en poste du côté allemand » ?

Le **Comité de l'aide humanitaire** (HAC) est un forum annuel des États membres au cours duquel la CE présente notamment ses projets d'allocation de fonds pour l'année budgétaire à venir. Au-delà de ce briefing, il n'y est cependant discuté **ni des priorités opérationnelles, ni de questions politiques substantielles** : selon les participants, ce n'est qu'en 2023 qu'y a eu lieu une première controverse, car certains États d'Europe de l'Est auraient souhaité qu'ECHO accorde une plus grande priorité à l'Ukraine.

Dans le HAC, ni les priorités de financement opérationnel ni les questions de politique ne sont substantiellement discutées

La **réunion des DG**, hébergée par ECHO, est là aussi précieuse puisqu'elle englobe l'intégralité des 27 États membres, mais aucun représentant d'un État membre de l'UE ne l'a citée comme un forum pertinent. Il en va de **même pour le trio**, au sein duquel les gouvernements qui se succèdent tous les six mois à la présidence du Conseil de l'UE sont censés se coordonner entre autres sur les questions de coopération internationale et d'aide humanitaire. Selon les personnes interrogées, cela fonctionne dans le meilleur des cas de manière modérée lorsque plusieurs États membres intéressés et engagés se succèdent, mais se heurte à de dures limites lorsque le sceptre passe de la **Belgique** à la **Hongrie**, puis à la **Pologne**, au **Danemark** et à **Chypre**, comme ce fut le cas à l'été 2024. En outre, les représentants des ONG regrettent également en entretien que, de leur point de vue, le forum n'existe que sur le papier en tant que trio, étant donné que les présentations et le travail de plaidoyer doivent malgré tout toujours être réalisés de manière bilatérale avec tous les membres.

3.2 Forums de coordination informels

En dehors de ces organes formels, ce sont tout particulièrement les gouvernements européens leaders dans le domaine humanitaire qui se coordonnent toutefois dans de nombreux **forums informels** qui, pour de nombreuses personnes interviewées, ne constituent certes qu'une structure de substitution pour des organes qui ne fonctionnent que partiellement, mais qui sont parfois considérés comme **tout à fait efficaces**.

Les forums les plus importants sont à cet égard les consultations bilatérales et les formats tels que le **Groupe des pays nordiques**, le **Groupe E6**, le **Groupe de Stockholm** et les consultations entre États membres. Au niveau international, l'importance des processus de travail du **G7** a également augmenté dans le champ humanitaire, selon les représentants gouvernementaux impliqués.

Les consultations internes régulières du Groupe des pays nordiques, une à deux fois par an, constituent à l'inverse un format fixe. Selon les participants, le groupe souffre toutefois d'un intérêt fluctuant en dehors des membres les plus clairement identifiés sur le plan humanitaire, à savoir **la Suède et la Norvège**, et se limite donc souvent à un **échange d'informations**. Au départ, le **groupe E6** de six États européens (**Suède, Allemagne, Danemark, Norvège, Suisse, Pays-Bas**) a été créé à l'initiative de l'Allemagne et de la Suède dans le but d'unir les forces des partenaires européens animés d'un même état d'esprit (« *like-minded* ») **sur le plan du contenu et de la stratégie**. Il a subi les effets du changement de position des principaux initiateurs pour s'enliser de plus en

Les forums informels, en particulier, sont considérés comme des structures de substitution efficaces

plus au cours des dernières années, à moins de considérer qu'il n'a été remplacé par le **Groupe de Stockholm**.



C'est le cas au niveau des consultations bilatérales qu'ECHO mène avec de nombreux États membres, tout comme le fait l'Allemagne désormais de manière très proactive. C'est ainsi qu'en 2022, à l'invitation de Berlin, des consultations ont eu lieu pour la première fois entre l'Allemagne et le Groupe des pays nordiques réunissant tous les pays scandinaves ; des consultations allemandes ont également lieu avec la **Suisse** et **les Pays-Bas**, ainsi que des consultations annuelles de plusieurs jours avec les États-Unis en tant que principal pays donateur. Selon les participants, les consultations bilatérales intra-européennes peuvent être de bons forums pour les niveaux de coordination tant **informatifs** que **thématiques** (voir chapitre 1), mais elles ont rarement lieu de manière systématique et régulière. Au contraire, elles dépendent « le plus souvent des personnes et de leurs intérêts particuliers », et leur planification se fait ad hoc, « quand on se dit qu'il est grand temps de reparler avec les Suisses », comme l'explique un ancien participant.

Ce format, initié lors d'une première réunion à Stockholm en 2021, vise les plus grands donateurs et ne comprend jusqu'à présent que **l'Allemagne, la Suède, la Grande-Bretagne, ECHO** et les États-Unis en tant que membres fixes d'un petit groupe volontairement restreint, tandis que des donateurs plus modestes sont parfois invités à participer à certains thèmes. Le groupe de Stockholm est considéré comme un forum relativement efficace qui, avec ses **cinq membres principaux**, réunit **influence et expertise** et peut ainsi faire avancer certains thèmes. Le groupe se réunit environ une fois par an au niveau des directeurs généraux, ce qui permet au moins au plan hiérarchique un processus de suivi efficace dans les capitales respectives, ainsi que de manière irrégulière au niveau des directeurs / adjoints, en ligne et de manière hybride. Les **liens personnels** ainsi **créés** permettent une collaboration empreinte d'une grande confiance, selon les participants, ainsi qu'une grande **agilité**. Par exemple, le jour de Noël 2022, une réunion en ligne a

Forums de coordination humanitaire formels et informels en Europe et au niveau international et leur importance relative (évaluation non systématique des entretiens)

pu être organisée rapidement, pour réagir à l'interdiction faite aux femmes de travailler prononcée en Afghanistan, décision qui devait exclure la future collaboration des femmes dans les organisations humanitaires et qui avait suscité de nombreuses critiques, y compris de la part des donateurs.

« Dans le Groupe de Stockholm, seuls ceux qui sont vraiment intéressés sont assis à la table, poussent les dossiers les plus urgents et tentent vraiment de les faire avancer », explique un représentant gouvernemental pour décrire les avantages du groupe en tant que « coalition des volontaires ». « Le niveau de coopération permet d'agir au sein des institutions nationales, tant au niveau de la direction qu'au niveau du travail de terrain », constate un(e) autre représentant(e), à condition que les résultats soient suffisamment communiqués, une lacune que les niveaux de travail inférieurs déplorent parfois.

Outre le décret sur les femmes en Afghanistan, les participants citent entre autres comme exemples de sujets traités récemment les problèmes de responsabilité, comme pour les accusations de détournement alimentaire très discutées à l'encontre du Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) en Éthiopie en 2023, le processus d'examen international sur la gestion des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (IDP) ainsi que la **concertation dans des cas de crise aigus et complexes** comme la Palestine, l'Ukraine et l'Afghanistan à un niveau de travail élevé.

De l'avis de certains participants, **le groupe comble** ainsi en partie, du moins en petit comité, une **lacune** qui n'a pas pu être comblée jusqu'à présent au niveau formel de Bruxelles. En même temps, on constate à quel point **presque tous les forums informels sont soumis à des conjonctures** et à des liens et intérêts personnels.

Glossaire : Forums pertinents pour la coordination humanitaire européenne

Forums formels

Groupe COHAFA / Réunion des DG

Le Groupe « Aide humanitaire et aide alimentaire » (Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid, COHAFA) est le principal forum d'aide humanitaire entre tous les États membres de l'UE et la Commission européenne. Il se réunit en moyenne dix fois par an à Bruxelles. La Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire de la Commission européenne (DG ECHO) et les États membres de l'UE échangent des informations sur les situations de crise humanitaire et évaluent les besoins humanitaires. L'objectif est d'améliorer la cohérence des actions d'aide, tant au niveau de l'UE qu'au niveau mondial. La réunion du groupe COHAFA a lieu deux fois par an au niveau des directeurs comme réunion des DG et est accueillie par la présidence actuelle du Conseil dans le cadre d'une réunion de la direction générale des 27 États membres.

Le Comité d'aide humanitaire (HAC)

Le Comité d'aide humanitaire (HAC), géré par la Commission européenne, a été créé en 1995 et a fusionné les anciens comités RRC (Commission de secours et de réhabilitation) et COVA (Commission des agences volontaires de la Commission). Il a été formalisé par le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996, qui définit également les objectifs de l'aide humanitaire européenne dans ses grandes lignes. En pratique,

le comité se réunit une fois par an avec tous les États membres de l'UE, lorsque la Commission européenne présente ses plans d'allocation de fonds humanitaires pour un exercice budgétaire donné.

Le trio

Le trio (Triangle Group) est constitué des trois États qui assurent à tour de rôle la présidence du Conseil européen pour des périodes successives de six mois. La présidence du Conseil est tournante entre les États membres de l'UE. Chaque pays prend ainsi à tour de rôle la direction du Conseil et prépare un programme de travail de 6 mois. La présidence du Conseil préside également des organes tels que le groupe COHAFA. Les États membres qui assurent la présidence travaillent ensemble au sein d'un groupe tripartite appelé « trio ». Ce groupe est chargé de définir des objectifs à long terme et d'élaborer un agenda commun qui sera traité par le groupe au cours de leur mandat commun de 18 mois. L'actuelle présidence belge sera suivie par la Hongrie en juillet 2024 et par la Pologne début 2025.

Forums européens informels

Le groupe de Stockholm

Le groupe de Stockholm (Stockholm Group) est né d'une réunion à huis clos organisée par la Suède à Stockholm en octobre 2021. Les participants étaient une combinaison des trois principaux donateurs d'aide humanitaire (États-

Unis, Allemagne et UE) et des trois principaux donateurs de l'OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires), en comptant les fonds groupés (Allemagne, Suède et Royaume-Uni). Le groupe a ensuite continué à se réunir en marge d'autres réunions (EHF/Banque mondiale/réunions de printemps du Fonds monétaire international (FMI)) et de manière virtuelle. Aujourd'hui, il se réunit généralement une fois par an au niveau des directeurs et de manière ad hoc au niveau des directeurs adjoints pour discuter de manière informelle et confidentielle de questions humanitaires.

Groupe E6

Le groupe E6, composé de six États européens (Suède, Allemagne, Danemark, Norvège, Suisse, Pays-Bas), a été créé à l'initiative de l'Allemagne et de la Suède, entre autres, dans le but d'unir les forces de partenaires européens « animés d'un même état d'esprit ». L'objectif était d'associer des capacités politiques limitées et de mettre en réseau de manière complémentaire le poids lourd financier de l'Allemagne avec des donateurs européens traditionnels qui disposent d'un savoir-faire de longue date et partagent des positions politiques similaires.

Groupe des pays nordiques

Ce groupe rassemble les pays scandinaves (Suède, Danemark, Norvège, Finlande, Islande) qui se consultent régulièrement sur les politiques humanitaires.

3.3 Niveaux de coordination territoriale

Le hub humanitaire de Bruxelles ?

Bruxelles n'est toujours pas reconnu comme un hub par les parties prenantes humanitaires

Comparée aux hubs de New York et de Genève, Bruxelles n'est pas encore un hub reconnu pour les parties prenantes humanitaires, leurs débats et l'élaboration de politiques. Même si l'on compare Bruxelles à d'autres villes européennes, on constate que, malgré les récents efforts déployés avec la création du EHF et d'autres événements, elle n'a pas encore réussi à s'imposer comme un forum central et un creuset pour les politiques humanitaires européennes, et encore moins comme un forum mondial.

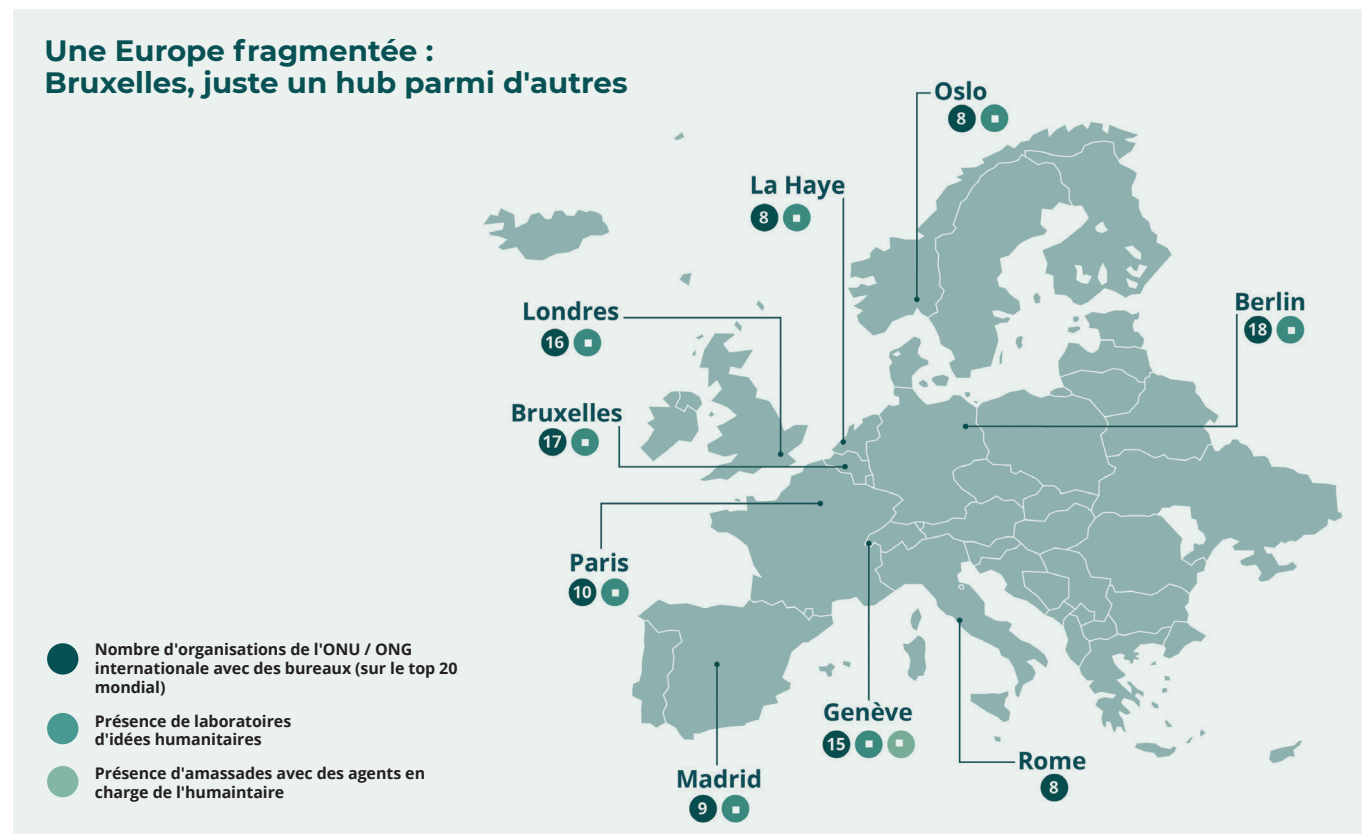
Un comparatif de la présence des parties prenantes dans les principales capitales européennes montre clairement que **Bruxelles n'est qu'un acteur parmi d'autres sites fragmentés**, et qu'elle est **même nettement en retrait par rapport** à d'autres sites : la présence de personnel humanitaire dans les ambassades sur place par rapport au hub de l'ONU à Genève, ou encore le manque de think tanks humanitaires et d'institutions scientifiques à Bruxelles en témoignent (voir carte, graphique 12). « Il n'y a pas d'appétit pour les sujets humanitaires dans le cercle des think tanks ou de la politique à Bruxelles », critique un(e) scientifique basé(e) à Bruxelles. Seul le nombre de

bureaux d'organisations de l'ONU et d'ONG internationales place Bruxelles à un niveau quantitatif similaire à celui de Berlin ou de Londres, mais elle chute également d'un point de vue qualitatif, car la plupart des acteurs ont des bureaux de lobbying et de collecte de fonds à Bruxelles, mais on n'y trouve pratiquement aucun siège social ou siège européen d'organisations de l'ONU ou d'ONG internationales, départements politiques compris.

