

Document de principe VOICE – Concord

Associer l'Aide, la Réhabilitation et le Développement(LRRD) : Vers une approche mieux concertée pour améliorer la résilience et l'impact

Juillet 2012

Lors de chaque crise importante, la nécessité d'associer l'aide humanitaire et le développement (LRRD) est inscrit à l'agenda politique. Au niveau de l'UE, les Communications ont eu, en 1996 et 2001, pour objectif d'améliorer ce lien, mais les progrès tangibles sont restés limités. Après la récente famine dans la Corne de l'Afrique, le LRRD est à nouveau apparu comme une priorité pour les départements de l'aide humanitaire et du développement au sein des institutions européennes et des Etats membres. En outre, l'UE travaille actuellement sur sa politique à long terme et sur le financement des priorités pour la période 2014-2020 qui devraient prendre en compte le LRRD. Ce document de principe commun rédigé par les réseaux des ONG VOICE et CONCORD vise à expliquer les raisons de l'importance du LRRD et comment celui-ci peut fournir une aide plus efficace aux populations touchées par la crise et aux groupes vulnérables.

Afin d'assurer une aide plus efficace en utilisant le LRRD, l'UE et les Etats membres devraient :

- Assurer un engagement politique continu en faveur du LRRD, en développant un Plan d'Action incluant des définitions claires et rendant les efforts de l'UE transparents et les progrès mesurables.
- Garantir que le LRRD, la réduction des risques de catastrophe et la gestion des risques soient intégrés dans la programmation du développement dans les pays sujets aux catastrophes et aux crises prolongées ; les programmes devraient être développés en consultation avec la société civile.
- Etablir des liens concrets entre l'aide humanitaire et les programmes de coopération et de développement pour garantir le LRRD, tout en préservant leurs avantages comparatifs spécifiques et tout en assurant une utilisation efficace du financement, avec l'impact le plus élevé possible.
- Améliorer la coordination entre les acteurs et bailleurs de l'humanitaire et du développement à tous les niveaux.
- Assurer un financement adéquat pour le LRRD ainsi que des mécanismes de financement qui soient utilisables au bon moment, prévisibles et flexibles, utilisant d'une façon équilibrée les différents outils financiers disponibles.

A. Logique du LRRD : Qu'est-ce que le LRRD ? Que peut-il apporter ? Quels sont les obstacles ?

Lorsque la catastrophe frappe

... l'aide est avant tout fournie par la population locale et le gouvernement mais l'aide internationale peut aussi être requise. Dès les répercussions immédiates d'une catastrophe, les **activités humanitaires** s'efforcent de sauver des vies et de répondre aux besoins immédiats (par exemple par l'approvisionnement en nourriture et en eau). Au cours de la phase suivante de **réhabilitation**, le but est de développer des conditions propices à la fourniture des services de base et au rétablissement des structures sociales (1). L'idée est de « Reconstruire Mieux, de façon plus Sûre et plus Juste » - en concevant aussi la réponse à la catastrophe comme une opportunité pour aborder les causes fondamentales de la vulnérabilité et des risques futurs. Des conditions améliorées permettront alors la mise en œuvre de **programmes de développement** à moyen et long terme.

Telle est la manière dont le système d'aide internationale s'est enclenché lors des crises des dernières décennies ; mais l'approche en continuum est dans la pratique souvent problématique. Du point de vue des communautés touchées, une situation de catastrophe n'est pas divisée en différentes « phases » ; elle fait partie d'un **cycle continu de maîtrise des chocs, des risques et des incertitudes**.

Qu'est-ce que le LRRD ?

Grâce au LRRD, parfois présenté comme une « transition », le fossé artificiel entre les phases d'aide et de développement peut être surmonté. Comme le terme l'indique, le LRRD concerne le **lien** entre les interventions en termes d'aide, de réhabilitation et développement à plus long-terme, sans tenir compte de l'ampleur ou du type de catastrophe (risques naturels ou conflits soudains, récurrents ou continus). Quand certaines zones d'un pays sont fortement touchées par une catastrophe et d'autres non, le LRRD implique d'ajuster ses méthodologies d'intervention dans les différentes zones au même moment (« contiguum »). Dans les régions touchées, certaines zones peuvent encore avoir besoin d'une aide alimentaire alors que, dans d'autres zones, l'aide peut être redirigée vers des activités génératrices de revenus et d'assistance aux gouvernements afin de créer des cadres légaux pour éviter les crises (ii). Il faut donc aborder le LRRD dans le cadre opérationnel. Le LRRD constitue cependant plus qu'une méthodologie. C'est une culture, une façon de penser qu'il faut intégrer dans la gestion, la politique, le financement, la stratégie et la mise en application opérationnelle ; la cohérence entre les politiques et la pratique est alors plus forte (iii).

