
L'ÉTAT DU SYSTÈME HUMANITAIRE

ÉDITION 2015

La recherche et la rédaction de ce rapport ont été effectuées pour ALNAP par Humanitarian Outcomes.

Auteurs :

Abby Stoddard, chef d'équipe
Adele Harmer
Katherine Haver
Glyn Taylor
Paul Harvey

Une recherche complémentaire a été réalisée par :

Morgan Hughes
Kate Toth
Elisabeth Couture
Amanda Stone
Kelly Chan
Clare Hymes
Kaitlyn Votta

Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement celles des membres d'ALNAP.



Humanitarian Outcomes

Référence bibliographique suggérée :

ALNAP (2015) *L'état du système humanitaire*. Étude d'ALNAP. Londres : ALNAP/ODI.

© ALNAP/ODI 2015. Ces travaux sont soumis à la licence Creative Commons Attribution – licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

ISBN 978-1-910454-36-7

Communication gérée par Maria Gili

Composition par Soapbox, www.soapbox.co.uk

SOMMAIRE

Abréviations	5
Préface	7
Remerciements	8
Résumé	10
À propos de l'étude	10
Résultats clés	11
Conclusions	14
Options de changement	14
1. Introduction	16
1.1 Définitions et cadre analytique	18
1.2 Méthodologie	22
1.3 Limites	30
2. Le Besoin	31
Nouvelles tendances et difficultés de la charge de travail humanitaire	32
2.1 Urgences de plus grande ampleur et dues principalement à des conflits	33
2.2 Le problème de mesurer et de définir les besoins	35
3. La Réponse	37
Les acteurs et les ressources du système humanitaire	38
3.1 Les principaux acteurs humanitaires	39
3.2 Couverture et suffisance	44
3.3 Problèmes et tendances du financement	48
4. Quelle est la performance du système ?	52
4.1 Une évaluation fonctionnelle de la performance du système	53
4.2 Répondre aux catastrophes soudaines gigantesques	56
Étude de cas – Philippines (Typhon Haiyan)	68
4.3 Soutenir les populations en proie à des crises chroniques	69
Étude de cas – République centrafricaine	79
4.4 Renforcer la résilience et les capacités d'autonomie	83
Étude de cas – Mali	88
4.5 Plaider en faveur de l'action et de l'accès humanitaires	92
Étude de cas – Syrie	98
4.6 Comment les bénéficiaires de l'aide évaluent le système humanitaire	99
4.7 Quoi de neuf ? Idées et innovations dans l'assistance humanitaire	104
5. Orienter la flottille	110
Coordination, leadership et principes fondamentaux dans un système complexe	111
5.1 Le fardeau de la coordination	112
5.2 Rechercher un leadership dans un système sans leader	112
5.3 Les principes humanitaires	114

6. Quelle est la suite ?	117
6.1 Conclusions	119
6.2 Options pour l'avenir	119
Les références	122
Notes de fin de document	131
Annexe 1	133

Tableau

Tableau ES-1: La performance humanitaire, ESH 2012 et 2015	12
Tableau 1: Cadre de la recherche	24
Tableau 2: Ressources organisationnelles affectées à l'aide humanitaire, 2013	39
Tableau 3: Financement comparé aux nombres de bénéficiaires ciblés	47

Figures

Figure 1: Le système humanitaire	20
Figure 2a: Réponses aux urgences humanitaires internationales, 2007–2014	33
Figure 2b: Bénéficiaires ciblés de l'aide	34
Figure 3: Bénéficiaires des contributions directes aux urgences, 2010–2014	41
Figure 4: Dépenses humanitaires, 2013	41
Figure 5: Contributions enregistrées en faveur des réponses aux urgences, 2014	42
Figure 6: Flux d'aide humanitaire internationale les plus importants provenant des gouvernements, 2014	44
Figure 7: Total des dons humanitaires directs en faveur des urgences, 2007–2014	45
Figure 8: Couverture des besoins exprimés en pourcentage, par secteur	46
Figure 9: Moyenne des fonds reçus par rapport aux fonds requis par personne ciblée	47
Figure 10: Principale source d'aide selon les perceptions des bénéficiaires (lorsque précisée)	100
Figure 11 : Besoins prioritaires identifiés par les bénéficiaires de l'aide	101
Figure 12: Obstacles perçus à l'obtention de l'aide (lorsque précisés), RDC	102
Figure 13: Obstacles perçus à l'obtention de l'aide (lorsque précisés), Pakistan	102
Figure 14: Obstacles perçus à l'obtention de l'aide (lorsque précisés), Philippines	102

ABRÉVIATIONS

ALNAP	Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)	FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
RCA	République centrafricaine	ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
CERF	Fonds central pour les interventions d'urgence (abréviation anglaise)	OIM	Organisation internationale pour les migrations
CHF	Fonds humanitaire commun (abréviation anglaise)	CIS	Comité international de secours
CAD	Comité d'aide au développement	IRIN	Réseaux d'information régionaux intégrés (abréviation anglaise)
ESH	L'État du système humanitaire	SVI	Serveur vocal interactif
RDC	République démocratique du Congo	MIRA	Évaluation multisectorielle initiale rapide (abréviation anglaise)
FTS	Service de surveillance financière (abréviation anglaise)	MSF	Médecins sans frontières
GHA	Aide humanitaire internationale (abréviation anglaise)	ONG	Organisation non gouvernementale
HXL	Langage d'échange humanitaire (abréviation anglaise)	OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (abréviation anglaise)
IAHE	Évaluation humanitaire interorganisations (abréviation anglaise)	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
IASC	Comité permanent interorganisations (abréviation anglaise)	SMS	Service de messages courts (abréviation anglaise)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge	PRS	Plan de réponse stratégique
PDI	Personnes déplacées internes	ONU	Organisation des Nations Unies
		PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
		HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'enfance (abréviation anglaise)

MINUAUCE Mission des Nations Unies pour l'action d'urgence contre l'Ebola

UNRWA Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (abréviation anglaise)

WASH Eau, assainissement et hygiène (abréviation anglaise)

PAM Programme alimentaire mondial

OMS Organisation mondiale de la santé

PRÉFACE



L'ESH continue de fournir une analyse systématique et des recommandations sur la meilleure façon d'exposer les arguments en faveur de l'amélioration du système humanitaire – un système dont ont besoin plus de personnes qu'auparavant.

L'édition 2015 de L'état du système humanitaire (ESH) s'appuie sur des rapports précédents et présente des preuves attestant des progrès et de la performance du système humanitaire.

Le présent rapport mentionne un certain nombre d'enjeux essentiels, notamment répondre aux besoins humanitaires d'un nombre croissant de personnes, veiller à ce que le système obtienne de bons résultats malgré les tensions actuelles, obtenir les ressources nécessaires pour mener des opérations humanitaires, adhérer aux principes du droit humanitaire et des droits de l'homme internationaux, et éviter la politisation de l'action humanitaire. Au cours des dix dernières années, les besoins ont considérablement augmenté, en raison d'un ensemble complexe de conflits, changements climatiques, rareté de la ressource en eau, changements démographiques et urbanisation. Lorsque les besoins de financement ont atteint 18 milliards de dollars en 2014, les donateurs ont augmenté leurs contributions. Mais malgré cette générosité, l'écart entre les besoins humanitaires et les ressources disponibles pour y répondre continue de s'accroître.