Ce déficit est particulièrement patent en termes de coordination des politiques gouvernementales au niveau des ambassades européennes, dont presque aucune n'emploie de personnel humanitaire à Bruxelles. « Les échanges sur les politiques humanitaires ont toujours lieu avec les capitales », explique un(e) diplomate bruxellois(e) concerné(e) par le sujet. Les représentants de la société civile sont également confrontés au défi de ne pas pouvoir faire valoir leurs positions sur place, contrairement à Genève et New York :

Presque aucune ambassade européenne n'emploie de personnel humanitaire à Bruxelles

« Nos interlocuteurs clés pour les échanges portant sur les dons sont toujours les responsables installés dans les capitales », déclare également un(e) représentant(e) d'ONG bruxelloise.



Graphique 12 : Présence d'acteurs humanitaires dans certains centres européens / Source : Interviews et sites web des 20 premières agences humanitaires de l'ONU et ONG internationales (mesurées par le financement) et sites web des laboratoires d'idées humanitaires

Pour les États membres de l'UE en particulier, **il manque ainsi un contexte** et une bulle dans lesquels une présence continue et des échanges quotidiens **auraient déjà permis de créer un réseau** qui faciliterait énormément la coordination et la concertation informelles et qui, en plus de l'important *hard power* financier, permettrait de créer un *soft power* efficace pour les acteurs européens. Au lieu de cela, la seule réunion mensuelle du groupe COHAF, pour laquelle presque tous les participants viennent des capitales européennes, représente un fardeau logistique, comme le reconnaît un(e) ancien(ne) participant(e) : « Avec les réunions en présentiel et les voyages en avion, une réunion du COHAF coûte en fait deux jours de travail par mois », ce qui incite plutôt à limiter l'échange au strict nécessaire et au formel. En conséquence, il manque à Bruxelles des forums informels aussi actifs qu'à New York, où près de 150 *groupes d'amis* informels traitent d'un très large éventail de questions humanitaires, animés par des points focaux différents et coordonnés par Whatsapp.

D'un point de vue géographique, les échanges entre parties prenantes à Bruxelles restent donc largement au **niveau de l'information**, et encore, ils sont souvent décentralisés à Bruxelles, dans d'autres capitales ou en ligne.

Niveau de coordination national et régional

Aujourd'hui, les questions de politique et de programme humanitaires sont de plus en plus discutées et décidées au niveau national et dans les hubs des régions en crise plutôt que dans les capitales de l'hémisphère Nord. La diversité de la présence et de la coordination européennes se répercute toutefois au niveau local et régional dans les régions en crise, ce qui, selon de nombreuses personnes interrogées, gaspille **un grand potentiel en termes d'approches communes et de progrès collectifs**.

Comme nous l'avons vu, les acteurs européens ont une présence quantitative non négligeable dans les contextes de crise grâce au réseau ECHO, qui compte à lui seul cinq hubs régionaux à Amman, Dakar, Bangkok, Nairobi et Panama, ainsi que près de 400 assistants techniques et experts techniques dans les pays en crise, dont l'expertise est appréciée par nombre d'acteurs. Seuls les États-Unis peuvent se targuer d'une structure similaire parmi les principaux donateurs. L'absence d'interlocuteurs humanitaires, même parmi les principaux donateurs européens comme l'Allemagne, la France ou la Suède, ne **permet guère de coordonner les politiques, même dans les hubs régionaux**, et encore moins dans certains pays en crise fragiles, comme le Yémen. Bien que le Yémen soit le théâtre de l'une des plus grandes crises humanitaires au monde depuis de nombreuses années, les donateurs européens y sont peu présents malgré l'amélioration de la situation sécuritaire, gaspillant ainsi leur influence dans le domaine humanitaire, comme le déplore un(e) représentant(e) de l'ONU : « Si vous voulez influencer les Houthis, vous devez vous asseoir à la table et non dans une capi-

tales éloignée », critique-t-il à l'instar de nombre de ses collègues.

Parallèlement, les pays européens n'utilisent guère les capacités et les réseaux d'ECHO pour l'échange de connaissances et la coordination, comme le regrettent à la fois des diplomates d'ECHO et des membres. Les diplomates européens considèrent notamment que les conseillers techniques, qui couvrent plus de domaines thématiques et de personnel dans un seul hub comme Amman que la plupart des principaux donateurs européens dans la capitale, représentent un potentiel inexploité pour l'échange d'expertise, la coordination et l'impact politique commun au **niveau de la coordination des contenus**. « Il serait par exemple très intéressant », selon un(e) diplomate européen(ne), « de réunir les experts techniques ECHO des hubs avec leurs homologues allemands » afin de discuter des défis et des réactions communes. Une coopération entre ces deux grands bailleurs de fonds offrirait un potentiel pour de nombreux bailleurs de fonds comparables comme la Suède ou les Pays-Bas, qui travaillent également de manière très centralisée.

Inversement, il y a **un manque de circulation des processus politiques et des informations des capitales européennes vers les hubs** ; seul un tel échange permettrait aux acteurs européens sur le terrain, par exemple, de transmettre efficacement certaines positions, discutées en amont avec des partenaires européens moins présents, dans les forums pertinents des hubs et des régions en crise. Celles-ci pourraient alimenter les forums informels, profiter aux **équipes de pays pour l'action humanitaire (HCT)** coordonnées par l'ONU et contribuer aux questions stratégiques des institutions et organes locaux pertinents auxquels les donateurs ne participent pas eux-mêmes, mais dont l'action est d'une importance capitale (entretien avec une représentante locale des donateurs). Si, par exemple, l'approche sectorielle de l'aide humanitaire, controversée pour la coordination opérationnelle, ou les Fonds de financement communs pour un pays (CPBF) de l'ONU, en tant qu'instrument de financement toujours plus important, continuent à négliger la participation et l'expertise locales, **seuls les donateurs sur place seront en mesure d'en assurer le suivi et de l'exiger de manière conséquente** ; en même temps, ils ne pourront s'imposer que si leurs demandes ne peuvent pas être écartées au motif qu'elles ne seraient que des avis isolés.

En raison des limites mentionnées, il est même rarement possible de **coordonner le partage d'informations** au niveau géographique des hubs nationaux et régionaux. Ce n'est que de manière très ponctuelle et dans le cercle restreint de quelques collègues spécialisés présents qu'un certain **degré de coordination du contenu** peut s'établir entre des collègues (qui tournent souvent rapidement), comme c'est le cas de trois ou quatre représentants de donateurs européens à Amman sur des thèmes de la protection ou du genre (entretiens avec des personnes représentant des bailleurs de fonds).

4. Succès et obstacles structurels des forums et des niveaux de coordination européenne

Les forums et les formats de coordination des politiques humanitaires partagés par les acteurs gouvernementaux européens donnent une image contrastée des succès des forums de coordination comme de leurs lacunes. En

dépité de la diversité décrite précédemment, ce chapitre tente d'identifier les facteurs de réussite généralisables (4.1.) ainsi que les obstacles structurels s'opposant actuellement à une coordination plus efficace (4.2.).

4.1 Facteurs de réussite d'une coordination efficace

Les forums de coordination européens formels tels que le groupe COHAFA, le *Humanitarian Donor Group* et la réunion des DG des 27 États membres jouent un rôle pertinent au **niveau de la coordination de l'échange d'informations**, voire des niveaux 1+2 (communication / consultation) selon MacCarthaigh et Molenveld (chapitre 1). C'est particulièrement vrai du groupe COHAFA, à la fois dans les affaires humanitaires quotidiennes et, plus fortement encore, en cas de crise spécifique inattendue nécessitant des échanges importants face à des situations aiguës et confuses. Toutefois, les forums formels mentionnés ne **jouent qu'un rôle marginal au niveau de la coordination des contenus et aucun rôle au niveau d'une coordination stratégique** au sens d'une détermination d'objectifs et de priorités à moyen et long terme pour les programmes et les sujets de réforme. Leurs **principaux avantages** résident dans leur caractère très **inclusif**, dans l'éventail des thèmes abordés, dans les offres à bas seuil pour les acteurs disposant de peu de savoir-faire et de capacités et dans une **certaine structuration** due au rythme régulier et à une logistique permettant un travail de coordination indépendant des personnes.

Les formats de coopération informels entre les acteurs européens, tels que le groupe E6, le groupe des pays nordiques et les formats d'échange bilatéraux, par exemple entre ECHO et les États membres et, de plus en plus, sous l'impulsion de l'Allemagne, sont également **très**

Même les forums de coordination informels atteignent rarement des résultats durables en termes de contenu

efficaces au niveau de la coordination de l'information. A ce niveau, ils ont fait un bond en avant qualitatif, notamment depuis la pandémie de Covid, car les nouvelles

options d'échange numérique permettent aujourd'hui des formats de coordination beaucoup plus fréquents et à bas seuil, comme le confirme un(e) représentant(e) principal(e) des donateurs. Au niveau de la coordination des contenus, les forums mentionnés n'atteignent **rarement des résultats durables au niveau de la coordination des contenus, et encore moins au niveau stratégique** d'une définition commune et efficace des priorités.

Les transferts en espèces, un modèle ?

Par le passé, le **succès des transferts en espèces (« cash-based »)** a constitué une exception instructive citée dans de nombreuses interviews.

Dans les années 2010, le recours à une programmation humanitaire en espèces *versus* des contributions en nature était encore l'un des **débats les plus controversés sur les programmes d'aide humanitaire**. D'une part, il a fallu du temps pour que ses précurseurs et ses partisans comme ECHO et la **Grande-Bretagne** parviennent à convaincre d'autres donateurs en Europe et en surtout les États-Unis des avantages des programmes flexibles en espèces, et les résistances ont également été fortes parmi les grandes organisations des Nations Unies, dans un premier temps, pour préserver les programmes et les mandats existants (Bastagli, Hagen-Zanker et Sturge 2016). En 2018, le PAM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont ainsi dû organiser une mission commune d'une semaine au Liban et en Jordanie afin de surmonter les intérêts contradictoires des principaux donateurs et la concurrence entre les deux organisations.

Rétrospectivement, les parties prenantes constatent toutefois que la **pression commune exercée par Londres, Bruxelles, puis Berlin** et d'autres capitales pour que des programmes en espèces soient mis en œuvre systématiquement non seulement au Proche-Orient, mais aussi dans le monde entier, a permis de faire progresser la gestion du changement et l'**agenda des réformes avec un tel succès** que même les plus grandes organisations humanitaires n'ont pas pu y échapper. « Les grandes organisations comme la nôtre ont besoin de la pression des donateurs pour les questions de changement fondamental », explique un(e) représentant(e) de l'ONU impliqué(e) à l'époque. Malgré la concurrence persistante entre les organisations humanitaires dans le domaine de la coordination de l'aide en espèces, auquel le *Grand Bargain* (pacte relatif au financement de l'action humanitaire) a dû consacrer un *caucus* politique en 2021, la part des programmes d'aide en espèces dans l'aide humanitaire mondiale a doublé en

quelques années, passant de 10 % (2016) à 21 % (HPG / ODI 2019) (CALP Network 2023). La valeur de l'aide en espèces en tant que modalité moderne d'aide humanitaire est aujourd'hui largement reconnue dans les crises où les marchés fonctionnent. Pour les experts, le recours à **l'aide en espèces est donc l'une des rares réussites récentes des réformes humanitaires** qui a pu s'imposer grâce à une mise à l'ordre du jour stratégique et coordonnée des principaux donateurs européens (notamment Royaume-Uni et ECHO) (voir également le projet ODI/HPG 2023).

Dans l'ensemble, les diplomates européens déplorent toutefois que les forums informels de consultations bilatérales irrégulières et les petits groupes mentionnés ci-dessus présentent des lacunes de communication importantes. L'exemple d'un pays nordique qui a révisé sa stratégie humanitaire en 2023 sans avoir connaissance du processus parallèle suivi du côté allemand illustre bien cette situation.

Groupe de Stockholm, le précurseur

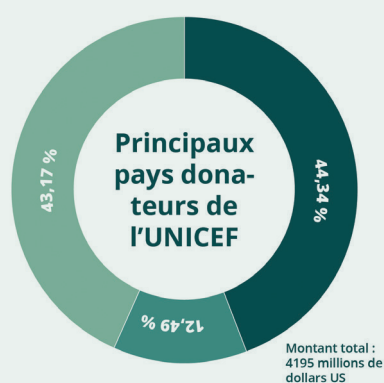
Au niveau des forums informels dont il est question ici, le groupe de Stockholm a du succès dans d'autres dimensions, car sa contribution substantielle parmi les principaux donateurs européens et américains touche tant la **coordination de l'information que celle des contenus**, en particulier lorsque ces thèmes sont d'une actualité brûlante ou concernent des intérêts communs. Une **coordination stratégique** n'est toutefois **que partiellement reconnaissable** à ce niveau supérieur d'un petit

cercle d'élite, comme le montre l'exemple de la priorité actuelle des donateurs, à savoir le principe de responsabilité, appelé aussi obligation redditionnelle ou « *accountability* ».