Pourquoi le LRRD : Que peut-il apporter ?

En raison du nombre croissant de catastrophes causées par des aléas naturels, des changements climatiques et des conflits, le LRRD devient de plus en plus pertinent. C'est en particulier le cas des groupes de personnes vivant déjà dans la pauvreté et des personnes très vulnérables : ces populations sont souvent les plus touchées par les effets des catastrophes et les moins à même de prendre des mesures de prévention. Le LRRD, lorsqu'il est efficace, peut répondre à la pauvreté engendrée (ou amplifiée) par les catastrophes et les conflits **en posant les bases d'un développement durable** lors des interventions humanitaires. La réflexion sur le LRRD cherche à s'assurer que les programmes humanitaires ne mettent pas en danger le travail de développement et que la mise au point des programmes de développement s'élabore sur la base des connaissances et des résultats acquis dans la phase d'action humanitaire (iv). Une meilleure qualité des liens et de la coordination entre activités humanitaires et activités de développement peut assurer une efficacité (incluant le rapport efficacité – coût) et un rendement plus importants dans le cadre de l'ensemble des efforts d'assistance.

En tant que tel, le LRRD fournit un **moyen d'atteindre un résultat** qu'acteurs humanitaires et acteurs du développement soutiennent ensemble : **améliorer le bien-être, réduire la vulnérabilité et les risques et accroître la résilience des communautés**, de l'individu jusqu'au niveau national. En résumé, il convient de s'assurer que le LRRD fournira bien une meilleure aide.

Exemples du travail d'ONG dans le cadre du LRRD :

- En Ethiopie, Save the Children met en œuvre un programme de moyens de subsistance qui peut être adapté avec souplesse en cas de crise (modificateur de crise USAID). Une Gestion du Cycle de la Sécheresse s'applique en 4 phases : « développement et préparation habituels », « alerte », « réponse d'urgence » et « redressement ». Tout au long de ces phases, les projets de développement en cours dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection se poursuivent et apportent des résultats complémentaires (v).
- En Orissa (Inde), Handicap International mène des projets de développement ainsi qu'un projet global « Disaster Risk Management » (DRM) (Gestion des Risques aux Catastrophes) depuis 2009. Pendant les inondations de 2011, des spécialistes de l'urgence ont fourni depuis Paris des conseils à l'équipe en Inde pour adapter la réponse à une situation humanitaire donnée dans le cadre du projet DRM. Un équilibre a été recherché entre une approche inclusive dirigée vers toutes les populations vulnérables et les besoins spécifiques des personnes handicapées. Au même moment, des personnes formées comme travailleurs communautaires au sein du projet DRM pouvaient immédiatement être impliquées et répondre à la situation. Cette réponse s'est faite en collaboration avec les autorités locales qui connaissaient déjà Handicap International et lui faisaient confiance (vi).
- Dans le Turkana (Kenya), Oxfam associe le travail humanitaire et le travail de développement. Les programmes ont pour objectif de réduire l'insécurité alimentaire grâce à des transferts de fonds et, en même temps, de recommander une meilleure protection sociale des éleveurs par le gouvernement. Ils visent également l'amélioration des moyens d'existence des éleveurs en développant leurs compétences pour négocier des prix plus avantageux et devenir de meilleurs gestionnaires financiers (vii).
- CARE met en œuvre un programme pluriannuel « Regional Resilience Enhancement Against Drought » (« Développement de la Résilience Régionale face à la Sécheresse ») en Ethiopie et au Kenya. Ce programme démontre que les approches efficaces de renforcement de la résilience associent la gestion du risque, la bonne gouvernance et la prise de décision participative, et s'appuient sur l'association des connaissances traditionnelles locales et de la science. La compréhension des mécanismes de vulnérabilité permettra d'améliorer la résilience des populations et permettra de renforcer les liens entre le redressement à la suite d'une catastrophe et le développement. A travers une approche inclusive et de partenariat, il est possible de réussir une transition vers la création d'une résilience mieux intégrée dans les régions sujettes aux sécheresses.