La multitude des crises et les besoins croissants font que le système humanitaire est sollicité au-delà de ses capacités. Près de 80 % de notre travail est effectué dans des pays et régions touchés par des conflits, où les zones de conflits actifs, la prolifération de groupes armés et terroristes, et la facilité d'obtenir des armes produisent des environnements opérationnels complexes. Le droit humanitaire international et les droits de l'homme sont violés de façon flagrante et nous ne protégeons pas les populations civiles. De plus, on demande aux travailleurs humanitaires de rester sur place beaucoup trop longtemps, en partie parce que les négociations politiques demandent du temps, mais aussi parce que les processus visant à maintenir la paix et la sécurité internationales sont dans l'impasse.

Il n'est donc pas surprenant que le présent rapport souligne le fait qu'un nombre croissant de personnes pensent que le système humanitaire n'est pas à la hauteur. Nous devons prendre cette opinion au sérieux mais, comme le souligne l'ESH, nous devons montrer également dans quels domaines le système s'est amélioré. Les leaders humanitaires sur le terrain sont par exemple plus efficaces, les interventions sont mieux coordonnées, le financement commun aide les ONG locales et internationales et nous restons des ardens défenseurs des personnes en détresse.

Nous avons l'unique opportunité, à l'approche du tout premier Sommet mondial sur l'action humanitaire en 2016, de déterminer le programme humanitaire futur et d'améliorer l'action humanitaire. Nous pouvons et devons faire davantage collectivement pour sauver des vies et préserver la dignité des populations en proie aux crises. L'ESH continue de fournir une analyse systématique et des recommandations sur la meilleure façon d'exposer les arguments en faveur de l'amélioration du système humanitaire – un système dont ont besoin plus de personnes qu'auparavant.

Valerie Amos

*Ancienne sous-secrétaire générale des Nations Unies et coordinatrice du secours d'urgence
Directrice actuelle de l'École des études orientales et africaines, Université de Londres*

REMERCIEMENTS

L'état du système humanitaire est une étude vaste et complexe, pour laquelle Humanitarian Outcomes a bénéficié de la direction et du soutien compétents d'ALNAP à trois reprises. Nous remercions John Mitchell, Paul Knox Clarke, Franziska Schwarz, Alice Obrecht et Maria Gili de leur collaboration et de leurs conseils tout au long du projet.

La recherche a également été guidée par un groupe expert de conseil et d'appui qui a non seulement supervisé le développement méthodologique mais qui a également fourni un soutien et une assistance indispensables pour certains éléments, entre autres l'accueil de visites sur le terrain et la diffusion de l'enquête en ligne auprès des professionnels de l'aide humanitaire et des représentants des gouvernements hôtes. Nous remercions tout particulièrement Frédéric Penard et Solidarités International d'avoir accueilli la recherche au Mali et aidé le bureau de recherche de la République centrafricaine ; Mark Schnellbaeher, Jack Byrne, Laura Jacoby et Bryce Perry d'avoir accueilli et appuyé la recherche en Syrie ; et Ben Allen, Eduardo de Francisco et nos collègues d'Action Contre La Faim en Espagne d'avoir accueilli la visite de terrain aux Philippines.

Membres du Groupe de conseil et d'appui :

- Mia Beers, Bureau américain pour l'assistance en cas de catastrophe à l'étranger
- Scott Chaplowe, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- Richard Garfield, Centres américains de contrôle et de prévention des maladies et université de Columbia
- Manu Gupta, Seeds India
- Hansjoerg Strohmeyer, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
- Lars Peter Nissen, Assessment Capacities Project
- Victoria Saiz-Omenaca, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
- Nigel Timmins, Oxfam GB
- Tendik Tynystanov, Croix-Rouge britannique
- Frédéric Penard, *Solidarités International*
- Sophia Swithern, Development Initiatives

Pour terminer, nous tenons à exprimer notre gratitude aux centaines de professionnels, responsables politiques et bénéficiaires de l'aide humanitaire qui ont offert leur temps et fait part de leurs perspectives pour éclairer ce rapport.



Le système humanitaire répond à un nombre d'urgences moins important, mais qui affectent un plus grand nombre de personnes, dont beaucoup ont principalement besoin de protection, le domaine dans lequel l'action humanitaire est le moins en mesure de faire sentir ses effets.

RÉSUMÉ

Le système humanitaire international est plus vaste que jamais en termes de ressources financières et humaines. En 2014, il comprenait quelque 4 480 organisations d'aide opérationnelle dont les dépenses humanitaires totales dépassaient 25 milliards de dollars (voir Tableau 2) et qui comptaient dans leurs rangs environ 450 000 professionnels de l'aide humanitaire. Pourtant, il ne parvient pas à répondre à la demande internationale d'assistance humanitaire. Ces dernières années les limites du système ont été mises à nu, en particulier en 2014, une année qui a connu quatre urgences majeures simultanées suivies de l'épidémie d'Ebola. Les entraves politiques et de sécurité qui ont compromis l'apport de secours aux civils bloqués en Syrie, un pays ravagé par la guerre, associées aux manques de capacités flagrants en République centrafricaine et au Soudan du Sud, ont ombragé les véritables succès humanitaires tels que la réponse au typhon Haiyan (Yolanda) aux Philippines.



Le système humanitaire mondial que nous connaissons n'est pas délibérément orchestré ; il a évolué en grande partie de manière organique, à partir de tentatives altruistes disparates aux niveaux local et international.

Bien que la description d'un système humanitaire « en crise » ou « à la croisée des chemins » faite dans les rapports de ce type soit aujourd'hui un cliché, il semble que l'on ait pris conscience, collectivement, de l'insuffisance de cette entreprise. Déclarer le système « déficient », comme l'ont fait plusieurs observateurs notables, n'est pas exact. Au contraire, sa machinerie institutionnelle et de financement continue de s'améliorer et d'attirer une participation et un soutien plus importants chaque année. Dans les crises multiples, les acteurs humanitaires offrent une aide à la survie et au relèvement, de manière beaucoup plus coordonnée qu'il y a dix ans. Le problème est plutôt que cette aide est apportée à une échelle insuffisante et qu'elle n'a ni les capacités ni la flexibilité de répondre aux multiples demandes que lui imposent les nombreuses crises, tout en étant souvent paralysée par des forces politiques externes. En conséquence, trop de populations ayant besoin d'assistance humanitaire n'en bénéficient toujours pas, ou pas suffisamment. Le système humanitaire mondial que nous connaissons n'est pas délibérément orchestré ; il a évolué en grande partie de manière organique, à partir de tentatives altruistes disparates aux niveaux local et international. Nous avons peut-être atteint les limites de ce que peut accomplir l'introduction, dans cette structure, de nouveaux mécanismes de fortune pour la planification et la coordination.