L'un des exemples les plus marquants de problème de responsabilité abordé de manière coordonnée par le Groupe de Stockholm et mentionné dans de nombreuses interviews a été l'affaire très caractéristique du détournement alimentaire en Éthiopie, dans le contexte de l'intervention du PAM et de la crise du Tigré en 2023. Après que le PAM avait longtemps « **minimisé le problème** », aux dires d'un(e) diplomate européen(ne), les principaux **pays donateurs d'Europe, en accord avec les États-Unis, ont réussi à faire la lumière sur le sujet et à y remédier** en adoptant une position commune, en gelant les financements, en envoyant une lettre commune, etc. Dans le cas de l'UNRWA également, suite aux accusations formulées en janvier 2024 selon lesquelles des collaborateurs de l'UNRWA auraient participé aux massacres du 7 octobre 2023 lors de l'attaque contre Israël, presque tous les donateurs européens importants ont dans un premier temps suspendu leurs paiements de manière uniforme (tagesschau.de et Kuntschner 2024).

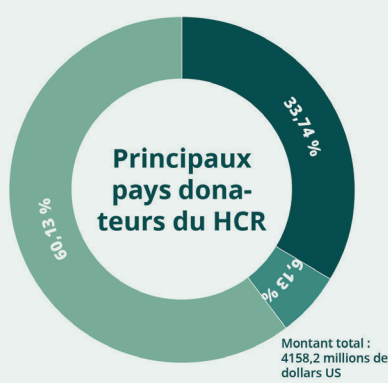
Dans le même temps, le champ central de la responsabilité⁵ des organisations de l'ONU, qui reçoivent environ 70 % de l'aide humanitaire mondiale, peut illustrer, au-delà des exemples individuels réussis, les grands défis de la coordination entre les donateurs européens et internationaux. D'une part, les États européens sont très bien représentés dans les conseils d'administra-

L'Europe force d'influence : les principaux donateurs de fonds des organisations humanitaires de l'ONU



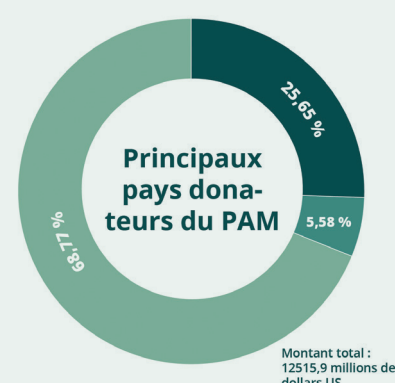
■ Pays européens : 1860 millions de dollars US
 ■ Commission UE : 524 millions de dollars US
 ■ Pays hors Europe : 1811 millions de dollars US

Les pays représentés figurent parmi les 30 premiers donateurs publics et privés de l'organisation en question.



■ Pays européens : 1402,8 millions de dollars US
 ■ Commission UE : 255,1 millions de dollars US
 ■ Pays hors Europe : 2500,3 millions de dollars US

Les pays cumulés sont les 30 premiers donateurs publics et privés des organisations en question.



■ Pays européens : 3209,8 millions de dollars US
 ■ Commission UE : 689,2 millions de dollars US
 ■ Pays hors Europe : 8606,9 millions de dollars US

Les pays affichés figurent parmi les 30 premiers donateurs publics et privés de l'organisation en question.

Graphiques 13, 14, 15 : Part du financement européen dans les budgets des principales organisations humanitaires de l'ONU en % (2022) / Sources : Rapport annuel 2022 de l'UNICEF ; les pays représentés figurent parmi les 30 premiers donateurs publics et privés de l'organisation en question ; Classement des donateurs du HCR ; les pays cumulés sont les 30 premiers donateurs publics et privés des organisations en question ; Contributions au PAM en 2022 ; les pays affichés figurent parmi les 30 premiers donateurs publics et privés de l'organisation en question.

10



pays européens siègent au comité exécutif du Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) : Allemagne, Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse.

13

unicef 

pays européens siègent au comité exécutif du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Estonie, Finlande, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède.

38



pays européens siègent au comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) : Allemagne, Autriche, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldavie, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Siège, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.

Graphique 16 : Nombre de pays européens dans les comités exécutifs des organisations de l'ONU

« Il est tout à fait évident que des structures donatrices fragmentées permettent aux organisations de s'extirper des problèmes majeurs »

plan, ce qui devrait leur permettre d'exercer une grande influence (voir graphiques 13, 14 et 15). D'autre part, le positionnement et les priorités des donateurs européens, voire au sein même des institutions donatrices, sont parfois controversés ou flous. « Nous siégeons dans toutes ces instances, mais cela ne suffit pas à clarifier ce que nous voulons y obtenir », déplore un(e) représentant(e) d'un grand bailleur de fonds européen. « Il est tout à fait évident que des structures donatrices fragmentées permettent aux organisations de s'extirper des problèmes majeurs », dénonce aussi un(e) diplomate européen(ne).

De plus, la CE ne peut jouer qu'un rôle de coordination limité : comme elle ne représente aucun État, elle ne siège qu'en tant qu'invitée aux conseils d'administration des Nations Unies et n'est généralement autorisée à prendre la parole qu'en dernier lors des débats, ce qui « peut affaiblir de manière significative » son rôle poten-

tiellement représentatif des positions européennes, comme le reconnaît un diplomate européen.

Les conflits institutionnels internes entre les directions de la CE et des ministères peuvent en outre conduire à **des positions contradictoires au sein d'un acteur donateur**, par exemple sur des questions centrales pour l'efficacité comme la délimitation de la répartition entre travail humanitaire et coopération au développement ou les mandats des organisations afin d'éviter les doublons et les silos inefficaces. Cela ouvre **une marge de manœuvre** du côté des Nations Unies (ainsi que des grandes ONG internationales) pour laisser les attentes insatisfaites et **monter les acteurs les uns contre les autres**, étant donné qu'il y a déjà un manque de coordination interne chez les donateurs concernés.

Le problème précité du manque de présence et de coordination sur le terrain en contexte de crise conduit en outre à un manque de vision opérationnelle et d'expertise de la part des collaborateurs gouvernementaux qui doivent eux-mêmes contrôler et financer le travail opérationnel d'organisations humanitaires qui savent communiquer. « Si les donateurs n'ont aucun moyen de filtrer les informations qu'ils reçoivent des agences, il est facile de les troubler et de les convaincre », explique un(e) représentant(e) de l'ONU.

Responsabilité des Nations Unies et manque de coordination européenne : l'exemple des organisations alimentaires des Nations Unies à Rome

« **La sécurité alimentaire est même devenue une question géopolitique depuis la guerre en Ukraine**, il serait très utile que l'UE se coordonne mieux sur ce point », explique un(e) diplomate européen(ne) à Rome. Mais face aux défis majeurs que doit relever le PAM en particulier, à son siège de Rome, en termes d'obligation redditionnelle, d'efficacité et de définition des priorités, un(e) autre diplomate déclare : « Il n'y a presque pas d'échange à Rome et très peu de coordination entre les membres de l'UE. **Nous pourrions viser une approche très complémentaire ici, mais nous n'arrivons pas à la coordonner** ».

Rome est le siège des « agences de l'ONU basées à Rome », à savoir la FAO, le FIDA et le PAM, ce dernier étant de loin la plus grande organisation humanitaire au monde avec un budget annuel de 14,2 milliards de dollars en 2022. Les organisations telles que le PAM sont contrôlées par les gouvernements donateurs, qui siègent de manière tournante au conseil d'administration, ainsi que par les représentations permanentes des pays donateurs à Rome. Par exemple, le conseil d'administration du PAM compte 36 membres, dont des gouvernements donateurs et des gouvernements hôtes de régions en crise, et comprend 11 acteurs européens qui financent plus de 30 % du budget du PAM (voir graphique 15).

Un(e) diplomate européen(ne) a identifié au moins **quatre grandes questions** et défis auxquels le PAM doit faire face de toute urgence :

- Le double mandat du PAM et son interprétation
- Questions d'efficacité et recentrage sur les meilleures capacités
- Une aide humanitaire basée sur des principes dans des contextes de régime autoritaire
- L'élargissement de la base des donateurs du PAM

L'exemple du PAM, notamment sur le plan financier, permet d'illustrer l'ampleur de la pression actuelle pour agir. En 2023, le budget du PAM a déjà dû être réduit de plus d'un tiers, passant de 14,2 à 8,5 milliards de dollars. Le rôle décisif que jouent les donateurs européens dans un tel processus est explicitement mentionné par un(e) diplomate : « Ce que nous finançons donne la direction du PAM - et vice-versa ».

Un(e) autre diplomate souligne l'importance d'un suivi de la responsabilité et de

l'orientation stratégique en se référant aux récentes discussions sur les détournements alimentaires en Éthiopie et en Somalie ainsi que sur la future réorientation de la « politique de résilience » du PAM, très pertinente pour le mandat du PAM. Les défis pour une approche européenne coordonnée vis-à-vis des organisations de l'ONU à Rome sont immenses : « Seuls 3 ou 4 donateurs peuvent s'engager dans un rôle de superviseurs du PAM », déplore un(e) diplomate. Du côté européen, le diplomate ne voit que **l'Allemagne, la Suède, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas** comme membres actifs. La représentation permanente de l'UE occupe par exemple un quart de poste au sein du conseil d'administration du PAM, et les échanges même entre les États actifs sont « plutôt ad hoc et sur d'autres événements en marge », admet un(e) diplomate qui considère **tout au plus que le niveau de coordination de l'information est atteint**.

Le rôle de la représentation de l'UE se concentre sur une réunion mensuelle des chefs de mission, qui souffre toutefois d'un manque de clarté quant aux mandats et aux tâches internes. Étant donné que l'UE n'a formellement un mandat que pour la politique agricole commune européenne, les thèmes FAO / FIDA sont au premier plan de cette réunion, tandis qu'un échange PAM n'a lieu que de manière informelle. La réunion est considérée comme précieuse pour l'information des petits pays de l'UE disposant de moins de personnel et d'expertise, mais **non pertinente pour les niveaux de coordination informative et stratégique**. Un rôle de coordination plus poussé de la part de la représentation de l'UE n'est pas souhaité par les États membres comme **la Suède**, même pour des raisons de principe de politique européenne ; de plus, l'UE n'est représentée au conseil d'administration du PAM qu'en tant qu'invitée.

Le défi des concurrences internes se reflète en outre chez le donateur majeur du PAM qu'est l'Allemagne, compte tenu de ses compétences partagées entre les différents ministères pour les questions humanitaires (Ministère fédéral des affaires étrangères, AA), la coopération au développement (Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, BMZ) et la politique agricole (Ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture, BMEL). Outre les pertes de friction et de ressources dues à la concurrence interne, cela affaiblit également la position de l'Allemagne et donc celle de l'Europe, par exemple sur les questions

de mandat du PAM, lorsqu'il s'agit d'opposer une orientation marquée vers la politique de développement (BMZ) à un mandat humanitaire plus étroitement défini (AA). À la lumière de la baisse du budget du PAM, il s'agit d'une question cruciale pour sa priorisation et son orientation stratégique, et donc pour la coordination européenne. Cependant, « il est très difficile de se coordonner avec les Allemands étant donné le conflit permanent entre le BMZ (Coopération au développement) et le AA (Affaires étrangères) », critique un(e) diplomate européen(ne).

Une coordination européenne purement informative est également plus difficile au niveau territorial, car de nombreux États gèrent les organisations basées à Rome depuis leur capitale et les réunions du conseil d'administration sont tenues par des délégations de la capitale qui, souvent, ne s'informent brièvement en ligne de leurs déclarations que la veille dudit conseil. Les forums de coordination informels, tels que les groupes d'amis thématiques, très actifs à New York, souffrent également de la **fragmentation spatiale**. À Rome, ils n'existent que dans un cadre limité et doivent souvent essayer d'intégrer des membres de nombreuses villes. **Il n'y a donc pas de réseau romain ni de soft power** du *wining & dining*, ce qui, en combinaison avec le manque de personnel local, fait que même les grands donateurs n'ont pas « d'intelligence interne » sur les organisations de l'ONU présentes à Rome.

Les déficits en matière de responsabilité opérationnelle et stratégique sont reconnus et doivent être abordés de manière structurelle. Une réforme de la gouvernance du PAM est notamment en discussion, qui devrait orienter le conseil d'administration du PAM de manière nettement plus stratégique et politique. Mais cela ne conduira à des améliorations que si **les déficits structurels de la coordination des donateurs** sont également abordés et qu'un **niveau de coordination plus stratégique et de contenu** est atteint, et ce à la lumière d'une forte présence américaine à Rome. Le rôle de coordination des acteurs européens à Rome « devrait être étendu, il y a un potentiel non exploité en termes de coordination et d'intelligence diplomatique », réclame ainsi un(e) diplomate basé à Rome. Un(e) représentant(e) des principaux donateurs résume encore plus clairement le défi : « Nous gérons tout le spectre des problèmes du PAM, mais nous n'avons d'influence sur aucun d'entre eux ».

Le défi du manque de présence des acteurs européens dans les contextes locaux se reflète également dans la **présence** parfois **insuffisante** et la coordination par conséquent limitée des **donateurs européens dans les hubs et les sièges des grandes organisations humanitaires**, y compris la plus grande, le PAM. Le site de l'ONU à Rome (PAM, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Fonds international de développement agricole (FIDA)) peut servir de modèle pour illustrer les conséquences de ce **manque de coordination, de « renseignements intérieurs » et de soft power** (voir encadré).