Les obstacles au LRRD : pourquoi ce « fossé » entre aide humanitaire et développement?

Le fossé existe pour des raisons variées : silos programmatiques, obstacles bureaucratiques ou encore différences en termes de méthodes de travail et problèmes conceptuels. L'aide d'urgence et le développement sont conçus pour être différents en termes d'objectifs, d'institutions et de cadres ; ces différences ont eu pour résultats des schémas distincts d'aide et des différences en termes de jargons, de procédures et d'allégeances organisationnelles qui ne reflètent pas la réalité à laquelle sont confrontées les populations dans les régions à haut risque de catastrophe (viii).

En outre, les crises aiguës nécessitant des compétences et des réponses différentes, les ONG disposent souvent de départements distincts pour l'humanitaire et pour le développement. Les contraintes de financement renforcent cette divergence car les bailleurs de fonds peuvent décider de ne financer qu'une phase (ou une partie). Cela peut conduire à l'arrêt soudain de projets car le bailleur pense que la phase d'« urgence » est terminée, ou à l'arrêt de programmes planifiés sur le long terme et qui ont perdu du sens, car la catastrophe a totalement modifié la situation locale de la « phase de développement ».

Exemples de la nécessité du LRRD :

- Lors des inondations au Pakistan en 2010 qui ont touché 20 millions de personnes, de nombreux programmes de développement ont été suspendus 6 mois et se sont poursuivis comme prévu ensuite, sans tenir compte des changements survenus.
- Après la famine dans la Corne de l'Afrique en 2011, le gouvernement kenyan a reconnu que sa réponse était réactive et dominée par la gestion de la crise, plutôt qu'anticipée et centrée sur la gestion préventive du risque (ix).
- Au Sahel, certains considèrent encore la faim comme le résultat de la crise (la sécheresse) alors que les recherches ont mis en évidence que de nombreux facteurs, non limités à la seule sécheresse, entraînent des pics dans les prix des produits alimentaires et que l'augmentation des prix des produits alimentaires est corrélée avec l'accroissement de la malnutrition des enfants : « à la lumière de ces faits, il ne peut y avoir ni assurance excessive, ni sens de la normalité, ni diminution de l'urgence après le retour des pluies et le pic de la crise alimentaire passé » (x).
- Evaluation en 2011 de l'aide humanitaire allemande : « En dépit de l'uniformisation des stratégies de sortie de l'aide humanitaire (...), celles-ci sont cependant souvent non réalistes et insuffisantes pour éviter des opérations prolongées dans un schéma d'urgence. Le changement nécessaire de perspective qui impliquerait depuis le tout début la réflexion sur le suivi (...), n'a pas encore pris place à l'échelle requise » (xi).

B. Création des programmes et des mesures politiques de l'UE conduisant au LRRD

Au niveau de l'UE, les Communications ont souligné en 1996 et 2001 (xii) l'importance d'aborder le LRRD au niveau de l'UE, comme l'a fait en 2007 le Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire. Le LRRD a été reconfirmé comme une priorité par les institutions de l'UE et les Etats membres au cours de la révision à mi-parcours, en 2010, du Consensus sur le Plan d'Action. Le débat a de nouveau été porté au premier plan lors de la crise de 2011 dans la Corne de l'Afrique. En dépit des premiers avertissements, cette crise s'est transformée en famine en raison de la réponse tardive et de l'absence d'une approche LRRD. Les progrès tangibles restent limités, ainsi que le confirme l'examen par des pairs de l'OCDE – DAC en 2012 de la Commission Européenne (xiii). **Le LRRD a besoin d'un changement de mentalité** de la part des bailleurs de fonds dans les domaines du développement et de l'aide humanitaire, et de leurs partenaires.