À propos de l'étude

Le projet L'état du système humanitaire (ESH) est une étude indépendante qui compile les dernières statistiques sur la taille et la portée du système

humanitaire et évalue la performance et les progrès globaux à quelques années d'intervalle. Cette édition fait la synthèse des résultats obtenus de plus de 350 évaluations formelles et autres documents pertinents, de 340 entretiens avec des informateurs clés et d'enquêtes auprès de 1 271 intervenants de l'aide (y compris les représentants des gouvernements hôtes) et de 1 189 bénéficiaires de l'aide, couvrant la période 2012–2014. La performance du système humanitaire est évaluée dans le cadre de ses fonctions essentielles, à savoir répondre aux urgences d'apparition soudaine et venir en aide aux populations en situation de crise chronique, et dans le cadre de son rôle moins bien défini de plaidoyer humanitaire et de soutien à la résilience. Cette évaluation se base sur des critères standard d'évaluation de l'action humanitaire (suffisance/couverture, pertinence/adéquation, efficacité, connectivité, efficience et cohérence).

Résultats clés

Le système humanitaire répond à un nombre d'urgences moins important, mais qui affectent un plus grand nombre de personnes, dont beaucoup ont principalement besoin de protection, le domaine dans lequel l'action humanitaire est le moins en mesure de faire sentir ses effets. La couverture de l'aide diminue, sur le plan de la conformité des contributions humanitaires aux besoins énoncés d'une part, et de la capacité opérationnelle sur le terrain d'autre part. L'épidémie d'Ebola a présenté une urgence régionale grave, nécessitant un renfort supplémentaire de capacités logistiques et de ressources humaines à un niveau de compétences techniques difficiles à trouver. Des erreurs de jugement, pendant les phases initiales de l'épidémie, ont ralenti la réponse et coûté des vies.

Ce n'est que dans sa fonction de réponse rapide aux grandes catastrophes soudaines que le système peut revendiquer succès et progrès indéniables pendant la période examinée. L'intervention nationale et internationale coordonnée, en réponse au typhon le plus destructif dans l'histoire des Philippines, a entraîné des taux de morbidité et de mortalité plus faibles que ceux enregistrés lors des grandes catastrophes naturelles du passé récent. Cet accomplissement est important et ne doit pas être sous-estimé. Cependant, le système n'est pas à la hauteur pour répondre aux besoins humanitaires des populations en situation de crise chronique, qui constituent, de loin, la majorité de sa charge de travail. De graves lacunes dans la couverture ainsi que des réponses plus lentes que prévu ont été observées dans plusieurs situations de crise, en particulier en République centrafricaine et au Soudan du Sud. Le dialogue politique humanitaire s'est de plus en plus axé sur le développement de la résilience face aux catastrophes et sur le renforcement des capacités de réponse nationales et locales, ce qui illustre encore davantage la sollicitation excessive de l'aide dans ces contextes. Alors que le système a du mal à satisfaire ces attentes croissantes, les débats cherchent toujours à savoir si ces tâches ressortent du domaine humanitaire ou de celui du développement.

Tableau ES-1 / La performance humanitaire, ESH 2012 et 2015

Suffisance/couverture	Efficacité	Pertinence/adéquation
ESH 2012 (2009–2011 comparé à 2007–2008)		
		
<p>Aucun progrès</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les déficits de financement et les écarts de couverture continuent. • La couverture des besoins déclarés reste immuable. • La perception de suffisance chez les acteurs humanitaires interrogés a baissé jusqu'à 34 % (36 % en 2010). 	<p>Progrès mitigés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs des programmes ont été en grande partie atteints. • Cependant, des faiblesses ont été identifiées dans le leadership et la ponctualité. 	<p>Amélioration</p> <ul style="list-style-type: none"> • De modestes améliorations se sont produites au niveau de l'alignement sur les priorités des gouvernements hôtes. • Des progrès ont été réalisés dans les méthodes et outils d'évaluation des besoins pour communiquer avec les populations affectées. • Des faiblesses ont persisté dans la consultation locale, sur les projets, avec les bénéficiaires en particulier.
ESH 2015 (2012–2014 comparé à 2009–2011)		
		
<p>Déclin (avec quelques exceptions)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Malgré l'augmentation du financement, la couverture globale a diminué. • La plupart des lacunes ont été observées en matière de soutien en cas de crises chroniques, notamment des déficits dans le financement, les capacités techniques et le recrutement, ainsi que des contraintes d'accès. • Des améliorations de couverture ont été mentionnées dans le cadre des réponses aux catastrophes naturelles. • La perception de suffisance chez les acteurs humanitaires interrogés a baissé jusqu'à 24 % (34 % en 2012). • Un plus grand pessimisme a été exprimé quant à l'aptitude à atteindre les populations en difficulté dans les conflits, principalement en raison de l'insécurité. 	<p>Progrès mitigés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des améliorations ont été notées en matière de ponctualité et de mortalité / morbidité dans les réponses rapides aux grandes catastrophes naturelles. • Des améliorations ont été notées dans la coordination et la qualité du leadership et du personnel dans les grandes urgences. • La performance était mauvaise dans les situations de conflit. • L'efficacité a été qualifiée de faible par la majorité des répondants à l'enquête. • Les problèmes transversaux n'ont pas encore été systématiquement abordés. La majorité des progrès ont été réalisés dans le domaine de l'égalité des sexes, mais on doit faire davantage dans les domaines de l'âge et du handicap. 	<p>Aucun progrès</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une petite majorité (51 %) a déclaré que l'évaluation des besoins s'était améliorée mais n'a constaté aucun progrès dans la sollicitation de la participation locale. • Des innovations méthodologiques se sont produites dans l'évaluation des besoins, mais aucun consensus n'a été atteint sur les outils. • Davantage de mécanismes de rétroaction ont été créés, mais il existe peu de preuves indiquant que les populations affectées avaient contribué à la conception des projets ou à l'approche employée.