Même les forums informels les plus efficaces, comme le Groupe de Stockholm, sont donc moins efficaces, dans les champs prioritaires de responsabilité et d'efficacité et dans les projets de réforme stratégiques à long terme que dans des réactions rapides à des développements urgents, ce qui reste leur champ premier, comme le prouvent les exemples du détournement alimentaire en Éthiopie et de l'UNRWA. Aujourd'hui, de **grandes questions stratégiques se posent pourtant sur la responsabilité, les mandats et la coordination des organisations humanitaires de l'ONU**, par exemple sur le rôle futur de l'OCHA et ses faiblesses organisationnelles et stratégiques dans la coordination du système humanitaire ; sur le retour, réclamé récemment avec force, des grands acteurs à des mandats et des besoins humanitaires étroitement définis et sur une répartition plus judicieuse du travail et une autolimitation, en particulier pour les grandes organisations humanitaires (Slim 2022) ; sur les initiatives de réforme multiples et peu interconnectées telles que l'initiative phare de l'OCHA ou le *Grand Bargain*, dont la poursuite en tant que GB 3.0 a dû être imposée en dépit de l'opposition de l'ONU (entretien avec un(e) représentant(e) d'ONG). Des défis qui doivent parfois être relevés malgré les forces d'inertie massives des principaux bénéficiaires du statu quo, à savoir les plus grandes organisations humanitaires de l'ONU et du

cercle des ONG. Un(e) représentant(e) gouvernemental(e) du groupe de Stockholm l'admet : « La direction dans laquelle nous pourrions avancer sur ces questions de responsabilité n'est pas encore bien claire. »

Facteurs de réussite des formats de coordination informels

Force est néanmoins de constater que les formats de coordination informels comme le Groupe de Stockholm atteignent des niveaux de coordination plus élevés, y compris au niveau du contenu, que des forums formels peu efficaces. Les **avantages des formats de coordination informels** des acteurs européens sont une plus grande **agilité**, une concentration possible sur **quelques thèmes** pertinents pour tous ainsi que la compétence, les marges de manœuvre et le **hard power** financier qui résultent de la **coordination d'un petit nombre d'acteurs humanitaires de premier plan**.

Les **facteurs de réussite** du groupe de Stockholm sont ainsi nommés par un(e) participant(e) :

- un petit cercle
- des intérêts communs
- des thèmes urgents et graves
- l'absence d'un autre forum

Les **inconvénients** des **formats informels** mentionnés sont leur **caractère non contraignant**, leur **dépendance vis-à-vis des intérêts** et des liens **personnels** et leur **manque de structure** et de systématique, ce qui peut conduire à des cycles et à une **durabilité limitée** des formats. L'efficacité de tous les forums et mécanismes formels et informels existants est donc limitée, comme nous l'avons vu. Cela soulève la question des **causes des déficits de coordination analysés au niveau des contenus et surtout au niveau stratégique**.

4.2 Causes structurelles des déficits de coordination des acteurs humanitaires européens

Quiconque parle d'un « manque de coordination » entendra souvent, dans la vie quotidienne comme dans les analyses politiques, des éléments de langage similaires à ceux qui ont été abordés dans ce document : **manque de temps, manque de transparence, importance des relations personnelles, absence d'un état d'esprit...** autant de termes applicables au contexte humanitaire. En même temps, il serait superficiel et naïf de réduire le manque de coordination présenté ici à un manque d'engagement ou de temps. C'est pourquoi les **conflits d'objectifs et les causes structurelles du manque de coopération européenne** doivent être identifiés dans les paragraphes suivants pour être en mesure de proposer des options d'action réalistes.

« Il y a des raisons stratégiques importantes de ne pas coopérer », admet un(e) ancien(ne) fonctionnaire d'un grand donateur. La littérature cite également des motifs stratégiques poussant les acteurs humanitaires à *ne pas* se coordonner : « il y a de nombreux éléments susceptibles de dissuader les efforts de coordination (...) tels que le temps qu'il faut aux structures de coordination pour atteindre leurs objectifs ; le désir des différentes parties prenantes de conserver leur autonomie », « des préoccupations concernant l'exposition publique ; une réticence à partager des informations critiques » (HERE-Geneva 2021, 5). Le **système de l'aide humanitaire récompense**

« Il y a des raisons stratégiques importantes de ne pas coopérer »

également les acteurs qui ont tendance à privilégier les avantages pour leur propre organisation par rapport aux objectifs relevant du bien commun (GELI et CHA 2023).

Selon des représentants des pays donateurs, l'aide humanitaire est aussi, sur des points essentiels, un enjeu de profil des acteurs, de visibilité et d'influence nationale, en particulier lorsqu'il s'agit de trancher concrètement sur des questions financières. Dans ce contexte, la question peut se poser de savoir si la focalisation des donateurs européens de taille moyenne sur des thèmes spécifiques tels que le genre, la santé mentale ou le financement flexible conduit toujours à une approche complémentaire judicieuse des acteurs européens, ou si au contraire la somme des pièces du puzzle ne forme pas un tout et si **le désir de se profiler au niveau national peut faire obstacle à une sélection efficace d'un ou deux thèmes prioritaires communs**.

Le besoin et le souhait d'une coordination plus systématique des politiques européennes peuvent en outre être inversement proportionnels à la taille d'un donateur, car il est plus facile pour les donateurs de haut niveau de trouver des canaux et d'être entendus pour leurs préoccupations. « Les grands États donateurs trouvent toujours le moyen d'échanger », constate un(e) diplomate européen(ne). Un deuxième facteur qui détermine la volonté d'investir davantage de ressources dans une coordination systématique est celui des ambitions de

Tous les formats européens de coordination humanitaire sont volontaires

réforme d'un donateur, autrement dit la mesure dans laquelle il estime que des réformes fondamentales du système humanitaire sont nécessaires. Des ambitions plus faibles peuvent être corrélées à des efforts de coordination moindres et vice versa. Le problème est que tous les formats européens de coordination humanitaire sont volontaires, qu'il n'existe pas d'obligation de résultat en la matière ni d'obligation de consensus ou de compromis en l'absence de décisions contraignantes.

Cela met en valeur le fait que les **ambitions de coordination européenne** doivent encore être en partie clarifiées entre les acteurs concernés, sur une échelle allant de **l'échange à la fixation de programmes, de l'échange d'informations à la mise en œuvre**. Ainsi, un(e) représentant(e) gouvernemental(e) a répondu à la critique de nombreux acteurs sur le manque d'efficacité de la coordination en affirmant que si des projets de réforme centraux n'étaient pas mis en œuvre au niveau national, ce n'était « pas une question de coordination, mais de mise en œuvre ». Cette perspective nie le fait qu'une coordination efficace présuppose une mise en œuvre ultérieure des décisions. D'un point de vue scientifique, il s'agit pourtant des deux faces d'une même médaille (MacCarthaigh et Molenveld 2018, 661).

En outre, la question de la poursuite de certains **thèmes de coordination ponctuels sur le fond** se pose de savoir alors qu'une **coordination stratégique** manque encore d'espaces et d'acteurs, de sorte que l'aide européenne souffre du même symptôme : « La coordination humanitaire actuelle ne voit pas la forêt, mais elle se concentre sur chacun des arbres, en allant jusqu'à chacune des branches et des feuilles » (HERE-Geneva 2021, 7).

« L'aide humanitaire est toujours aussi un élément de la politique étrangère, ne nous voilons pas la face », déclare un(e) autre représentant(e) gouvernemental(e), qui souligne également la **diversité des intérêts de politique étrangère et leurs effets** sur l'aide humanitaire, notamment en matière **de financement et de diplomatie humanitaire**. Par nature, cette dernière s'inscrit notamment dans le champ de la diplomatie et donc de priorités souvent dictées par des intérêts. Des exemples tels que la politique européenne en Syrie vis-à-vis d'un régime Assad renforcé, les relations divergentes avec des États comme l'Arabie saoudite dans le contexte du conflit au Yémen et les intérêts stratégiques et de politique d'armement de la **France**, la politique française en Afrique de l'Ouest avec des conséquences directes sur les marges de manœuvre des acteurs humanitaires dans la région (Steinke 2021) ou l'exemple de l'escalade actuelle du conflit au Proche-Orient en Palestine sont autant d'obstacles substantiels à une politique humanitaire européenne cohérente, qu'aucun forum de coordination, aussi efficace soit-il, ne pourrait résoudre.

L'exemple du Proche-Orient : indépendamment de la perspective sur le conflit, il semble incontestable que les acteurs européens ont perdu beaucoup de crédit dans la région en raison de leurs déclarations contradictoires et de leurs prises de position publiques, notamment en ce qui concerne la conduite de la guerre israélienne et la demande d'un cessez-le-feu durable (Stöckl, Pascale et Dahm 2023 ; Benner 2024). « L'Europe est à son plus bas niveau concernant son rôle dans ce conflit », critique un(e) représentant(e) de l'ONU dans la région. Un(e) diplomate local(e) d'un État qui ne participe pas activement à la guerre lui emboîte le pas : « la coordination européenne est lente et inefficace, (...) on peut voir les

« L'Europe est à son plus bas niveau concernant son rôle dans ce conflit »

fissures dans la coordination européenne », faisant ici référence au manque de soutien unanime à la création d'espaces humanitaires et à l'imposition d'un cessez-le-feu durable en raison de positions contradictoires, notamment dans les capitales des poids lourds de l'UE que sont Paris et Berlin. « Si, par exemple, l'Allemagne ne prend pas position dans cette affaire en tant que poids lourd majeur, cela affaiblit la position européenne dans son ensemble ». Les personnes interrogées au Caire et à Amman ont explicitement mentionné à l'unisson le défi que représente l'attitude ambivalente de l'Europe dans

le conflit actuel au Proche-Orient, qui marquera pour de nombreuses années les perspectives de l'hémisphère Sud sur le continent européen. Lors de la Conférence sur la sécurité de Munich en février 2024, **l'Allemagne** a déjà été ouvertement critiquée pour son attitude jugée dénuée de sens critique envers Israël, en particulier par des représentants dits du Sud (S. Braun et Bickel 2024) avec lesquels l'UE souhaite justement forger des alliances, notamment par le biais de la stratégie *Global Gateway*. Berlin tient parallèlement pour légitimes les raisons historiques et politiques qui imprègnent son approche diplomatique dans ce contexte et contribuent à une action européenne contradictoire.

Le conflit actuel au Proche-Orient n'est donc que l'exemple le plus récent de la manière dont les questions politiques et la **diversité des intérêts et des responsabilités historiques** peuvent empêcher une position européenne uniforme et donc une influence européenne dans les questions humanitaires, **sans que des procédures de coordination améliorées puissent avoir d'influence sur le sujet**. Un dilemme qui se pose également dans d'autres contextes de crise, ne serait-ce qu'à la lumière des expériences coloniales européennes très diverses, géographiquement comme dans leur contenu, et des responsabilités actuelles des États européens.

L'aide fondée sur des principes, un conflit d'objectifs

De surcroît, les intérêts mentionnés ci-dessus peuvent donner lieu à un **conflit d'objectifs** entre le maintien d'une **aide humanitaire neutre**, axée sur les principes et les besoins, **et une coordination européenne plus étroite** des acteurs, contre laquelle les organisations humanitaires de la société civile mettent également en garde. Hormis ECHO et quelques gouvernements de l'UE, peu d'acteurs européens sont à leurs yeux relativement fidèles à leurs principes en matière d'attribution de fonds humanitaires. Elles mettent en garde contre les **tensions liées à l'aplanissement des principes au profit d'une coordination plus étroite** : des exemples concrets tels que le financement relativement disproportionné de l'aide à l'Ukraine au niveau international, notamment pour des raisons de politique de sécurité, font office d'avertissement. Les partisans d'une coopération bien plus étroite y voient eux aussi le revers possible de la médaille quand l'objectif consiste à se coordonner plus étroitement sur les questions financières. La dimension financière est d'ailleurs toujours considérée comme un domaine de *hard power* dans lequel peu d'États membres souhaitent être influencés.

Ces défis sont liés aux structures internes des différents acteurs, lesquels peuvent peiner à améliorer leur coordination externe s'ils ont du mal à définir les positions et les priorités dans leur propre cadre **intra-institutionnel** en raison de la **concurrence** ou des mandats flous des ministères qui se chevauchent ou tout simplement d'un

manque de communication, comme l'ont déploré de nombreux interlocuteurs, à propos notamment des deux principaux donateurs que sont la CE et l'Allemagne. « S'il y a une absence totale de bases de fonctionnement pour la coordination interne, comment la coordination internationale est-elle censée réussir ? », s'interroge ainsi un(e) diplomate bruxellois(e).

« S'il y a une absence totale de bases de fonctionnement pour la coordination interne, comment la coordination internationale est-elle censée réussir ? »

D'après la grande majorité des acteurs européens et internationaux interrogés issus de la recherche, du terrain et des gouvernements, l'ensemble des forums formels et informels laisse apparaître un déficit substantiel en termes de coopération thématique et notamment stratégique, ce qui conduit à une déperdition considérable du potentiel d'influence européenne sur les politiques humanitaires et les besoins urgents de réforme. « Nous n'avons pas de plateforme pour dire : écoutez, voilà vraiment ce que nous vous demandons, ensemble, en tant que donateurs », regrette un(e) diplomate européen(ne), à l'instar de nombreuses personnes interrogées.

Ponctuellement, quelques interlocuteurs ont estimé que ces déficits étaient moindres et ont fait référence, entre autres, aux formats internationaux qui devraient remplir ces tâches, comme le **groupe de soutien aux donateurs de l'OCHA**, le groupe **Good Humanitarian Donorship** et le **Grand Bargain** (voir glossaire). Des interlocuteurs ont souligné à juste titre le grand nombre d'organes, de formats d'échange et de rendez-vous, notamment les formats internationaux formels. D'après la grande majorité des personnes interrogées et les analyses préexistantes, ces formats ont toutefois leurs propres limites et défis (voir encadré). En outre, même dans leurs contextes, une dynamique de réforme ne peut être instaurée que si les gouvernements donateurs concernés font preuve d'une grande volonté politique commune et adoptent des positions et des priorités coordonnées. Cela nous ramène à l'enjeu d'une **coordination efficace des politiques humanitaires entre acteurs européens qui s'avère tout aussi cruciale pour l'efficacité des forums de coordination de dimension mondiale**.

En résumé, les obstacles à la coordination mis ici en évidence ainsi que le débat de longue date sur l'incohérence de la politique étrangère européenne dans son ensemble soulèvent la question de savoir dans quelle mesure une coordination humanitaire européenne plus stratégique, fixant des priorités thématiques claires et les poursuivant efficacement de manière collective, est fondamentalement un objectif réaliste. Et si c'est le cas, dans quel cadre et en passant par quelles étapes l'Europe pourrait-elle s'engager dans cette voie ?