Le LRRD requiert un engagement politique durable et pas seulement lors d'une grande catastrophe. Il nécessite des liens, de la coordination et du travail interdisciplinaire entre les différentes institutions de l'UE et les Etats membres afin de parvenir à une approche plus innovante concernant la manière d'aborder la situation d'un pays spécifique. Dans la mesure du possible, il exige aussi un bon dialogue et une bonne coordination entre le(s) gouvernement(s) du pays ou de la région en question. Les progrès dans ce domaine sont cruciaux pour améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE. Ces progrès doivent être mesurables.

Au lieu d'utiliser une approche administrative uniforme qui divise la réponse à la catastrophe en différentes phases, l'UE doit **réfléchir à long terme et de manière holistique lors de la conception des programmes d'aide**. Nombreuses sont les crises cycliques, prévisibles ou qui deviennent des réalités chroniques. La programmation des projets devrait être conceptualisée, en envisageant la réponse comme un processus comportant des hauts et des bas et en prenant en compte l'expérience des populations touchées.

Les programmes à long terme sont les mieux adaptés pour préparer la réponse aux crises. En effet, les ONG de développement sont sur le terrain, elles ont tissé des liens avec les communautés et les organismes gouvernementaux ; elles disposent de personnel et d'organisations partenaires sur place. Dans le cas d'une

crise à venir, elles peuvent **agir dès les signaux d'alerte précoce** et adapter rapidement leur programme là où cela est nécessaire. Les acteurs impliqués dans les réponses humanitaires devraient toujours prendre en considération la présence et les connaissances des ONG de développement. Une fois que la crise atteint un seuil critique, une augmentation plus substantielle de l'aide à travers une intervention humanitaire peut se révéler nécessaire. A cette fin, **les bailleurs de fonds doivent faire preuve de davantage de flexibilité**. Ils devraient introduire une sorte de « modificateur de crise », par exemple en incluant la planification de scénarii dans leurs programmes. Ceux-ci pourraient être activés lorsque les signaux atteignent un certain seuil. En outre, les financements traditionnels de projets de développement doivent être distribués plus rapidement dans les situations requérant le LRRD car les pratiques courantes sont trop lentes.

Les bailleurs de fonds humanitaires doivent penser à long terme tout en préservant la spécificité de l'aide humanitaire, y compris les principes humanitaires (xiv). Ils doivent mieux prévoir la durée de l'aide d'urgence et le lieu où peut s'effectuer le lien avec les bailleurs dans le domaine du développement. Quand les agences démarrent un programme humanitaire, le financement d'urgence est par définition d'une durée limitée (par exemple 6 mois). Ceci engendre souvent une incertitude sur la continuité des financements et des difficultés sur la planification à plus long terme. Les projets humanitaires ne devraient pas s'achever sans que ne soient créés des liens avec les programmes de réhabilitation et de développement. Si certains signes montrent que la population n'est pas encore capable de faire face aux conséquences d'une catastrophe ou n'a pas accru sa résilience face à de futures catastrophes, la viabilité de l'aide offerte pourrait être mise en danger. **Le LRRD doit donc comporter des résultats visibles pour les bénéficiaires**. Si ce lien avec la phase de développement est fait, le LRRD pourrait être une solution pour les situations qui ne sont plus financées du fait de l'épuisement du bailleur » (réduction des financements) après de nombreuses années de projets humanitaires « à court terme ».

Qui plus est, si les principes du LRRD étaient suivis et si l'ensemble des acteurs incluait aussi dans leurs programmes **le renforcement des capacités pour répondre à la crise, la réduction du risque de catastrophe et le renforcement de la résilience** (xv), la transition vers la réponse humanitaire (en cas de nécessité) se ferait alors sans heurts car elle serait incorporée dans les programmes à long terme. La préparation aux catastrophes permet des économies des fonds : *« il est beaucoup plus efficace, en termes de coûts, de prévenir et de se préparer à une crise plutôt que d'attendre qu'elle ne se produise. On estime qu'1 \$ US dépensé à la préparation et aux premiers avertissements pourrait remplacer 7 \$ US dépensés en réponse à une catastrophe naturelle »* (xvi). 90 % de l'aide humanitaire est dépensée dans 40 pays bénéficiaires mais seulement 3.7 milliards US \$ ont été dépensés en DDR dans ces pays (sur un total de 363 milliards US \$ en aide de développement) (xvii). Le DDR est nécessaire pour préserver les investissements réalisés et les résultats atteints. L'adaptation aux changements climatiques est également essentielle pour réduire le risque de catastrophe et devrait être systématiquement prise en compte dans les programmes d'aide afin d'être facteur de résilience.