connectivité	Efficience	Cohérence/principes
 <p>Amélioration</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des améliorations, pour la plupart suscitées par les États hôtes, se sont produites avec l'établissement d'autorités nationales de gestion des catastrophes et des liens législatifs entre clusters. • Plus grand nombre de normes et d'outils de redevabilité, mais sous-investissement dans les capacités des partenaires locaux. 	 <p>Aucun progrès</p> <ul style="list-style-type: none"> • De nouvelles économies d'argent ou de temps importantes n'ont pas été observées. • Selon les perceptions, les donateurs recherchant de plus grands gains d'efficience en utilisant un nombre moins important de canaux de financement créaient des inefficacités à long terme, comme la répercussion des frais généraux et des exigences de rapports plus sévères. 	 <p>Déclin</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il a été noté que les principes étaient de plus en plus compromis car de nombreuses ONG humanitaires s'alignaient sur les programmes politiques et militaires. • Le fossé entre organisations strictement humanitaires et organisations à missions multiples s'est creusé. • Des coupures et frictions constantes ont été notées dans les programmes de développement à long terme.
 <p>Peu de progrès</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les progrès limités obtenus en Asie ont été amoindris par le manque de progrès dans de nombreuses autres régions. • Les participants à l'enquête ont noté peu de participation et de consultation des autorités locales. • La consultation et la participation des bénéficiaires ont été classées parmi les plus déficientes chez les intervenants. 	 <p>Peu de progrès</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucun changement important ni développement nouveau n'ont été notés depuis le dernier examen. • Quelques exemples de nouveaux gains d'efficience sur une petite échelle (au niveau des projets) ont été notés. • Quelques inefficacités de ressources ont été cités dans le cadre du déploiement rapide suite au typhon Haiyan et dans la réponse à la crise des réfugiés syriens. 	 <p>Aucun progrès</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les programmes de stabilisation et anti-terrorisme ont continué d'influencer les décisions de financement humanitaire des donateurs. • Les mesures de protection de l'aide humanitaire exercées par les donateurs et leur considération des principes se sont affaiblies. • On note un sentiment d'instrumentalisation et de politisation accrues de l'assistance humanitaire, y compris de la part des États affectés. • Malgré l'essor du concept de résilience, aucun progrès n'a été réalisé pour adapter la modification de l'architecture de l'aide, ni pour mettre en œuvre des ressources de développement à un stade plus précoce de la réponse et du relèvement.

Dans le plaidoyer auprès d'acteurs politiques, les travailleurs humanitaires sont devenus plus sophistiqués mais n'ont toujours pas adopté une approche stratégique et unifiée. La plupart des succès du plaidoyer concernent des objectifs de petite envergure, comme l'accès temporaire à des lieux spécifiques pour les interventions humanitaires. Le plaidoyer visant à obtenir des solutions plus générales à des crises complexes, comme celles en Syrie et au Soudan du Sud, a rarement produit des résultats tangibles. L'expérience de ces dernières années nous rappelle que l'action humanitaire a des limites et qu'elle ne peut corriger les échecs politiques ou de développement.

Le tableau de la double page suivante résume la performance globale du système en la comparant aux résultats obtenus dans l'étude précédente, ESH 2012 (ALNAP). Il illustre la conclusion suivante de ce rapport : face aux énormes difficultés rencontrées pendant la période d'examen, on observe, dans l'ensemble, un déclin dans l'aptitude du système à satisfaire les besoins d'assistance humanitaire.

Conclusions

L'évaluation globalement négative de la performance du système humanitaire présentée dans ce rapport n'est pas censée indiquer que les organismes d'aide ou que les structures de coordination individuels se sont sensiblement détériorés. Au contraire, certaines parties du système fonctionnent de mieux en mieux : le Programme de transformation a contribué à élever le niveau de la réponse rapide et à améliorer le leadership humanitaire. Les approches du nouveau Cycle de programme humanitaire et du Plan de réponse stratégique ont renforcé la coordination de la planification et de la mobilisation des ressources. Des innovations dans le domaine de la communication, de la gestion de l'information et de la cartographie, ainsi que la croissance des organisations interhumanitaires qui servent le système, ont aidé à graisser les rouages. Le financement commun et l'introduction du financement pluriannuel dans quelques contextes de besoins chroniques continuent de réduire les inefficacités.

Mais ces améliorations sont largement centrées sur le processus de prestation de l'aide plutôt que sur la substance et les résultats. Alors que la demande d'assistance humanitaire augmente et que le climat politique dans lequel elle navigue devient moins propice, on reconnaît de plus en plus l'insuffisance structurelle inhérente du système. Alors même que ses mécanismes deviennent plus élaborés et mieux ajustés, le système est toujours apparenté à une calculatrice de poche qui tente d'accomplir le travail d'un ordinateur. Il n'est pas juste d'exiger que le système rende des comptes sur un rôle beaucoup plus large que celui pour lequel il a été conçu ou celui que l'on peut raisonnablement espérer de lui, mais la question suivante se pose alors : devrions-nous peut-être créer autre chose ?

Options de changement

Le rapport ESH est conçu pour être descriptif plutôt que normatif, et à ce titre il s'abstient de faire des recommandations spécifiques aux intervenants et aux dirigeants (qui ne les ont d'ailleurs pas demandées). Il conclut plutôt en énonçant les domaines de l'assistance humanitaire internationale qui ont le plus grand besoin de changement et résume le raisonnement actuel sur les options de changement qui pourraient exister. Celles-ci vont de suggestions relativement modestes pour que les grands acteurs humanitaires de mise en œuvre fassent un inventaire systématique de leurs capacités techniques, matérielles et financières afin d'identifier et de résoudre les lacunes, jusqu'à des idées plus ambitieuses, comme des contributions humanitaires obligatoires de la part des gouvernements et l'unification des fonctions humanitaires et de la structure hiérarchique des Nations Unies.

Les demandes de réforme radicale, émises aujourd'hui aux plus hauts niveaux du système humanitaire, sembleraient justifiées. L'imminent Sommet mondial sur l'action humanitaire pourrait offrir l'opportunité majeure d'inciter au changement, mais cela demanderait une volonté politique concertée de la part des États membres, et en particulier des grands donateurs, qui jusqu'à présent n'est pas évidente. Le danger est également que le dialogue actuel sur la réforme passe à côté de l'essentiel. Les objectifs d'accroître la connectivité du système avec les acteurs des États affectés et de renforcer les capacités permettant de transférer une plus grande partie de la réponse humanitaire vers les niveaux requis – locaux, nationaux et régionaux – sont importants. Mais ils ne sont pas fondamentalement contradictoires avec un système mondial consolidé dans lequel des lignes d'autorité et de responsabilité plus claires peuvent rapidement guider les ressources et acteurs internationaux sur une grande échelle. Ces deux types de changement sont nécessaires, de même que la base de ressources élargie qui les rendrait possibles. Le système humanitaire doit mieux dialoguer avec la société civile et les dirigeants locaux lorsque les capacités le permettent, aider à créer ces capacités lorsqu'elles sont absentes et les contourner lorsqu'il s'agit de sauver des vies. ●

1

INTRODUCTION

Ce rapport, le troisième dans la série de L'état du système humanitaire (ESH), examine la performance du système de 2012 à 2014. Son cadre de recherche et sa méthodologie correspondent toujours aux éditions précédentes mais ont été étoffés et affinés à certains endroits.

L'objectif de l'étude relative à l'ESH est de rassembler des preuves et d'en faire la synthèse afin de former un tableau global du système et d'indiquer dans quelle mesure il répond aux besoins des populations affectées par les conflits et les crises. Ce faisant, le rapport vise à éclairer la discussion politique mondiale et à aider à améliorer la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire.