Les limites des forums internationaux de coordination

La coordination est un thème et un défi de l'aide humanitaire depuis longtemps. Toute une série de forums devraient y remédier, mais ils se heurtent depuis de nombreuses années à leurs limites structurelles et stratégiques.

Ainsi, dès 2003, le groupe **Good Humanitarian Donorship** (GHD) a été créé à Stockholm. Il compte aujourd'hui 42 membres. « 24 principes et bonnes pratiques définis par le groupe fournissent à la fois un cadre pour guider l'aide humanitaire publique et un mécanisme pour encourager une plus grande responsabilité des donateurs » (GHD 2023), telle est l'idée de base de ce forum qui vient d'être évalué. Le résultat, non encore publié, a été décevant : le GHD ne fonctionne pas en tant que forum de coordination et est largement insignifiant par rapport à ses missions. Plusieurs États membres, dont les principaux donateurs, ont déclaré qu'à la lumière des résultats, ils étaient enclins à supprimer le GHD, tandis que d'autres espèrent encore une réforme fondamentale. Selon les participants, le GHD suit trop de sujets dans un groupe trop large et est un « club de discussion » inefficace, qui fait en outre parfois double emploi avec le travail du *Grand Bargain* (voir ci-dessous).

Le **groupe de soutien des donateurs de l'OCHA** (*OCHA Donor Support Group*, **ODSG**), qui compte actuellement 30 membres, sert en quelque sorte de caisse de résonance de l'OCHA et se compose en majorité des plus grands donateurs de l'OCHA. Il constitue un forum de discussion important pour l'orientation de l'OCHA, mais n'a jusqu'à présent guère contribué à renforcer le rôle de l'OCHA en tant que forum et acteur de coordination pour le système international. « La force de l'OCHA réside dans sa capacité à gérer des crises spécifiques », déclare un(e) scientifique international(e) tout en soulignant de grandes lacunes dans la systématisation du travail de l'OCHA dans son ensemble, dans l'amélioration de sa gestion interne ou dans la coordination d'initiatives phares telles que l'**initiative Flagship** (OCHA 2024). La nouvelle stratégie de l'OCHA accompagnée par l'ODSG (OCHA 2023) est donc considérée comme « très vague » (personne interviewée) et peu efficace.

Le **Comité permanent interorganisations** (**IASC**) est lui aussi un forum de coordination, concernant en particulier les acteurs des Nations Unies, et se compose de 19 organisations et consortiums « pour développer des politiques, établir des priorités stratégiques et rassembler des ressources pour faire face aux crises humanitaires » (IASC) parmi les douze organisations des Nations unies impliquées, « avec une invitation permanente au Comité international de la Croix-Rouge, à la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et

du Croissant-Rouge » (OCHA 2012). Alors que la Banque mondiale et les ONG sont toujours invitées à participer via le réseau Conseil international des agences bénévoles (CIAB), les gouvernements donateurs ne jouent qu'exceptionnellement un rôle dans le forum.

C'est tout l'inverse pour le **Groupe des sept (G7)**, le groupe des sept économies internationales les plus importantes lors de sa création en 1976 (**Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Grande-Bretagne, États-Unis**) auxquelles s'ajoute l'Union européenne. Si, à ses débuts, le G7 se concentrait sur des questions d'économie mondiale et de politique monétaire, il s'occupe aujourd'hui aussi souvent de questions de politique étrangère et de sécurité, et plus récemment de questions humanitaires. De nombreux interlocuteurs de cette analyse ont souligné que depuis la présidence britannique du G7 en 2021, les questions humanitaires ont également joué un rôle important, et l'Allemagne a ensuite elle aussi utilisé le forum du G7 pour faire avancer stratégiquement son thème humanitaire prioritaire, l'anticipation de l'aide. Il est toutefois douteux que cet élan se maintienne à la lumière des défis en matière de défense et d'économie mondiale qui dominent l'agenda international depuis l'invasion russe de l'Ukraine et la récente présidence japonaise du G7.

Pendant ce temps, le *Grand Bargain* continuera à travailler sur les réformes humanitaires au moins jusqu'en 2026 ; il s'agit d'une initiative issue du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016, « un accord unique entre certains des plus grands donateurs et organisations humanitaires qui se sont engagés à améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'action humanitaire » (IASC). Le *Grand Bargain* est considéré comme le forum le plus inclusif en matière de politiques humanitaires, puisqu'il regroupe aussi bien des gouvernements que des ONG internationales, des ONG locales que des organisations des Nations Unies, à travers ses 67 signataires actuels. Il a également permis de lancer certains débats et projets pilotes dans le cadre du développement de quelques initiatives et idées issues d'un large éventail de nombreux « axes de travail » jusqu'en 2021. Mais il n'a pas permis de faire progresser les réformes à grande échelle, notamment en raison du manque de soutien politique des principaux acteurs, y compris des gouvernements donateurs en Europe (Metcalf-Hough et al. 2021 ; Südhoff et Milasiute 2021). Cette situation devait être corrigée par une focalisation dans le cadre du GB 2.0 à partir de 2021 sur un petit nombre de thèmes dans les *caucus* politiques, qui ont été couronnés de succès surtout dans le domaine opérationnel (coordination de l'aide en espèces), mais de manière très limitée

sur des thèmes politiquement sensibles comme le *quality funding* ou financements de qualité (Hövelmann 2022 ; Metcalf-Hough et al. 2021). Dans le cadre du GB 3.0, le *Grand Bargain* s'est à nouveau fixé un agenda plus large avec de grands thèmes transversaux comme la localisation, la participation, l'action anticipée, les mécanismes de financement, le financement de qualité et le nexus Humanitaire-Développement-Paix. La réalisation de progrès substantiels dans ce cadre ambitieux, du moins sur certains thèmes, dépendra notamment d'un effort européen coordonné, d'autant plus que des acteurs tels que le gouvernement allemand ont une grande influence en tant que membres du groupe de facilitation du *Grand Bargain*.

Les forums internationaux mentionnés ci-dessus sont complétés au niveau national, dans les régions en crise, par les **équipes de pays pour l'action humanitaire** (**Humanitarian Country Teams, HCT**) ainsi que par les clusters plus opérationnels pour tous les secteurs d'aide concernés, introduits en 2004 suite à la réponse humanitaire très peu coordonnée qui avait été apportée à la catastrophe du tsunami en Asie du Sud-Est. Alors que les clusters ont pu garantir certains progrès dans la coordination opérationnelle, ils sont aujourd'hui encore controversés, notamment en raison du manque de clarté des rôles et des tâches, souvent critiqué, et du manque d'inclusion des acteurs locaux (HERE-Geneva 2021 ; Clarke et Campbell 2018). Les HCT sont dirigées par le coordonnateur local des opérations humanitaires de l'ONU en tant que forum pour les questions stratégiques et opérationnelles, auquel doivent participer toutes les organisations humanitaires concernées. « L'objectif de cette coordination est de s'assurer que les activités de ces organisations sont fondamentales, opportunes, efficaces, efficientes et contribuent au relèvement à plus long terme » (Humanitarian Library). Dans certains pays, les gouvernements donateurs participent également aux réunions, mais dans d'autres non, ce qui indique entre autres que « le rôle des HCT n'est pas clair » et que « beaucoup ne fonctionnent pas bien », comme l'analyse un(e) chercheur(se) impliqué(e). Le rôle des coordonnateurs des opérations humanitaires est donc aussi un thème important dans le cadre de la réforme du Système des Nations Unies pour le Développement, lancée par le secrétaire général de l'ONU M. Guterres. Étant donné que les HCT sont également considérées comme peu inclusives en ce qui concerne les acteurs locaux et souvent trop centralisées pour les crises régionales, l'un des concepts alternatifs en discussion est une coordination nettement plus sur zone (*area-based coordination*) (Jeremy, Patrick et Rose 2020).

5. Résumé et recommandations

La **nécessité** et le potentiel d'une **coordination** plus efficace des politiques humanitaires européennes, **non seulement en termes d'information, mais aussi de contenu et de stratégie**, ont été mis en évidence et confirmés par de nombreux interlocuteurs et par la littérature consultée. Il en va de même pour les obstacles considérables, d'ordre pratique et politique, qui s'opposent à une coordination plus intensive. Avec ses 27 États membres et ses trois grands pays donateurs en dehors de l'UE et de ses processus, **l'Europe est à la fois la communauté de donateurs la plus importante financièrement et la plus diversifiée au monde**. Ce simple constat met en évidence le potentiel et les défis que représente une politique humanitaire européenne plus cohérente et coordonnée.

Un débat visant à surmonter ces problèmes de coordination est inévitable, même pour les acteurs et les gouvernements qui considéraient jusqu'à présent qu'une coordination approfondie des politiques européennes n'était pas absolument nécessaire ou qui jugeaient ce besoin de réforme moins important que certains de

Appel lancé en faveur d'une redéfinition fondamentale des priorités, de la répartition des tâches, de l'amélioration de l'efficacité et de la transparence

leurs collègues. Même ces **gouvernements et ces parties prenantes identifient désormais des besoins de réforme fondamentaux** à la lumière de différents facteurs : augmentation dramatique des déficits de financement, baisse des budgets des principaux donateurs, augmentation des besoins ; prévisions d'une forte augmentation des crises humanitaires, ne serait-ce qu'en raison du climat ; appel lancé en faveur d'une **redéfinition fondamentale des priorités, de la répartition des tâches, de l'amélioration de l'efficacité et de la transparence** ; remise en question des tâches et des mandats des acteurs centraux.

Sur ces questions très débattues actuellement, un large consensus règne sur le fait que le système humanitaire n'est pas adapté à ses objectifs, sans parler des débats qui durent depuis des années sur la localisation et la décolonisation, la responsabilité vis-à-vis des populations concernées, etc. Les acteurs humanitaires européens ont un rôle central à jouer en tant que moteur de la réforme. Mais ce **n'est pas seulement le système humanitaire, c'est aussi la coordination européenne** de ces mêmes acteurs qui n'est **pas adaptée à ses objectifs**, des objectifs politiques qu'ils se sont eux-mêmes fixé au moins à moyen terme.

Du point de vue de la coordination, il existe des enjeux politiques et structurels fondamentaux qu'un investis-

sement un peu supérieur en temps et en personnel ou même en communication ne suffira pas à surmonter rapidement. En effet, ces questions et thèmes de réforme nécessiteront une coordination thématique durable et stratégique à long terme, en particulier entre acteurs européens influents. C'est d'autant plus vrai à la lumière des prochaines élections américaines et **des développements actuels au sein du Congrès américain**, comme l'illustre aujourd'hui la **priorité retirée aux paquets d'aide**, même dans une région géostratégique cruciale comme l'Ukraine, en raison des querelles de pouvoir en politique intérieure (Wallisch 2024).

Les options pour agir doivent tenir compte desdits obstacles européens, au lieu de les remettre en cause de manière démonstrative, pour être pragmatiques, et non naïves, réalisables et non illusoirs. A quoi pourraient ressembler de telles options, qui doivent garantir les **points d'équilibre** suivants ?

- **D'une part**, s'assurer de l'intérêt **politique sérieux** de tous les participants comme condition de base pour une coordination réussie, **d'autre part**, miser sur des thèmes où les **intérêts politiques** des acteurs nationaux ne sont **pas trop forts**.
- **D'une part**, tenir compte du fait que **les processus de décision financière** sont considérés par presque tous les acteurs comme particulièrement difficiles et **sensibles** à coordonner, mais aussi du **hard power financier** correspondant et des capacités des acteurs impliqués, au moins **comme une menace réelle**, afin d'imposer efficacement les décisions prises.
- **D'une part**, les forums de coordination formels sont **inclusifs** et ont une valeur ajoutée purement informative, **d'autre part**, les forums informels atteignent certes une plus grande profondeur de coordination, mais au prix, pour l'instant, d'un groupe d'acteurs **exclusif** et très restreint.
- **D'une part**, le **savoir-faire** et la présence dans des **contextes de crise** sont reconnus comme **centraux** pour des processus de décision et de coordination approfondis, **d'autre part**, **presque aucun acteur** européen, à l'exception d'ECHO et de 2 ou 3 États donateurs, **n'assure** une **telle présence dans des régions en crise**.

Au vu de ces dilemmes, existe-t-il néanmoins des pistes d'**intersections** dans lesquelles **des progrès** semblent aujourd'hui **possibles** ? **Quand, si ce n'est maintenant** ?

Au plan politique, cela fait de nombreuses années que le moment n'avait été aussi propice, notamment dans l'intérêt propre des acteurs, en raison de questions financières et d'une remise en question croissante de l'aide humanitaire et de la coopération internationale, y compris sur le plan narratif (Huser/tagesschau.de 2024). Il semble donc urgent de discuter des options possibles afin de parvenir à une aide humanitaire européenne mieux coordonnée et plus efficace.

Les premières recommandations à ce sujet, basées sur l'analyse présentée ici, **se concentreront** tout d'abord sur **dix propositions pragmatiques pour améliorer les processus de coordination européens**, malgré les obstacles partagés, pour finalement, malgré les dilemmes décrits, soumettre à la discussion **cinq thèmes politiques pertinents et réalistes** pour une coordination plus efficace, sous forme de brefs coups de projecteur.

5.1 Amélioration des processus de coordination humanitaire européenne : options pour agir

A) Consensus sur les ambitions de réforme

Comme point de départ commun, les principaux bailleurs de fonds humanitaires européens devraient se concerter sur l'étendue de leurs exigences et ambitions politiques de principe en matière de réforme. Un **consensus de principe sur le niveau de base des besoins de réforme** et les ambitions communes de s'y atteler ou de les déprioriser est une condition préalable à un consensus sur les efforts et les mécanismes de coordination qui en découlent.

B) Amélioration de la coordination Bruxelles-Berlin à tous les niveaux de travail

Un bond en avant dans la coordination et la cohérence des politiques humanitaires européennes n'est pas envisageable sans le **leadership des deux principaux donateurs, la Commission européenne et l'Allemagne**. Une coordination plus étroite entre Bruxelles et Berlin, au-delà des questions urgentes et des crises aiguës et à tous les niveaux de travail pertinents, serait une condition préalable.