L'UE commençant juste la programmation de ses projets de développement pour la période 2014 – 2020, c'est un moment idéal pour rendre enfin effectif le LRRD. Le LRRD devrait être intégré au niveau des institutions de l'UE, des Etats membres et de la Délégation dans la programmation des pays sujets aux catastrophes naturelles, aux crises prolongées et des pays en sortie de crise. Il est donc de la plus haute importance qu'un dialogue s'instaure entre la Commission Européenne (incluant la DG ECHO (xviii)), les Délégations de l'UE, les gouvernements nationaux et les acteurs de l'aide humanitaire et du développement – y compris les Organismes de la Société Civile (OSC) qui sont des acteurs clés du LRRD. Un tel dialogue devrait se poursuivre tout au long du cycle de programmation des projets.

Afin d'assurer une programmation à plus long terme de l'aide qui tienne compte des crises récurrentes ou régulières, il faudrait garantir un financement continu des opérations. A l'heure actuelle, l'aide financière de l'UE au LRRD est souvent insuffisante et inefficace. Un suivi des cycles de financement à court terme et une flexibilité des moyens à plus long terme sont nécessaires. L'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) et le Fond européen de Développement (FED) doivent proposer un financement flexible pour le LRRD. Pour garantir ces points, **le LRRD doit donc être une composante intégrale dès les premières étapes de la conception de la programmation des projets dans les pays où ceci est approprié**. Nous accueillons donc favorablement le fait que, comme première étape, l'UE cherche à adapter les dispositifs juridiques afin de simplifier le LRRD dans le futur ; par exemple, en spécifiant dans les prochains cadres de l'action externe de l'UE que « des mesures spéciales peuvent être adoptées pour faciliter la transition de l'aide d'urgence aux opérations de développement à long terme » (xix).

Quelques **exemples positifs** pour poursuivre les actions :

- En 2012, l'UE a commencé à piloter des programmes dans la Corne de l'Afrique (SHARE) et le Sahel (« Agir Sahel ») pour améliorer le LRRD en collaboration étroite avec les gouvernements nationaux des Etats touchés avec, comme objectif ultime, une meilleure résilience de la population.
- Certains Etats membres cherchent à améliorer le LRRD en interne et sur le terrain. Ainsi la Suède soutient en Somalie des programmes couvrant les moyens de subsistance, l'Adduction d'eau, l'Assainissement et l'Hygiène ainsi que la santé ; ces programmes sont financés à la fois par des budgets humanitaires et des budgets de développement, ce qui permet aux partenaires d'adapter la programmation lorsque la situation évolue (xx).
- En Afghanistan, le Danemark a assuré le financement du LRRD dans plusieurs régions en soutenant les programmes d'ONG dans les zones quittées par la DG ECHO et en recommandant activement aux partenaires une transition efficace vers le développement sur le terrain.
- Le gouvernement ivoirien, la DG ECHO et la DG DEVCO (xxi) ont lancé en 2012 un « Partenariat pour la Transition » en réunissant les partenaires de l'humanitaire et du développement et les services gouvernementaux compétents afin de garantir un LRRD de qualité. Ce Partenariat est adapté à la situation de la Côte d'Ivoire : il y est essentiel de maintenir une aide directe auprès des populations les plus vulnérables tout en laissant au gouvernement et aux agences de développement le temps de restaurer les infrastructures fonctionnelles gouvernementales assurant la fourniture des services publics de base. Pour chaque intervention, un protocole d'accord sera recherché entre le gouvernement et les agences humanitaires et de développement. Ce protocole d'accord clarifiera les responsabilités de chacun, avec les étapes importantes et les indicateurs précis en matière de contrôle. Du côté de l'UE, les fonds seront fournis à la fois par les dispositifs de l'aide humanitaire et par le FED. Une intervention dans le secteur de la santé pourrait par exemple être le financement par le gouvernement des salaires des travailleurs dans ce domaine, pendant qu'une agence de développement mettrait l'accent sur la réforme du secteur et qu'une agence humanitaire procurerait une aide à court terme et formerait le personnel.
- En se servant de son effet de levier politique, l'UE veut sensibiliser aux besoins de résilience et de LRRD au niveau mondial grâce à son implication dans l'initiative « Personnalités Politiques pour la Résilience aux Catastrophes ». Le Royaume-Uni et l'UNDP ont dirigé conjointement une première réunion en avril 2012. Cette initiative vise à développer une approche globale mieux appropriée aux cas de crises à évolution lente.

C. RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes s'adressent aux institutions de l'UE, aux Etats membres et à leurs partenaires afin d'assurer le bon déroulement du LRRD à tous les niveaux, en particulier sur le terrain :

Développement des stratégies nationales et régionales

- **Un LRRD efficace ne peut se réaliser que si les communautés locales, les autorités locales et les gouvernements nationaux participent activement à la planification, au contrôle et à l'évaluation des programmes.** Les bailleurs de fonds et les agences devraient prendre en compte cet aspect dans le respect et l'appropriation de la Déclaration de Paris,
- **Les stratégies nationales de développement doivent être rédigées en consultation avec les acteurs de la société civile locaux et internationaux**, y compris les groupes de femmes, qui disposent souvent de connaissances et d'expériences précieuses et étendues en matière d'urgences et de LRRD. L'UE a décidé qu'à partir de 2014 un alignement des stratégies nationales de développement deviendrait la norme, les documents de stratégie pays devenant l'exception. Si, dans un pays donné, un document de stratégie pays est encore développé par l'UE, il faudra qu'il soit développé en consultation avec les acteurs de la société civile.
- **Lors des crises prolongées ou dans les pays sujets aux catastrophes, des évaluations régulières des risques ainsi que la nécessité du LRRD devraient être incluses dans les Programmes Indicatifs Pluriannuels.**
- **Dans les cas de catastrophes régionales et transfrontalières, une stratégie et des financements régionaux sont nécessaires.** Le LRRD doit être intégré dans tous les instruments de financement sous la responsabilité de l'ICD et du FED, y compris les instruments géographiques et thématiques. Il faudrait aussi évaluer avec soin quels sont les meilleurs instruments pour soutenir les actions. Le système panafricain pourrait par exemple soutenir les activités LRRD qui ont un impact régional.
- Il devrait être possible de se servir de ces financements régionaux et thématiques pour **aider les populations dans les pays à revenu moyen sujets aux catastrophes et aux conflits** ; ceci est important car plusieurs de ces pays ne recevront plus de financement bilatéral de développement de la part de l'UE.

Coordination des bailleurs de fonds

- **Une meilleure coordination des bailleurs est nécessaire, au niveau du pays, sur le terrain, entre les bailleurs de l'UE aussi bien qu'entre ceux-ci et les autres bailleurs.** Dès le début de la catastrophe, un premier dialogue et une mise au point sont nécessaires entre la DG ECHO et la

délégation UE, ainsi qu'une analyse et une coordination communes autour de la programmation des projets, avec un accord sur les responsabilités respectives. Ceci devrait se réaliser dans les pays disposant des Plans de mise en œuvre humanitaire (Humanitarian Implementation Plans-HIP), mais aussi lors des catastrophes soudaines (dans les pays sans HIP). **Selon la situation (crise prolongée, pays sujet aux crises, tous les autres pays), un niveau adapté de coordination doit être garanti** (nécessité la plus haute pour les crises prolongées).