1.1 Définitions et cadre analytique

Système ? Quel système ?

Au début de chaque examen, nous avons jugé nécessaire d'expliquer l'utilisation du mot « système » pour décrire l'ensemble plutôt désordonné d'acteurs et d'activités du secteur humanitaire. Certains commentateurs ont objecté à l'utilisation de ce terme au motif qu'il insinue une logique interne et un ordre fonctionnel qui n'existent pas dans la sphère humanitaire. D'autres pensent que la tentative même de démarquer un système est une tentative d'exclusion, qui définit un groupe interne par rapport à un groupe externe sans aucun intérêt – ou pire, qu'il invoque et perpétue le sens d'une relation hiérarchique entre les organismes d'aide internationaux, qui contrôlent la plupart des ressources, et les organisations et personnes locales, qui fournissent la majeure partie de l'aide.

Tous les modèles socio-économiques de ce type sont subjectifs et diffèrent en fonction du poste d'observation et du but des modelleurs. Ceci est particulièrement vrai lorsque c'est appliqué à une activité humaine aussi fondamentale que l'aide aux personnes en difficulté. Ces constructions mentales ne sont en réalité que des fictions utiles, créées afin de comprendre, de décrire et potentiellement d'influencer le processus observé. De ce fait, la définition du système humanitaire donnée dans l'étude de l'ESH est destinée uniquement à définir le champ de l'étude de manière à le rendre significatif et utile en tant que sujet d'analyse et à pouvoir l'améliorer par une action collective.

Nous rejetons également la notion que le fait d'étudier « le système » signifie nécessairement se limiter aux entités occidentales, axées sur les Nations Unies, et ignorer les acteurs locaux et régionaux ainsi que les acteurs internationaux émergents. Ces acteurs non occidentaux font partie intégrante du système et nous les avons inclus dans notre analyse. Il est vrai, toutefois, qu'en raison du grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) des pays hôtes et du manque de données enregistrées sur leurs activités, la tâche analytique est rendue plus difficile.

Cette étude emploie le terme « système » dans un sens organique plutôt que mécaniste, en tant que tout complexe formé d'éléments interactifs et apparentés. Le système humanitaire est ainsi défini comme **le réseau d'entités institutionnelles et opérationnelles interconnectées par lequel l'assistance humanitaire est fournie lorsque les ressources locales et nationales sont insuffisantes pour répondre aux besoins de la population affectée**. La caractéristique la plus prononcée pourrait être l'interdépendance des acteurs qui le composent, car dans une urgence humanitaire nulle entité ne peut servir les besoins de la totalité d'une population affectée. Cette tâche exige les actions associées d'autres donateurs, acteurs de mise en œuvre et institutions hôtes. De plus, bien que sans leader et fragmenté, le système expose des preuves de normes, valeurs et principes communs et démontre une convergence d'intérêts qui, en dépit des protestations qui affirment le contraire, suggère l'action d'un élément systémique.

Acteurs clés

Le système humanitaire ainsi défini est composé d'entités organisationnelles dont l'activité fondamentale et la raison d'être sont l'action humanitaire, ainsi que d'autres acteurs qui peuvent jouer un rôle important dans le secteur de l'aide mais qui ont d'autres fonctions et objectifs principaux. Le premier groupe peut être considéré comme les acteurs principaux. Ils ont pour mission première de fournir de l'aide, ils sont reliés entre eux au niveau opérationnel ou financier, et beaucoup partagent des objectifs et des principes normatifs supérieurs d'action humanitaire. Ils comprennent les entités suivantes :

- les ONGS locales, nationales et internationales ;
- les organisations humanitaires des Nations Unies ;
- le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ;
- les organismes des gouvernements bénéficiaires chargés de répondre aux crises ;
- les antennes humanitaires d'organisations intergouvernementales régionales ;
- les organismes et bureaux de gouvernements donateurs qui fournissent un financement et une coordination humanitaires.



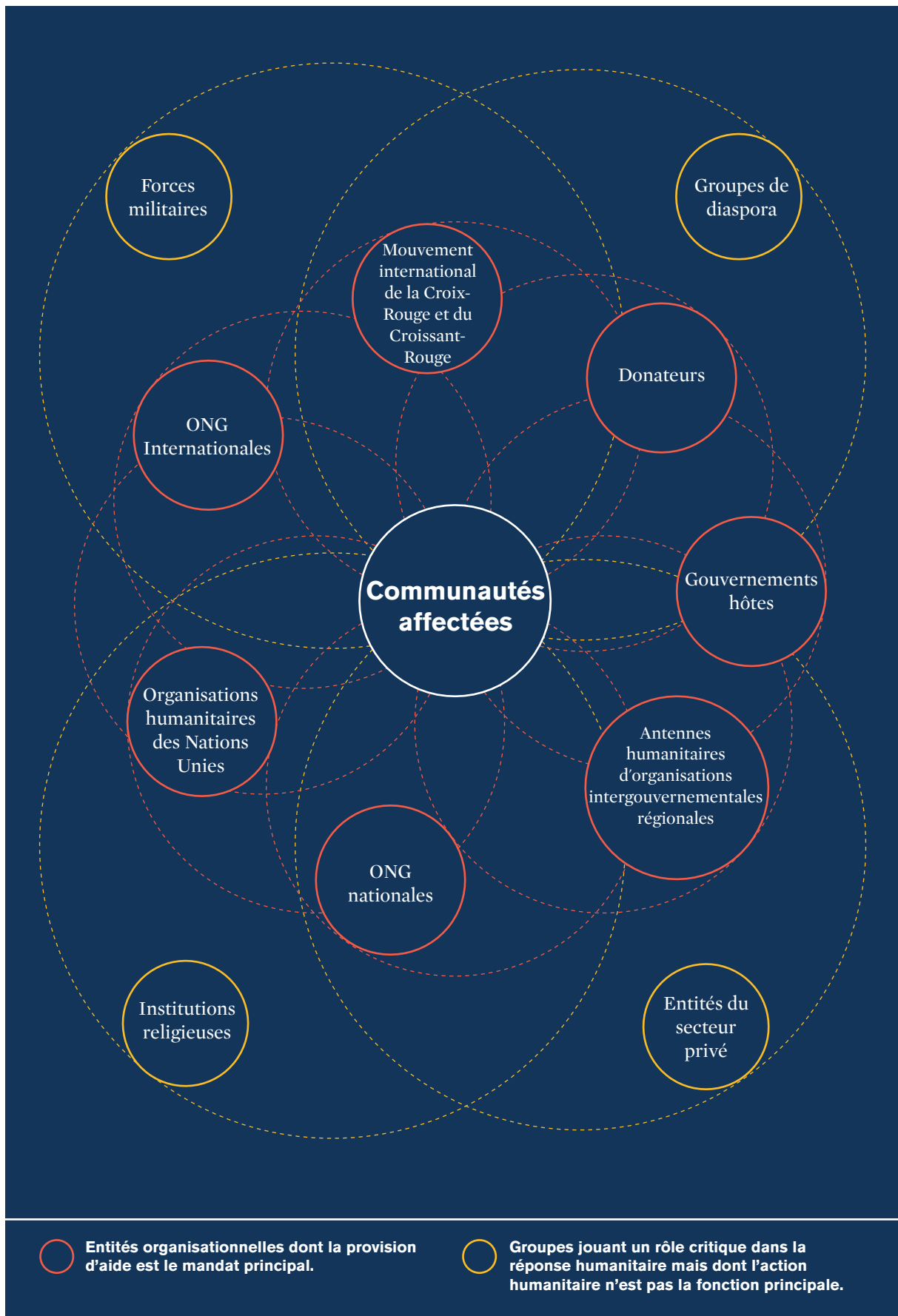
Autrement dit, le système de l'aide humanitaire existe pour combler des lacunes. Il peut compléter les capacités nationales de réponse à une catastrophe, remplacer un secteur public absent ou intervenir pour protéger et aider les civils pris entre des parties belligérantes.