C) Réformer le groupe COHAFA

Dans une structure institutionnelle complexe comme l'UE, à laquelle il faut ajouter sa coopération avec des pays non membres comme le Royaume-Uni, la Suisse et la Norvège, les organes de coordination formels et institutionnels de l'UE ne peuvent apporter qu'une contribution limitée. Néanmoins, cette contribution pourrait être considérablement **développée**, notamment en ce qui concerne le groupe **COHAFA**, qui devrait passer **d'un niveau de coordination de l'information à un niveau de coordination du contenu**. À cette fin, il faudrait envisager, en termes d'agenda, de recentrer le groupe COHAFA sur les questions de politique et de principe et de n'établir des rapports sur les régions en crise que dans des cas exceptionnels et graves. Cela constituerait un changement important par rapport à l'approche actuelle qui consiste à fournir des briefings détaillés sur les contextes de crise et à préparer et discuter de manière limitée les questions de politique. D'autre part, cela supposerait une direction et une animation du contenu par un Secrétariat et une Présidence proactifs du groupe COHAFA ainsi

que la préparation systématique de questions et de thèmes prioritaires par le Secrétariat et les États membres compétents.

D) Se concentrer sur les forums de coordination informels

La marge de manœuvre des forums de coordination informels est particulièrement pertinente dans la structure complexe de l'Europe. Seuls **les forums informels** tels que les formats d'échange bilatéraux et le groupe de Stockholm, très reconnu par les participants, offrent jusqu'à présent **l'agilité et la compétence nécessaires** aux membres véritablement intéressés pour mener des discussions pertinentes et des projets de fond. Néanmoins, ils n'abordent pas encore de manière durable et stratégique les questions fondamentales de réforme de la politique humanitaire, comme cela serait nécessaire au vu de la crise du système humanitaire et de son financement. Les formats d'échange et les consultations bilatérales devraient donc être systématisés et focalisés sur le contenu, en particulier par Bruxelles et Berlin avec leurs partenaires européens.

E) Élargir modérément le groupe Stockholm

Au lieu de créer un nouvel organe à côté d'un format qui fonctionne comme le **Groupe de Stockholm**, il faudrait analyser comment le rendre **encore plus efficace et un peu plus inclusif**. « Un forum de plus, un comité de plus... cela ne ferait qu'ajouter des rendez-vous sans grande valeur ajoutée », prévient un(e) représentant(e) gouvernemental(e). Au lieu de cela, le groupe pourrait viser à élargir sa taille dans une **mesure qui ne compromettrait pas l'agilité et la confidentialité** des échanges, **mais qui permettrait de faire monter à bord des partenaires pertinents**, dont les finances et les positions correspondent à celles du groupe de Stockholm. Il aurait ainsi une taille comparable à celle du *Top10 Donor Group* qui a pu se réunir par le passé, et qui, du fait notamment de la participation des pays arabes donateurs, avait une autre valeur ajoutée à long terme que la priorisation efficace des besoins urgents en matière de réforme

humanitaire. Un groupe de Stockholm élargi pourrait, entre autres, **intégrer** des partenaires financiers européens importants de même sensibilité, **comme la Norvège, la Suisse, la France ou les Pays-Bas**. Un ancien participant propose en outre de **développer** une **coordination stratégique**, sur la base des thèmes présentés aujourd'hui ponctuellement par les différents acteurs, en définissant 2 à 3 priorités sur lesquelles le groupe souhaiterait travailler, y compris à long terme, et pour lesquelles des positions et des projets de fond pourraient être préparés dans le cadre de petits groupes de travail en coordination avec la présidence du Conseil de l'UE et développés lors des réunions.

F) Échanges internes sur les décisions de financement fondées sur les intérêts

Une coordination financière détaillée des engagements humanitaires semble actuellement aussi souhaitable que peu réaliste. **Les décisions financières sont étroitement liées aux intérêts nationaux**, au souhait de renvoyer une image individuelle sur le plan thématique ou à la visibilité du donateur, par exemple dans le cadre de promesses de dons faites par des membres du gouvernement lors d'une visite d'État. Un échange plus transparent et confidentiel sur ces intérêts et leur influence sur les décisions de financement

Limites de la coordination: « C'est dans les médias qu'on en a entendu parler en premier. »

à venir constituerait pourtant un grand progrès, au moins aux niveaux opérationnels, pour une attribution plus efficace et coordonnée des fonds,

d'autant plus que de nombreux donateurs comme la CE et la **Grande-Bretagne** ne sont pour l'instant pas prêts à accorder des fonds de manière plus flexible et moins ciblée. Un échange d'informations plus transparent et confidentiel serait une condition préalable à l'identification d'éventuelles complémentarités, au moins dans le cadre des intérêts et des priorités de financement actuels. Même dans ce cadre, la coordination semble encore erratique. Un représentant des principaux donateurs le confirme en faisant référence aux récentes réductions drastiques des budgets britanniques (humanitaire et coopération au développement) avec cette critique : **« C'est dans les médias qu'on en a entendu parler en premier. »**

G) Coordination financière ciblée sur les « crises oubliées »

Afin d'éviter au moins des erreurs de financement extrêmes en s'orientant vers les besoins des « **crises oubliées** », les acteurs européens devraient essayer, dans ce cadre limité, de coordonner leurs moyens notamment financiers pour ces crises, par exemple dans le cadre de consultations fixes sur la base d'un des catalogues de critères existants comme l'indice d'identification des crises oubliées d'ECHO ou d'autres

indices (Westland 2023). Une **coordination limitée, y compris financière, semble pragmatique et réaliste**, d'autant plus que dans le cas de nombreuses régions en crise concernées, comme l'Équateur, le Pérou ou l'Algérie, il s'agit de moyens abordables en chiffres absolus.

H) Coordonner et développer le conseil externe

Certains gouvernements européens, tout comme la CE, font appel à des conseils externes ponctuels dans certains des domaines thématiques présentés ci-dessus, mais cela se fait également de manière peu coordonnée et non systématique, et même les résultats des processus de conseil profitent rarement à plus d'acteurs que les commanditaires. Ce phénomène s'accompagne d'une gestion inefficace des ressources et des connaissances et d'un manque de processus décisionnels basés sur les preuves. Or, ces derniers devraient devenir encore plus pertinents, par exemple dans le futur et influent « débat sur la priorisation » des budgets humanitaires, faute de quoi les donateurs européens risquent d'adopter des critères et des approches fondamentalement différents avec des conséquences imprévisibles. **Les gouvernements européens et la CE devraient donc coordonner et structurer plus étroitement leurs coopérations avec les instituts de recherche et leurs missions de conseil, et faire des résultats un bien commun européen, afin de développer le *thought leadership* humanitaire qui fait aujourd'hui défaut au niveau international.**

I) Amélioration de la coordination territoriale : création d'un hub humanitaire à Bruxelles

Comme nous l'avons vu, malgré les efforts récents d'ECHO, Bruxelles n'est toujours pas perçue comme un hub humanitaire réunissant tous les acteurs concernés et favorisant ainsi l'émergence de réseaux informels, de forums d'échange de connaissances et de débats. Dans ce contexte, il est également frappant de constater l'absence de capacités de recherche humanitaire et d'interlocuteurs sur le site du top 2 ou 3 des donateurs annuels, alors que des instituts de ce type se sont installés dans presque toutes les capitales européennes, y compris parmi les donateurs de taille moyenne, comme Oslo, Madrid et La Haye. Une coopération coordonnée avec les membres de l'UE et la promotion par la Commission européenne de capacités correspondantes pourraient **contribuer** de manière significative **au développement d'un hub humanitaire à Bruxelles, ainsi qu'à la focalisation et à la pérennisation du HEF et d'autres formats d'échange** entre la politique, la science et la pratique. Il faudrait également envisager des **formats non publics** permettant un débat honnête ainsi que des formats plus longs pour approfondir les thèmes définis comme prioritaires, par exemple lors d'une **retraite annuelle du groupe de Stockholm à Bruxelles**.

J) Amélioration de la coordination territoriale : réseaux nationaux et hubs / forums des capitales

Au-delà des hubs et des capitales européennes, il existe un potentiel inexploité pour une **coordination plus efficace** entre les acteurs européens au **niveau national et régional**. Celle-ci devrait être améliorée, notamment en raison de l'extrême disparité de la présence des acteurs humanitaires, afin de coopérer de manière plus complémentaire. Berlin a récemment fait un premier pas dans ce sens en partageant avec toutes les ambassades allemandes concernées une « main tendue » pour développer les échanges avec les représentations permanentes de la CE. Cela pourrait d'une part être systématisé par d'autres donateurs européens importants dans des **formats d'échange locaux** qui offrent également **un grand potentiel de coopération sur le fond**, en particulier dans les hubs régionaux avec la présence d'équipes politiques ECHO diversifiées.

En outre, il y a un manque de **liens** pertinents entre **les capitales nationales et européennes**, ce qui crée d'emblée un **déficit de coordination en matière d'information**. Un échange régulier entre les représentations de l'UE sur le terrain et les directions minis-

térielles dédiées aux différents pays semble idéal pour intégrer les aspects humanitaires et l'expertise locale dans tous les processus décisionnels pertinents au niveau opérationnel. Il pourrait cependant atteindre ses limites pour de nombreux acteurs, car la priorisation des questions humanitaires recule dans de nombreuses institutions. Une première étape importante consisterait donc à améliorer les échanges sur **le contenu des politiques** entre les niveaux national et européen dans le secteur humanitaire, étant donné **notamment les capacités d'ECHO en termes de conseillers techniques**. ECHO pourrait par exemple proposer **des forums informels Hub / Capitale** sur chacun des thèmes politiques représentés par les conseillers techniques dans les hubs régionaux sous forme de formats réguliers en ligne, de sorte que les experts des États membres influents basés uniquement en Europe (par exemple en Allemagne, Suède, France, Espagne) puissent se mettre en réseau pour la première fois avec le personnel local spécialisé ; d'autres membres de l'UE sans personnel spécialisé pourraient utiliser les forums comme formats d'apprentissage ciblés sur des thèmes comme le genre, la protection, l'aide en espèces, *WASH* etc.

5.2 Thèmes potentiels d'une coordination renforcée des politiques : feux vert / feux rouge

Même une forte amélioration des mécanismes de coordination et une éventuelle nouvelle dynamique de réforme ne permettront pas aux acteurs européens de faire avancer plus de quelques thèmes prioritaires. Ceux-ci doivent être choisis avec prudence et en gérant les attentes, afin d'éviter des échecs rapides et les conflits

Un feu rouge : la coordination européenne de la diplomatie humanitaire, le nexus et la base de donateurs

d'objectifs politiques ou pratiques précités. Cela devrait conduire à des compromis douloureux, en particulier du point de vue des praticiens de l'humanitaire. **Toute une série de thèmes pertinents semblent être des champs de mines politiques trop difficiles à défier dans un premier temps** : le domaine politiquement sensible de la diplomatie humanitaire, les questions institutionnellement sensibles d'une approche nexus mieux intégrée, ou encore les questions humanitaires largement sous-exposées dans un contexte migratoire hautement sensible au plan européen. Un autre sujet de discussion de longue date, l'élargissement de la base des donateurs au niveau international et au sein de l'UE, reste explosif politiquement au niveau européen et international : il soulève des questions fondamentales au niveau international sur un système humanitaire plutôt multipolaire à l'avenir et sur une nouvelle orientation des principes humanitaires (Slim 2022). Il semble donc difficile de

réaliser des progrès tangibles dans ce domaine, à court terme, en améliorant simplement la coordination. **Pour des raisons pragmatiques, il convient d'éviter dans un premier temps ces champs thématiques pour des projets de coopération prioritaires.**

Afin de profiter de l'élan actuel et de le consolider par de premiers succès, il pourrait être politiquement conseillé de donner la priorité à quelques champs thématiques pertinents qui présentent un intérêt commun et qui touchent en même temps des intérêts politiques et financiers limités. **Pour conclure, voici donc cinq exemples de domaines** dans lesquels, sur la base de l'analyse précédente et des évaluations des personnes interrogées, **il serait possible de réaliser des progrès politiques importants grâce à des efforts de coordination communs** des principaux donateurs européens, et ce malgré les obstacles mentionnés.

A) Responsabilité/Obligation redditionnelle des agences humanitaires

Le thème de la responsabilité (« *accountability* ») est vaste et accompagnera toujours le secteur humanitaire. Il ne s'agit pas d'un nouveau sujet et il a constitué un élément central du *Grand Bargain* depuis 2016. C'est en particulier vis-à-vis des plus grandes organisations humanitaires, les agences des Nations Unies, le PAM, le HCR, l'UNICEF, que les progrès limités de la surveil-

lance des États donateurs sont évidents, notamment en ce qui concerne les questions de responsabilité les plus fondamentales telles que la gestion des partenariats (notamment au niveau local), une délimitation judicieuse de la répartition du travail et des mandats, les processus de suivi et d'évaluation etc. En même temps, les grandes agences de l'ONU sont considérées comme « trop grandes pour échouer » (selon une personne interviewée), ce qui démontre en soi que les donateurs ne peuvent influencer les navires amiraux qu'en concertation. Pour ce faire, **des processus de concertation beaucoup plus systématiques sur les questions actuelles, la préparation des réunions des organes de surveillance de l'ONU et les besoins de réforme à long terme** sont nécessaires. Cela devrait s'accompagner d'échanges et de réseaux nettement améliorés entre, d'une part, les donateurs ancrés dans les régions en crise, dotés d'un savoir-faire opérationnel sur les programmes de l'ONU et leurs contextes, notamment ECHO, et, d'autre part, les donateurs influents sans base dans les régions en crise. Comme le reconnaissent les acteurs de l'ONU, le changement ne peut généralement s'inscrire dans la durée que sous une pression concertée des donateurs,

Des progrès globaux à tous les niveaux d'obligation redditionnelle supposent une approche nettement plus coordonnée et une priorisation de ce domaine pour les Européens

raison pour laquelle des progrès globaux à tous les niveaux d'obligation redditionnelle supposent une approche nettement plus coordonnée et une priorisation de ce domaine, y compris pour les Européens.