- Les leçons communes tirées de SHARE et d'autres programmes pilotes devraient renseigner et améliorer la coopération future entre les institutions de l'UE, les Etats membres et les autres bailleurs de fonds.
- Même là où n'existe pas de coopération de développement de l'UE, ou là où un secteur donné (par exemple la santé ou la sécurité alimentaire) n'est pas considéré comme prioritaire par les gouvernements en place et / ou par la délégation de l'UE, le LRRD pourrait être pris en compte grâce aux liens unissant la DG ECHO avec les Etats membres de l'UE, les autres bailleurs (par exemple USAID, la Banque mondiale etc.) mais aussi avec le gouvernement et les autorités locales du pays. Ceci permettrait ainsi à la DG ECHO de se retirer.
- **Au niveau des institutions européennes, à Bruxelles, la DG ECHO, la DG DEVCO et les Services Européens pour l'Action Extérieure (EEAS) ont besoin de mieux dialoguer et planifier en concertation.** Le « groupe interservices sur la transition » récemment créé est une étape bienvenue dans cette optique. De même, les groupes de travail au sein du Conseil qui réunissent les experts des Etats membres sur l'aide humanitaire (COHAFA), l'aide au développement (CODEV) et certaines régions, devraient régulièrement échanger des informations sur les situations des pays nécessitant une approche commune.
- **Afin de rendre mesurables les progrès de l'UE en termes de LRRD, il convient de développer un Plan d'Action** comportant des définitions claires et des mesures concrètes qui amélioreront le LRRD au niveau UE et sur le terrain, en accroissant la transparence et la responsabilité de l'UE dans ce domaine.
- **En plus de la programmation et du financement, le LRRD a des implications opérationnelles.** Même si le LRRD doit être mené de façon différente selon le contexte, il doit apporter des résultats visibles pour les populations touchées. Cela nécessite une coordination entre acteurs de l'humanitaire et du développement (bailleurs et partenaires) sur les aspects opérationnels et géographiques (méthodologie d'assistance, populations cibles etc.).

Coordination au sein des ONG et entre les ONG pour le LRRD

- Les acteurs du développement devraient toujours examiner la façon dont leurs actions peuvent promouvoir une potentielle réponse humanitaire future et, selon leurs ressources et compétences, aider au renforcement des compétences locales pour répondre aux situations d'urgence. Lorsque des programmes de développement font suite à une situation d'urgence, le programme devrait se construire sur la base des connaissances et des résultats dans le domaine humanitaire et prendre en compte pour chaque situation le facteur de risque de la catastrophe.
- Les acteurs humanitaires doivent réfléchir au-delà de la phase d'urgence car, en l'absence d'une vision plus large, il pourrait par exemple ne pas y avoir d'augmentation pérenne de la résilience, ou bien l'aide pourrait générer d'avantage de dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure (xxii).
- Les organisations détenant plusieurs mandats (engagées à la fois dans l'aide humanitaire et le développement) ont une responsabilité particulière pour assurer la coordination interne, en adaptant au contexte leur mode d'intervention.

Financement du LRRD

- **Les stratégies de réponse de l'UE doivent s'appuyer sur un mécanisme de financement qui maintienne une enveloppe de financement non affecté.** Ce financement non affecté peut alors être utilisé de façon flexible avant, pendant et après la catastrophe afin de s'assurer qu'il n'y a pas de coupure entre les phases d'aide et de développement. L'ICD et le 11ème FED devraient tous deux inclure cette possibilité dans les Dispositions réglementaires correspondantes et leurs directives de programmation. Comme de telles dispositions sont prévues dans l'avant-projet des Dispositions réglementaires, nous demandons aux décideurs de faire appliquer ce point dans la législation finale. La DG ECHO, la DG DEVCO et les Services Européens pour l'Aide Extérieure devraient garantir la transparence de la distribution de ces fonds, sur la base de critères de priorités décidés en commun. Selon un critère évident, l'argent devrait être prévu pour les pays sujets aux crises prolongées et aux catastrophes : **plus la vulnérabilité d'un pays aux catastrophes naturelles et aux urgences est haute, plus la prévisibilité des financements LRRD est importante.** Pour les catastrophes soudaines, il faudrait qu'un dispositif financier par pays soit prévu.
- **Les bailleurs humanitaires** devraient s'associer avec ceux du développement pour assurer la **réduction de la vulnérabilité des populations face aux risques futurs, en améliorant la prévisibilité des financements destinés aux opérations.**