Les forces militaires, les institutions religieuses, les entités du secteur privé et les groupes de diaspora jouent souvent aussi un rôle critique dans la réponse humanitaire. Dans certaines urgences, ils peuvent agir parallèlement ou en coordination avec les autres membres du système humanitaire, mais l'action humanitaire n'est pas leur fonction essentielle. Leur participation est en principe déterminée par l'emplacement géographique de la crise, et ils ont généralement des approches et des objectifs finaux différents. Leurs activités affectent néanmoins les acteurs humanitaires principaux et fournissent un contexte important pour leur travail.

L'ampleur et le type de ces lacunes varient, et les réponses humanitaires doivent être adaptées en conséquence. Un pays à revenu moyen, ayant un gouvernement stable, aura des besoins très différents de ceux d'un État en faillite dont la population n'a pas accès aux services et aux moyens de survie les plus fondamentaux. ALNAP propose une réflexion sur la base de quatre modèles fondamentaux de la réponse humanitaire, en fonction de la crise : réponse intégrale (lorsque les besoins sont importants et que le gouvernement hôte manque de capacités), réponse freinée (dans les situations de conflit et de remise en question des principes humanitaires), réponse complémentaire (dans les pays à revenu faible et intermédiaire ayant des capacités croissantes) et réponse consultative (dans les pays à revenu intermédiaire et élevé ayant des lacunes techniques spécifiques à combler) (Ramalingam et Mitchell, 2014).

L'ampleur et le type de ces lacunes varient, et les réponses humanitaires doivent être adaptées en conséquence. Un pays à revenu moyen, ayant un gouvernement stable, aura des besoins très différents de ceux d'un État en faillite dont la population n'a pas accès aux services et aux moyens de survie les plus fondamentaux. ALNAP propose une réflexion sur la base de quatre modèles fondamentaux de la réponse humanitaire, en fonction

Figure 1 / Le système humanitaire



de la crise : réponse intégrale (lorsque les besoins sont importants et que le gouvernement hôte manque de capacités), réponse freinée (dans les situations de conflit et de remise en question des principes humanitaires), réponse complémentaire (dans les pays à revenu faible et intermédiaire ayant des capacités croissantes) et réponse consultative (dans les pays à revenu intermédiaire et élevé ayant des lacunes techniques spécifiques à combler) (Ramalingam et Mitchell, 2014).

Cadre analytique

L'étude a évalué le système humanitaire sur sa performance et ses progrès dans la période 2012–2014, en utilisant les critères d'évaluation de l'OCDE-CAD (Organisation de coopération et de développement économiques, Comité d'aide au développement), modifiés pour l'action humanitaire (OCDE-CAD, 1991 ; Beck, 2006) : couverture/suffisance, pertinence/adéquation, efficacité, efficience, connectivité, cohérence et impact.

Le rapport de cette année diffère des éditions précédentes en ce qu'il ajoute un deuxième niveau organisationnel au cadre de recherche : les fonctions essentielles du système humanitaire. Cela fournit une logique analytique plus claire de ce qui est évalué et, nous l'espérons, améliore la lisibilité.

Le système humanitaire peut être considéré comme ayant deux fonctions principales et deux fonctions auxiliaires.

Les fonctions « principales » sont les suivantes :

- fournir un secours rapide en réponse aux grandes catastrophes soudaines qui dépassent les capacités de réponse des États et des acteurs locaux ;
- répondre aux besoins humanitaires fondamentaux des populations soumises à des conditions de crises chroniques dues aux conflits, aux catastrophes naturelles répétées, aux échecs du développement ou de la gouvernance ou à une combinaison de ces facteurs.

Les fonctions auxiliaires sont les suivantes :

- renforcer les capacités de préparation locale en cas de catastrophe, le relèvement et la résilience générale ;
- plaider en faveur de l'action et de l'accès humanitaires au nom des personnes affectées par les crises.

Les quatre fonctions décrites ci-dessus ne constituent pas une liste complète des activités humanitaires et n'ont pas une importance égale dans chaque cas. Des éléments de chaque fonction sont généralement mis en œuvre à divers degrés dans un contexte humanitaire donné.

Le Tableau 1 résume le cadre de recherche utilisé comme base pour les questions des entretiens, pour les enquêtes auprès des intervenants et des bénéficiaires et pour les catégories de synthèse de l'évaluation de cette étude (voir les Annexes de l'ESH – www.alnap.org/resource/sohs2015-annexes). Quatre urgences (qui apparaissent également dans le Tableau 1) ont été

choisies pour une étude plus approfondie, représentant chacune les quatre fonctions humanitaires explorées dans l'étude. Les points saillants de ces quatre études de pays sont présentés dans des encadrés tout au long du rapport.

1.2 Méthodologie

L'équipe de recherche de l'ESH 2015 était composée de partenaires de Humanitarian Outcomes et d'assistants à la recherche. ALNAP (Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire – Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action), commanditaire et hôte institutionnel du projet ESH, a géré et dirigé l'étude.

Comme dans les années précédentes, la recherche comportait six éléments principaux :

1. la compilation et l'analyse de statistiques descriptives ;
2. l'examen et la synthèse d'évaluations formelles et d'autres ouvrages secondaires ;
3. des entretiens avec des informateurs clés ;
4. des visites sur le terrain ;
5. des enquêtes auprès d'acteurs humanitaires et de représentants des gouvernements hôtes ;
6. des enquêtes auprès des bénéficiaires de l'aide humanitaire.

Statistiques descriptives

L'étude de l'ESH a mesuré l'ampleur et la portée du système humanitaire en quantifiant ses ressources organisationnelles, humaines et financières et en les comparant aux mesures quantifiées des besoins. Cet exercice a été réalisé par le biais de la cartographie organisationnelle, l'analyse des charges de travail et l'analyse financière.