B) Action locale et participation

Un autre thème crucial pour les réformes humanitaires est celui de la participation et de l'aide gérée localement. D'un certain côté, on constate des progrès lents et la résistance des organisations humanitaires établies, y compris des grandes ONG internationales, qui ont obtenu des résultats particulièrement faibles dans un tout premier indice de progrès de la localisation de l'action (Caritas Europe et CHA 2023). Les gouvernements donateurs n'ont eux aussi que très partiellement tenu leurs promesses et leurs engagements, ce qui signifie qu'il y a un grand besoin d'agir. Parallèlement, les **résistances des gouvernements donateurs sont moins de nature politique ou intéressée** mais reposent davantage sur des défis structurels et institutionnels, qu'ils partagent largement, ainsi que sur un manque d'assertivité vis-à-vis des organisations d'aide. « Sans pression des donateurs, il n'y aura pas de changement significatif dans le domaine de la localisation », admet un(e) fonctionnaire de l'ONU. Les représentants des ONG demandent également aux donateurs d'exercer une pression beaucoup plus forte sur les ONG interna-

tionales, notamment en faisant des progrès dans les partenariats locaux une condition préalable à l'octroi de subventions (Caritas Europe et CHA 2023).

Les obstacles au soutien direct des organisations d'aide locales sont également très similaires parmi les gouvernements donateurs européens en ce qui concerne le droit budgétaire, le manque de structures administratives et le refus correspondant de nombreux partenariats directs avec des organisations locales souvent très petites. Mais cela offre en même temps un grand potentiel de coordination pour la **mise en place de structures locales plus importantes en vue de consortiums et de fonds communs locaux**, ainsi que pour la « **révolution de la participation** » promise depuis longtemps dans les structures existantes telles que les Fonds de financement communs pour un pays (CBPF) gérés par les Nations Unies et dans les organes de coordination tels que les clusters locaux, ou leur extension potentielle, notamment vers une coopération par zone avec une participation locale substantielle. Cependant, aucun de ces processus ne pourra être mené à bien par des donateurs isolés, même les plus importants, et une **priorité stratégique des donateurs européens coordonnés** pourrait donc changer la donne.

C) Régimes de sanctions

Les régimes de sanctions et leur impact sur les programmes d'aide humanitaire constituent un défi majeur pour les organisations humanitaires en période de conflits croissants et de bouleversements géopolitiques. Ces défis ont fait l'objet de nombreuses analyses (Sophie, Moulin et Ferraro 2024, Faltas 2021) et le besoin d'agir reste important, en particulier du côté européen : dans le contexte d'un bailleur américain fortement politisé sur cette question qui, via le *Caesar Syria Civilian Protection Act* (The Washington Institute 2023), a édicté les régimes de sanctions les plus sévères et les plus restrictifs au monde en raison de leur validité extraterritoriale, les acteurs européens ont des **caractéristiques uniques pour veiller aux conditions humanitaires exceptionnelles dont ils ont un besoin urgent au niveau international** et les ancrer en particulier dans le droit national. Les gouvernements européens n'y parviendront qu'en concertation. « Il ne sert à rien de savoir que la Suisse est de notre côté si l'Allemagne et les autres grands donateurs ne s'engagent pas efficacement en même temps », indique un(e) membre d'ONG représentatif(ve) à cet égard de nombreuses personnes interrogées.

D) Gains d'efficacité

Les principaux donateurs ont fait de l'amélioration de l'efficacité de l'aide humanitaire une priorité. L'un des plus grands chantiers dans ce cadre se trouve également au sein des gouvernements donateurs

eux-mêmes, qui se sont déjà penchés sur la question de la transparence et de la réduction de la bureaucratie dans le *Grand Bargain* 1.0 et 2.0. Néanmoins, les progrès sont très limités dans un domaine qui promet des victoires faciles et de grands gains d'efficacité dans un cadre dénué d'intérêts politiques (Metcalfe-Hough, Fenton et Manji 2023 ; Südhoff et Milasiute 2021 ; Hövelmann 2022). D'une part, les décisions et les évaluations de financement efficaces manquent de base de données dans la mesure où, pour l'instant, il n'est guère possible de suivre les flux financiers internationaux en raison de déclarations très tardives, les délais pouvant durer plusieurs années. Il en va de même au niveau national : ce n'est que tous les quatre ans qu'un donateur de premier plan comme l'Allemagne publie son rapport indiquant où il a alloué son aide humanitaire, et ce dans un état agrégé qui, faute de numérisation au sein du ministère fédéral des Affaires étrangères (AA), ne permet pas de connaître, par exemple, même quatre ans plus tard, le montant de l'aide humanitaire allouée en 2019 à l'aide alimentaire ou aux programmes WASH (Ministère des Affaires étrangères 2022).

Le problème **de manque de données comparables ne pourrait être résolu que de manière coordonnée**, tout comme l'immense fardeau que représentent les rapports bureaucratiques complets pour les acteurs humanitaires ; ceux-ci se traduisent par une multitude de modèles nationaux différents, d'obligations de rapport et d'une énorme **charge administrative** qui, à elle seule, recèle déjà un gain potentiel d'efficacité considérable. En même temps, des solutions sont sur la table depuis longtemps et ont été élaborées de manière très concrète et à la demande explicite des gouvernements donateurs, comme par exemple le format de rapport « 8+3 » développé sous l'égide de l'Allemagne, qui permettrait à tous les gouvernements donateurs et aux donateurs indirects comme les agences des Nations Unies d'adopter une approche uniforme. Seule une petite minorité l'a toutefois introduit de manière systématique. Il n'y a pas d'**effort coordonné** qui pourrait **imposer** au moins **de simples gains d'efficacité, lesquels seraient très précieux pour les acteurs humanitaires**.

E) L'aide humanitaire et les soins de première nécessité dans les États fragiles / autoritaires

La tendance mondiale à la montée de l'autoritarisme (Brot für die Welt 2024) et l'augmentation des contextes de crise fragiles (Fund for Peace 2023) placent également les donateurs occidentaux d'aide humanitaire devant des défis communs importants. En dehors

même des défis tels que l'accès humanitaire et la diplomatie humanitaire, des questions complexes se posent dans des régimes autoritaires, comme en Syrie, en Afghanistan ou dans de vastes régions du Sahel après la récente série de coups d'État, sur la manière d'apporter une aide sans conclure d'alliances politiques avec les dirigeants locaux ou sans les renforcer indirectement.

Depuis de nombreuses années, la solution choisie par de nombreux donateurs occidentaux est de se limiter strictement aux programmes humanitaires, ce qui, dans le **discours sur le juste équilibre secours / réhabilitation / reconstruction dans les contextes post-conflit**, met l'accent sur les secours purement humanitaires afin de ne pas apporter une aide politiquement ambivalente aux progrès socio-économiques. Par peur de réhabiliter non seulement les infrastructures, mais aussi la légitimité des structures autoritaires, les acteurs européens misent par exemple en Syrie, même après 13 ans de guerre, sur une approche d'aide purement humanitaire, qui est à la fois très inefficace et peu durable. On cite souvent l'exemple des transports d'eau potable dans les communes syriennes qui, selon les estimations, nécessitent des prestations d'aide jusqu'à dix fois plus onéreuses que la réparation de l'approvisionnement local en eau, que de nombreux acteurs s'efforcent plutôt d'effectuer (CICR 2021). Face à la multiplicité de crises comparables, les organisations humanitaires demandent depuis des années un débat sur le cadre dans lequel pourrait être mise en œuvre et encouragée une **aide humanitaire qui puisse également investir dans des infrastructures de base**. Au moins dans les contextes où les principaux donateurs européens adoptent une position largement commune vis-à-vis des régimes locaux, comme en Syrie ou en Afghanistan, il y aurait là un grand potentiel de **gain d'efficacité et de coordination de l'aide humanitaire** dans les crises humanitaires majeures.

6. Perspectives

Certaines des recommandations et propositions d'action présentées dans ce document en vue d'une meilleure coordination des acteurs humanitaires européens, et donc du plus grand donateur humanitaire au monde, peuvent sembler techniques, orientées vers les processus ou pusillanimes. Certaines pourraient déjà représenter des **progrès substantiels et à grande échelle** dans des domaines tels que l'amélioration de l'**obligation redditionnelle** des acteurs humanitaires clés de l'ONU et des ONG internationales, l'amélioration substantielle de l'**efficacité** ou des progrès significatifs en faveur d'une **aide humanitaire gérée au niveau local**.

En aucun cas, les recommandations ne pourraient suffire à apporter des réponses européennes et des progrès fondamentaux à toutes les questions fondamentales de réforme du système humanitaire, qui se posent avec une urgence plus grande que jamais. Les progrès et les thèmes de coordination recommandés n'apporteraient **pas** encore **de réponses européennes** sur la future

place de l'**aide humanitaire dans le contexte** de l'évolution dynamique des **débats sécuritaires et géopolitiques**, sur l'évolution de l'aide humanitaire dans un **système multipolaire** en puissance et de ses zones d'ombre et **lignes de compromis** potentiellement grandissantes **en matière de principes humanitaires** dans les échanges entre les donateurs traditionnels occidentaux et les nouveaux acteurs comme la Chine, l'Inde et le monde arabe, etc.

Des progrès dans certains des **cinq domaines cités à titre d'exemple pourraient cependant**, d'une part, faire avancer **des réformes très pertinentes de l'aide humanitaire après de nombreuses années d'immobilisme**. D'autre part, ils **constitueraient des exemples efficaces d'une mise à l'agenda européen coordonnée et réussie**, et construiraient ainsi la carrosserie dans laquelle **le moteur de la** réforme humanitaire, **dont l'Europe a un besoin urgent, pourrait ensuite prendre de la vitesse**.

Notes de bas de page

- 1 Le concept d'États européens ou d'Europe englobe selon les acceptions de la recherche entre 45 et 50 pays. Dans ce document, l'expression sera utilisée au sens strict pour recouvrir uniquement les 45 États européens appartenant sans contestation à l'Europe géographique (à l'exclusion de la Russie, de la Géorgie, du Kazakhstan et de la Turquie) et dont l'indépendance n'est pas contestée, comme c'est le cas au Kosovo et en Transnistrie. Ce choix ne doit pas être interprété comme un jugement de valeur (DSW et PRB 2019).
- 2 Cette tendance a été favorisée récemment par le fait que certains États européens ont accueilli un grand nombre de réfugiés ukrainiens. Les coûts qui y sont liés sont temporairement imputables au quota d'APD selon les critères de l'OCDE / du CAD.
- 3 Enquête non représentative auprès des participants à une table ronde sur les tendances humanitaires en 2024. Charting the course: Navigating 2024's humanitarian landscape (The new humanitarian 2024)
- 4 Déclaration du représentant hongrois au panel d'ouverture du Forum humanitaire européen (EHF) 2023.
- 5 Dans cette analyse, la notion de principe de responsabilité ou d'obligation redditionnelle (« *Accountability* ») est comprise au sens large et englobe aussi bien les questions de responsabilité axée sur les coûts et l'efficacité que celles de la participation et de la responsabilité sociale envers les populations concernées (voir Humanitarian Accountability Reports (2022)).

Bibliographie

- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, et Georgina Sturge. 2016. „Cash Transfers: What Does the Evidence Say?“ ODI. <https://odi.org/en/publications/cash-transfers-what-does-the-evidence-say-a-rigorous-review-of-impacts-and-the-role-of-design-and-implementation-features/>
- Benlahsen, Thierry-Mehdi, et Edouard Rodier. 2023a. „Broke or Broken? A Necessary Discussion about the Humanitarian Funding Gap - Chapter 1“. Egmont Institute. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2023/05/Thierry-Mehdi-Benlahsen-Edouard-Rodier_Policy_Brief_306_vFinal.pdf?type=pdf
- . 2023b. „Broke or Broken? A Necessary Discussion about the Humanitarian Funding Gap - Chapter 2“. Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/broke-or-broken-a-necessary-discussion-about-the-humanitarian-funding-gap-chapter2/>
- Benner, Thorsten. 2024. „Deutsche Israel-Politik: Die Unvernunft Der Staatsräson“. Global Public Policy. <https://gppl.net/2024/02/12/die-unvernunft-der-staatsraeson>
- Boston, Jonathan. 1992. „The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience“. Governance 5: 88-103. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00030.x>
- Braun, Dietmar. 2008. „Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies“. Science and Public Policy 35 (4): 227–39. <https://doi.org/10.3152/030234208X287056>
- Braun, Stefan, et Markus Bickel. 2024. „Deutschlands Rolle in Nahost: Warum sich die Welt für Berlin drastisch verändert hat“. Table Media. 18 February 2024. <https://table.media/berlin/professional-briefing/das-late-night-memo-fur-die-hauptstadt-247/>
- Brot für die Welt. 2024. „Atlas der Zivilgesellschaft“. Brot für die Welt. <https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/atlas-der-zivilgesellschaft/>
- Brouwer, Jean-Louis De, et Edouard Rodier. 2021. „Towards Cutting-Edge European Humanitarian Leadership“. Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2021/03/epb-67-de-brouwer-rodier-final-2.pdf?type=pdf>
- CALP Network. 2023. „The State of the World’s Cash 2023“. The CALP Network. <https://www.calpnetwork.org/collec-tion/the-state-of-the-worlds-cash-2023-report/>
- Caritas Europa, et CHA. 2023. „Unfulfilled Promises. Addressing the Gap between Commitments and Practice in Locally Led Humanitarian Action“. Brussels & Berlin: Caritas Europa & Center for Humanitarian Action. https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/12/caritas-cha-unfulfilled-promises-digital.pdf
- Cramer, Clara Sophie, et Ulrike Franke. 2021. „Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-Outs, and European Defence“. ECFR. <https://ecfr.eu/publication/ambiguous-alliance-neutrality-opt-outs-and-european-defence/>
- DSW, et PRB. 2019. „Soziale und demografische Daten weltweit - DSW-DATENREPORT 2019“. <https://www.dsw.org/wp-content/uploads/2019/12/DSW-Datenreport-2019.pdf>
- EHF. 2023. „Open Ceremony“. EHF. <https://archive.europeanhumanitarianforum.eu/programme/opening-ceremony/index.html>
- Emmrich, Wilhelm. 2024. „EU nominiert Vorzeigeprojekte für Global Gateway im Jahr 2024“. GTAI. <https://www.gtai.de/de/trade/eu/specials/eu-nominiert-vorzeigeprojekte-fuer-global-gateway-im-jahr-2024-1065244>
- European Commission. o. J. „EU Member States (COHAFA)“. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/relations/eu-member-states-cohafa_en
- Finke, Daniel. 2020. „EU Enlargement and Foreign Policy Coordination: More Powerful, but Less Cohesive?“ The Review of International Organizations 15 (1): 189–210. <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9328-1>