- Les activités qui soutiennent le LRRD devraient rester éligibles et encouragées par les **instruments financiers liés à l'aide humanitaire** ; ceci permettrait la transition vers les programmes de développement tout en respectant les principes de « Ne pas nuire ».
- **Un investissement de plus grande ampleur dans la Réduction du Risque de Catastrophe (DDR) dans le cadre des programmes de développement est une composante essentielle du LRRD** ; il est encore plus important pour réduire le besoin de réponses aux urgences. En même temps, l'intégration du DDR et les activités qui préparent le terrain pour le DDR en développement devraient continuer à être soutenues dans le cadre de l'Instrument de l'Aide Humanitaire. **La réduction du Risque de Catastrophe en développement devrait être étroitement associée aux mesures d'Adaptation aux Changements Climatiques.**
- **Afin d'améliorer la flexibilité et la rapidité du financement dans le domaine du développement pour le LRRD, il existe à l'heure actuelle différentes opportunités pour simplifier encore les règles financières en matière d'administration et de mise en œuvre des financements de l'UE** : le travail sur les règles de mise en application de la législation financière du budget de l'UE et du FED, ainsi que les mises à jour régulières du « Guide Pratique pour les procédures de contrat concernant les actions externes de l'UE ». Ceci réduira simultanément la charge administrative que les règles de l'UE imposent aux partenaires en charge de la mise en œuvre.
- **Au cours du processus de Dialogue Structuré qui a culminé en mai 2011, une gamme plus large de mécanismes de financement du développement pour les ONG a été introduite, allant au-delà des procédures classiques d'appels à propositions (par exemple les subventions directes, les subventions de fonctionnement etc.).** Certains d'entre eux pourraient éventuellement soutenir la mise en œuvre du LRRD. **Il est important que de tels mécanismes soient introduits à tous les niveaux juridiques appropriés pour 2014 – 2020 et dans les Règles Communes pour la mise en œuvre des instruments financiers européens pour l'Aide Extérieure.**

i VOICE & CISP (2001) '[Linking Relief to Rehabilitation and Development](#) (booklet), p.12

ii Example from ECHO brochure 'Managing the transition to recovery after a crisis'

iii See also CONCORD & VOICE (2005) '[Tsunami one year after, NGO aid intervention and future challenges](#)'

iv OECD-DAC (2012) '[Tsunami one year after, NGO aid intervention and future challenges](#)'

v Save the Children and Oxfam (2012) '[A dangerous delay, The cost of late response to early warnings in the 2011 drought in the Horn of Africa](#)', p.19

vi GRET (2012) '[Les ONGs de développement face à l'urgence: enjeux et stratégies d'adaptation](#). Journée d'étude, 9 février 2012

vii A dangerous delay, pp.18-19

viii Macrae, J. (2012) 'The continuum is dead, long live resilience', in [VOICE Out Loud 15](#), p.8

ix A dangerous delay, p. 16

x Sahel working group (2011) '[Escaping the Hunger Cycle: Pathways to Resilience](#)', p.8

xi Channel Research (2011) '[German humanitarian aid abroad](#)', Joint evaluation, p.8

xii EC Communications on LRRD of [1996](#) and [2001](#)

xiii [OECD DAC peer review](#) of the European Commission (2012), pp.90-91

xiv "*The EU is firmly committed to upholding and promoting the fundamental humanitarian principles of humanity, neutrality, impartiality and independence*" ([European Consensus on Humanitarian Aid](#), art.10)

xv As also committed to in [Council Conclusions 'Increasing the impact of EU development Policy'](#), 14 May 2012

xvi Minister Costello (2012) 'Joining the dots: Ireland's Approach to DRR and LRRD' in [VOICE Out Loud 15](#), p.14

xvii Development Initiatives (2012) '[Disaster Risk Reduction: spending where it should count](#)', p.2

xviii The Humanitarian Aid and Civil Protection Department of the European Commission

xix [Draft Regulation](#) establishing common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for external action, Title I, article 2

xx Örneus, P. & Magnusson, H. (2012) 'Sweden's flexible approach to LRRD' in [VOICE Out Loud 15](#), p.15

xxi The Development Department of the European Commission

xxii VOICE & CISP, LRRD booklet, p.13

CONTACTS

Inge Brees, VOICE, +32(0)2 541 13 65, information@ngovoice.org, web: www.ngovoice.org

Lonne Poissonnier, CONCORD, +32(0) 27438776, lonne.poissonnier@concordeurope.org, web : www.concordeurope.org