- **Cartographie organisationnelle** : La Base de données mondiale des organisations humanitaires (Humanitarian Outcomes, 2015) a été le principal outil de recherche utilisé pour quantifier les acteurs de mise en œuvre du système. La base de données contient des informations sur plus de 4 000 organisations opérationnelles qui fournissent une aide dans les urgences humanitaires, y compris des ONG nationales et internationales, des agences des Nations Unies et des entités de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge. Elle contient leurs secteurs et pays d'opération, les dépenses humanitaires annuelles, le nombre de personnel et d'autres données organisationnelles de base. Les informations ont été obtenues auprès de sources publiques, entre autres des rapports annuels et des états financiers d'organisations ; lorsque des chiffres tangibles n'étaient pas disponibles, des estimations ont été établies à l'aide de l'algorithme qui utilise les moyennes d'organisations de taille et d'opérations similaires. (Voir les annexes de l'ESH – www.alnap.org/resource/sohs2015-annexes).

- **Analyse de la charge de travail** : L'équipe a recueilli des informations sur les pays affectés par une urgence auprès de sources telles que la base de données sur les situations d'urgence (EM-DAT) du Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, le Service de surveillance financière (FTS) fourni par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (FTS, 2015) et les ensembles de données de la Banque mondiale. L'ensemble de données sur la charge de travail a été compilé afin de glaner les nombres, les types, les lieux et la gravité relative (nombre de personnes en difficulté) des crises humanitaires qui surviennent ou qui sont en cours durant la période étudiée, et pour les comparer à la réponse.
- **Analyse financière** : L'étude a utilisé deux mesures différentes pour calculer les ressources financières du système humanitaire. Nous avons étudié, en premier lieu, les contributions directes enregistrées pour des interventions d'urgence spécifiques qui ont eu lieu dans la période étudiée (FTS, 2015) afin de déterminer les tendances du volume de l'aide, des donateurs et des canaux de financement. Pour analyser les tendances mondiales du financement humanitaire, le FTS reste l'ensemble de données le plus complet et le plus utile qui soit disponible. Toutefois, il ne rend pas compte de la totalité des ressources humanitaires au sein du système international dans une année donnée. Il omet, par exemple, des parties de fonds non affectés collectés par des organisations humanitaires auprès du public, qui ne sont généralement pas mentionnées au FTS. C'est pourquoi, outre l'analyse du FTS, l'équipe de l'étude a également considéré les ressources organisationnelles globales pour l'action humanitaire basées sur les informations relatives aux budgets et aux dépenses des organismes (Humanitarian Outcomes, 2015). L'exercice de cartographie organisationnelle a réuni des informations budgétaires sur les dépenses humanitaires à l'étranger subies par toutes les agences humanitaires des Nations Unies (plus l'OIM), le CICR, le FICR et les ONGI. Dans la mesure du possible, les chiffres ont été tirés de rapports annuels et d'états financiers vérifiés, compilés dans la Base de données mondiale des organisations humanitaires. Dans les cas de données manquantes, les chiffres ont été saisis à l'aide d'une formule basée sur les moyennes du type et du niveau organisationnels (voir les annexes de l'ESH – www.alnap.org/resource/sohs2015-annexes). Les deux ensembles de données permettent donc d'effectuer une analyse rigoureuse des tendances et une estimation plus complète des capacités financières globales du système.



340
ENTRETIENS
AVEC DES
INFORMATEURS
CLÉS ONT
CONTRIBUÉ À
L'ANALYSE DE
L'ESH 2015.

Synthèse de l'évaluation et analyse bibliographique

Les résultats de 147 évaluations formelles réalisées entre 2012 et 2014, couvrant 38 pays, ont été résumés à l'aide d'un protocole élaboré dans les études de l'ESH précédentes. Chaque rapport a été examiné, catégorisé et codé selon un ensemble de questions de recherche standard (Tableau 1), puis enregistré sur un tableur unique. Cela a permis une analyse

		Critères d'évaluation: Questions de la recherche	
Fonctions humanitaires essentielles		Couverture/suffisance Le volume et la distribution des ressources sont-ils suffisants pour répondre aux besoins ? Dans quelle mesure les besoins sont-ils couverts ?	Efficacité Dans quelle mesure les objectifs humanitaires ont-ils été atteints ? La réponse a-t-elle eu lieu en temps voulu ?
FONCTIONS CLÉS	 <p>FUNCIÓN 1 Réponse rapide aux catastrophes soudaines</p> <p>Philippines, Typhon Haiyan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Volume des flux financiers publics et privés suite à l'apparition de la catastrophe. • Suffisance perçue par les acteurs humanitaires, les gouvernements hôtes et les bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Délai entre l'apparition de la catastrophe et le démarrage des activités. • Objectifs spécifiques atteints ou non atteints, selon les évaluations. • Perception de l'efficacité relative des différents secteurs et acteurs, d'après les réponses à l'enquête.
	 <p>FUNCIÓN 2 Soutien en cas de crise chronique</p> <p>République centrafricaine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Flux de financement annuels mondiaux et sectoriels, comparés aux besoins. • Présence mondiale et sectorielle des programmes, comparée aux besoins. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisations basées sur les objectifs (identifiés dans les plans de réponse stratégiques, les propositions relatives aux programmes et autres), selon les évaluations.
	 <p>FUNCIÓN 3 Encourager la résilience et la préparation</p> <p>Mali</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Flux de financement destinés à la préparation et à la résilience, comparés aux besoins. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de préparation (financement d'avance et déploiement rapide). • Amélioration de la réponse démontrée ou relèvement plus rapide dans les urgences ultérieures.
	 <p>FUNCIÓN 4 Plaidoyer</p> <p>Syria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources institutionnelles consacrées au plaidoyer aux niveaux mondial et national. 	<ul style="list-style-type: none"> • Changements dans les politiques suscités par des acteurs politiques et attribués aux activités de plaidoyer.