- Flourish, et OECD. 2024. „2022 Final ODA Statistics“. <https://public.flourish.studio/story/2150513/>
- FTS. 2024. „Total reported funding 2024“. FTS. https://fts.unocha.org/global-funding/recipients/2024?order=total_funding&sort=desc
- Fund for Peace. 2023. „Fragile States Index“. The Fund for Peace. <https://fragilestatesindex.org/>
- Furness, Mark, et Annabelle Houdret. 2021. „The EU Global Gateway and North Africa: Practical and Moral Challenges“. Megatrends Afrika. <https://www.megatrends-afrika.de/publikation/mta-joint-futures-31-eu-global-gateway-and-north-africa>
- Furness, Mark, et Niels Keijzer. 2022. „Europe’s Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?“ DIE. <https://doi.org/10.23661/BP1.2022>
- GELI, et CHA. 2023. „Leadership and Humanitarian Change – Why More Collaboration and Transformation Is Needed“. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/leadership-and-humanitarian-change/>
- German Bundestag. 2020. „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP“ Drucksache 19/23978. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/239/1923978.pdf>
- GHD. 2023a. „GHD - Principles and Good Practices“. Good Humanitarian Donorship. <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>
- Grefe, Christiane. 2013. „Entwicklungspolitik: Vier Frauen für ein Halleluja“. Die Zeit. 28 December 2013. https://www.zeit.de/2002/17/200217_g4_xml
- HERE-Geneva. 2020. „Unpacking Humanitarianism“. HERE-Geneva. <https://here-geneva.org/the-role-of-mandates/>
- . 2021. „The Future of Humanitarian Coordination Project - Four pressure points for improvement“. https://here-geneva.org/wp-content/uploads/2022/03/3_HERE_FutureHumCoord_LitReview_Sep2021.pdf
- Hirschmugl, Alois A. 2013. „Zusammenarbeit im Bereich der Katastrophenhilfe“. Strategie und Sicherheit 1 (1): 405–16. <https://doi.org/10.7767/sus-2013-0135>
- Huvé, Sophie, Guillemette Moulin, et Tristan Ferraro. 2024. „Unblocking Aid: The EU’s 2023 Shift in Sanctions Policy to Safeguard Humanitarian Efforts“. Humanitarian Law & Policy (blog). 23. January 2024. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2024/01/23/unblocking-aid-eu-2023-sanctions-policy-humanitarian-efforts/>
- Hövelmann, Sonja. 2022. „With nine months on the clock: Where does the Grand Bargain 2.0 stand and what role is Germany taking on?“ Berlin: Centre for Humanitarian Action. https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/01/2022-10-cha-policy-brief-gb-web-en.pdf
- Hövelmann, Sonja et Ralf Südhoff. 2023. Principled Payer, but Purposeful Player? – International perceptions of German humanitarian action and their implications for Germany’s strategic capacities. Berlin: Centre for Humanitarian Action. https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/01/240123-cha-payer-player-en-web.pdf
- HPG/ODI. 2019. „The Grand Bargain simplified“. London: HPG/ODI. https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2019-07/gb_simplified_v4_july_2019.pdf
- Huser, Tabea. 2024. „Entwicklungshilfe: Millionen aus Deutschland für Radwege in Peru?“ tagesschau.de. 23 January 2024. <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/radwege-peru-entwicklungshilfe-100.html>
- IASC. 2023. „Implementation of the Grand Bargain commitments by Signatories in 2022“. Genially. 18 September 2023. <https://view.genial.ly/649d81bd6f13d9001835be7a>
- . n. d. „The Inter-Agency Standing Committee“. <https://interagencystandingcommittee.org/iasc>

- . 2009. „Guidance for Humanitarian Country Teams“. IASC. <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-03/IASC%20Guidance%20for%20Humanitarian%20Country%20Teams.pdf>
- . 2021. „Wasserkrise in Syrien: Bis zu 40 % weniger Trinkwasser nach zehn Jahren Krieg“. ICRC. <https://www.icrc.org/de/document/wasserkrise-syrien-weniger-trinkwasser-nach-zehn-jahren-konflikt>
- Knox Clarke, Paul et Leah Campbell. 2016. "Improving Humanitarian Action" London: ALNAP/ODI. https://www.researchgate.net/publication/322664855_Improving_Humanitarian_Coordination_Themes_and_recommendations
- . 2018. „Coordination in Theory, Coordination in Practice: The Case of the Clusters“. Disasters 42 (4): 655–73. <https://doi.org/10.1111/disa.12282>
- Kreidler, Corinna, Sonja Hövelmann, et Alexander Spencer. 2023. „Germany's Rise as a Humanitarian Donor: The Interplay of Narratives, New Foreign Policy Ambition and Domestic Interests“. London & Berlin: HPG/ODI and Centre for Humanitarian Action. <https://odi.org/en/publications/germanys-rise-as-a-humanitarian-donor-the-interplay-of-narratives-new-foreign-policy-ambition-and-domestic-interests/>
- Konyndyk, Jeremy, Patrick Saez , et Worden Rose. 2020. „Inclusive Coordination: Building an Area-Based Humanitarian Coordination Model“. Policy Paper 184. CGD. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/inclusive-coordination-konyndyk-saez-worden.pdf>
- Kuntschner, Philip. 2024. „UN-Mitarbeiter an Hamas-Terror beteiligt? Mehrere Staaten stoppen Zahlungen“. tageschau.de. 27 January 2024. <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/stopp-finanzierung-unwra-100.html>
- Lehne, Stefan. 2022. „Making EU Foreign Policy Fit for a Geopolitical World“. Carnegie Europe. <https://carnegieeuropa.eu/2022/04/14/making-eu-foreign-policy-fit-for-geopolitical-world-pub-86886>
- Lehtinen, Terhi. 2003. „The Coordination of European Development Cooperation in the Field: Myth or Reality?“ <https://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1243/02-43e-thl.pdf>
- MacCarthaigh, Muiris, et Astrid Molenveld. 2018. „Coordination in Europe“. In The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, edited by Edoardo Ongaro and Sandra Van Thiel, 653–70. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_34
- Metcalf, Les. 1994. „International Policy Co-Ordination and Public Management Reform“. International Review of Administrative Sciences 60: 271–90.
- Metcalf-Hough, Victoria, Wendy Fenton, Barnaby Willitts-King, et Alexandra Spencer. 2021. „The Grand Bargain at Five Years: An Independent Review“. London: HPG/ODI. <https://odi.org/en/publications/the-grand-bargain-at-five-years-an-independent-review/>
- Ministère fédéral des affaires étrangères. 2022. „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018 – 2021“. Drucksache 20/2000. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/020/2002000.pdf>
- OCHA. 2012. „General Assembly resolution 46/182“. OCHA. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/120402_OOM-46182_eng.pdf
- . 2023a. „Global Humanitarian Overview 2024“. OCHA. <https://humanitarianaction.info>
- . 2023b. „OCHA's Strategic Plan 2023-2026: Transforming Humanitarian Coordination – World“. OCHA. <https://reliefweb.int/report/world/ochas-strategic-plan-2023-2026-transforming-humanitarian-coordination>
- . 2024. „Flagship Initiative: Reimagining Humanitarian Action (Status Update One: February 2024)“. OCHA. <https://reliefweb.int/report/colombia/flagship-initiative-reimagining-humanitarian-action-status-update-one-february-2024>
- OCHA | FTS. 2024. „Humanitarian aid contributions “. Financial Tracking Service. <https://fts.unocha.org/home/2024/donors/view>

- ODI. 2023. „Principled Aid Index 2023“. London: ODI. <https://odi.org/en/topics/principled-aid-index/>
- OECD. 2024. „Net ODA - Indicator“. OECD. <http://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>
- Painter, Martin. 1981. „Central Agencies and the Coordination Principle“. Australian Journal of Public Administration 40 (4): 265–80. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1981.tb00519.x>
- Slim, Hugo. 2022. „Solidarity, Not Neutrality, Will Characterize Western Aid to Ukraine“. Ethics & International Affairs. 3 October 2022. <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/online-exclusives/solidarity-not-neutrality-will-characterize-western-aid-to-ukraine>
- Steinke, Andrea. 2021. „Le Triple Nexus au Mali: Coordination, Sécuritisation et lignes floues“. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/the-triple-nexus-in-mali-coordination-securitisation-and-blurred-lines/>
- Stöckl, Benedikt, Federica Pascale, et Julia Dahm. 2023. „EU Governments Slammed for Abstention in UN Gaza Cease-fire Vote“. Euractiv. 30 October 2023. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-governments-slammed-for-abstention-in-un-gaza-ceasefire-vote/>
- Südhoff, Ralf, et Goda Milasiute. 2021. „L'heure d'un nouveau départ ? Sommet humanitaire mondial et Grand Bargain – 5e anniversaire“. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/time-for-a-reset-the-world-humanitarian-summit-and-the-grand-bargain-5-years-on/>
- The New Humanitarian. 2024. „Charting the Course: Navigating 2024's Humanitarian Landscape“. <https://www.thenewhumanitarian.org/events/charting-course-navigating-2024s-humanitarian-landscape>
- The Washington Institute. 2023. „How the Caesar Act Restricts Normalisation with Syria“. 17 June 2023. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-caesar-act-restricts-normalisation-syria>
- UNHCR. 2022. „Donor Ranking“. UNHCR. <https://reporting.unhcr.org/donors/donor-ranking>
- UNICEF. 2022. „Annual Report 2022“. UNICEF. <https://www.unicef.org/media/141001/file/UNICEF%20Annual%20Report%202022%20EN.pdf>
- Van Bentum, Sarah, Caterina Bedin, Zachary Paikin, Gregor Walter-Drop, Steven Blockmans, Agnès Levallois, et Tiffany Guendouz. 2023. „How to Reduce the Impact of Internal Contestation, Regional Fragmentation and Multipolar Competition on EU Foreign and Security Policy“. Research Paper No. 21. JOINT.
- Voss-Wittig, Huberta von. 2006. „Aktueller Begriff: Soft Power“. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. https://www.bundestag.de/resource/blob/189706/8c40cb75069889f8829a5a0db838da1f/soft_power-data.pdf
- Wallisch, Gianluca. 2024. „Bis zuletzt Poker im US-Kongress um Hilfgelder für die Ukraine“. DER STANDARD. 8 January 2024. <https://www.derstandard.de/story/3000000202204/bis-zuletzt-poker-im-us-kongress-um-hilfsgelder-fuer-die-ukraine>
- Westland, Eddo. 2023. „Vergessene Krisen - to go“. Centre for Humanitarian Action (blog). 5 May 2023. <https://www.chaberlin.org/publications/vergessene-krisen-to-go/>
- WFP. 2022. „Contributions to WFP in 2022“. WFP. <https://www.wfp.org/funding/2022>
- Wientzek, Olaf, et Christian E Rieck. 2018. „Brüssels neue Telefonnummer? –Wie ein Europäischer Sicherheitsrat die EU-Außenpolitik stärken könnte“. Analysen und Argumente Nr. 311. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. <https://www.kas.de/de/analysen-and-argumente/detail/-/content/wie-ein-europaeischer-sicherheitsrat-die-eu-aussenpolitik-staerken-koennte>
- Worley, William. 2020. „UK aid to refocus on countries where interests align“. Devex. 25 November 2020. <https://www.devex.com/news/sponsored/uk-aid-to-refocus-on-countries-where-interests-align-98648>

Mentions légales

© Centre for Humanitarian Action (CHA), février 2024

Ce travail est sous licence CC BY-NC-ND 4.0.

Cette note est un résultat d'un élément du projet "Mise en réseau des capacités politiques allemandes et européennes", qui s'inscrit lui-même dans le projet "Renforcement des capacités des acteurs humanitaires en Allemagne en matière de programmes et de politiques" (SPreAD), financé par le ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne.



A propos de l'auteur : Ralf Südhoff est le directeur fondateur du Centre for Humanitarian Action (CHA) depuis janvier 2019. Il a été pendant près de dix ans directeur du bureau régional du Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies pour la crise syrienne à Amman (2017-2018) et chef du bureau du PAM à Berlin pour l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et le Liechtenstein.

Mode de citation proposé :

Südhoff, Ralf. 2024. L'Europe « influenceuse » : comment les donateurs européens pourraient faire avancer les réformes humanitaires tant attendues grâce à une coordination plus stratégique. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Autres publications du CHA :

Caritas Europa und CHA. 2023. Unfulfilled Promises: Addressing the gap between commitments and practice in locally led humanitarian action. Brussels & Berlin: Caritas Europa & Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/unfulfilled-promises/>

Düchting, Andrea. 2023. The digital capacity of German humanitarian action: Moving from aspiration to reality. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/die-digitale-kapazitaet-der-deutschen-humanitaeren-hilfe/>

Hövelmann, Sonja und Ralf Südhoff. 2023. Principled Payer, but Purposeful Player? Internationale Wahrnehmungen deutscher humanitärer Hilfe und die Folgen für Deutschlands Strategiefähigkeit. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/principled-payer-but-purposeful-player/>

Kreidler, Corinna, Hövelmann, Sonja, und Alexandra Spencer, A. 2023. Germany's rise as a humanitarian donor: the interplay of narratives, new foreign policy ambition and domestic interests. HPG working paper. London: ODI <https://www.chaberlin.org/publications/deutschlands-aufstieg-als-humanitaerer-geber/>

Pellowska, Darina und Johanna Fipp. 2023. Localisation in practice II – Implementing Risk Sharing in humanitarian action. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/lokalisierung-in-der-praxis-2-risk-sharing-in-der-humanitaeren-hilfe/>

Steinke, Andrea. 2023. Climate change and humanitarian change. Challenging norms, mandates and practices. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/klimawandel-und-humanitaerer-wandel/>

Südhoff, Ralf, und Berit Reich. 2023. Welternährungskrise – Warum sie wenig mit Russlands Angriff auf die Ukraine zu tun hat und wie sie überwunden werden kann. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/welternahrungskrise/>



CHA - Centre for Humanitarian Action e.V.

Wallstrasse 15a

10179 Berlin

+49 (0)30 2864 5701

info@chaberlin.org

Février 2024