Pertinence/ adéquat Les interventions abordent-elles les besoins prioritaires des bénéficiaires ? Dans quelle mesure ces besoins guident-ils la conception des programmes ?	Efficience Les produits reflètent-ils l'utilisation la plus rationnelle et la plus économique des intrants ?	Connectivité Les activités humanitaires tiennent-elle compte d'autres acteurs et initiatives clés ?	Cohérence L'intervention respecte-t-elle les principes humanitaires fondamentaux et s'aligne-t-elle sur les objectifs plus larges de paix et de développement ?
<ul style="list-style-type: none"> • Évidence de la participation des gouvernements ou des communautés à l'évaluation et à la hiérarchisation des besoins, et leadership exercé par ces acteurs. • Consultation des communautés locales et des bénéficiaires sur les évaluations des besoins, les appels et autres mécanismes de rétroaction. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emploi des matériaux et plateformes logistiques les plus efficaces pour le type de catastrophe. • Allocation rationnelle du temps et des ressources, selon la perception des participants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Division efficace du travail entre donateurs et canaux de financement. • Économies d'échelle par rapport aux pertes dans la répercussion des frais généraux des dispositions de sous-partenaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implication des autorités locales et nationales (le cas échéant), des acteurs du développement et de la société civile dans l'ensemble du cycle du programme (évaluation et hiérarchisation des besoins, planification, mise en œuvre, suivi et évaluation). • Existence de plans de sortie ou de transition.
<ul style="list-style-type: none"> • Importance opérationnelle accordée aux besoins prioritaires. • Utilisation des évaluations systématiques, générales et participatives des besoins. • Consultation des bénéficiaires et mécanismes de rétroaction. 	<ul style="list-style-type: none"> • Allocation rationnelle du temps et des ressources, selon la perception des participants. 		<ul style="list-style-type: none"> • Évidence de la promotion et du respect du droit humanitaire international par les acteurs humanitaires (déclarations publiques et contributions politiques, à travers la surveillance des médias). • Respect des principes humanitaires fondamentaux (cartographie des résultats des réunions pertinentes aux niveaux mondial et régional et perceptions indiquées par les données d'enquête). • Évidence d'une réconciliation avec les priorités du développement et de la construction de la paix lorsque c'est possible, indépendance vis-à-vis des priorités humanitaires lorsque nécessaire (évaluations).
<ul style="list-style-type: none"> • Activités et ressources ciblées de manière stratégique vers les régions les plus vulnérables aux chocs et aux catastrophes. • Consultation et participation des populations en matière de détermination des besoins. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adéquation de la préparation et des intrants en matière de résilience. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Planification et activités par rapport aux priorités de plaidoyer identifiées collectivement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Résultats mesurables des activités et du temps passé sur les initiatives de plaidoyer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indépendance des objectifs humanitaires vis-à-vis des autres programmes. 	

quantitative, partielle et comparative des résultats. Les évaluations ont également été notées qualitativement selon les normes et les recommandations du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE), de l'OCDE-CAD et d'autres organes, et pondérées en conséquence dans l'analyse.

L'analyse des documents autres que les évaluations formelles a couvert 276 rapports publiés, articles, documents non publiés et articles d'opinion. Le but de l'examen était de faire la synthèse d'un large éventail d'opinions qualifiées sur l'état actuel et futur de l'assistance humanitaire.

Les annexes de l'ESH (www.alnap.org/resource/sohs2015-annexes) donnent une liste complète des évaluations et autres documents étudiés et une liste annotée des catégories de la matrice d'évaluation, y compris les critères de pondération.

Entretiens avec des informateurs clés

L'équipe de l'ESH 2015 a interrogé 340 individus – aussi bien en personne dans le cadre de la recherche sur le terrain, qu'à distance, depuis le siège de l'étude. Les informateurs clés sélectionnés représentaient en gros les grands acteurs et secteurs du système international et des systèmes nationaux, et reflétaient leur part proportionnelle des ressources (humaines et financières) ainsi que leur présence opérationnelle dans la réponse humanitaire. Neuf pays ont été choisis pour obtenir une représentation générale des quatre fonctions humanitaires (étant entendu que de multiples fonctions pouvaient être en jeu à tout moment) :

- Haïti (réponse à la catastrophe soudaine et suivi de l'ESH 2012)
- Afghanistan, République démocratique du Congo (RDC), Somalie et Soudan du Sud (soutien dans les crises chroniques) ;
- Indonésie et Mauritanie (encourager la préparation et la résilience) ;
- Myanmar et Yémen (plaidoyer).

La majorité des entretiens au niveau du siège ont été effectués par téléphone, mais certains ont eu lieu en personne dans la mesure du possible. Les personnes interrogées représentaient les entités suivantes :

- ONG locales et groupes de diaspora – 8 personnes interrogées ;
- ONG internationales (ONGI) – 28 personnes interrogées, environ 65 % basées aux sièges internationaux ou régionaux et le reste sur des sites de terrain ;
- consortiums d'ONGI – 5 personnes interrogées ;
- secrétariat et agences des Nations Unies – 32 personnes interrogées, 70 % basées aux sièges internationaux ou régionaux ;
- clusters et sous-clusters internationaux – 14 personnes interrogées ;
- membres du mouvement de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge – 7 personnes interrogées ;
- gouvernements donateurs – 21 personnes interrogées, environ la moitié basées sur le terrain ;



201 ENTRETIENS SUR LE TERRAIN



4 études de cas de pays

Philippines,
République
centrafricaine,
Mali
Syrie

ont contribué
à l'analyse effectuée pour
l'ESH 2015.

- organisations régionales – 5 personnes interrogées ;
- milieu universitaire, médias et secteur privé – 17 personnes interrogées ;
- l'armée – 1 personne interrogée ;
- la Banque mondiale – 1 personne interrogée.
- Les femmes constituaient 39 % des personnes interrogées. L'Annexe 1 contient la liste complète des personnes interrogées.

Recherche sur le terrain

La recherche sur le terrain a été réalisée dans quatre pays ayant subi une urgence humanitaire importante durant la période de l'étude. Les pays sélectionnés représentaient la diversité géographique et l'une des quatre fonctions humanitaires essentielles (encore une fois, étant entendu que de multiples fonctions pouvaient être en jeu à tout moment) :

- Philippines (réponse rapide à une catastrophe soudaine)
- République centrafricaine (soutien dans la crise chronique)
- Mali, faisant partie du Sahel (encourager la préparation et la résilience)
- Syrie (plaidoyer)

Les réponses humanitaires dans ces pays ont été examinées conformément au cadre de recherche et ont offert la possibilité d'approfondir des questions explorées lors de la recherche mondiale. Chaque mission était axée sur les entretiens en personne, en particulier ceux qui ont eu lieu avec des parties prenantes nationales, telles que les autorités des gouvernements hôtes et les agents locaux de l'aide, en complément de ceux réalisés dans la région par des organisations internationales. L'une des questions abordées par la recherche sur le terrain était dans quelle mesure les perspectives des bénéficiaires avaient été prises en compte par différents mécanismes, notamment les évaluations. Aux Philippines, les enquêteurs ont dirigé des discussions de groupe avec les bénéficiaires de l'aide, ce qui n'a pas été possible dans les autres pays de l'enquête pour des raisons de sécurité.

Dans ces quatre pays, les enquêteurs ont mené 201 entretiens outre les discussions de groupe aux Philippines. L'équipe a mené des entretiens en personne aux Philippines (à Manille, à Tacloban et à Santa Fe), ainsi que quatre discussions de groupe comprenant au total 47 participants. La visite a été appuyée par Action Contre la Faim Espagne, dont le personnel a fourni des traductions pour les entretiens avec les bénéficiaires et quelques représentants du gouvernement local. Pour l'étude réalisée au Mali, accueillie par Solidarités International, tous les entretiens ont eu lieu à Bamako. La visite prévue en République centrafricaine (RCA) a coïncidé avec plusieurs jours d'affrontements violents à Bangui, qui ont poussé les organisations humanitaires à suspendre leurs opérations ou à limiter leurs mouvements, ce qui nous a forcés à annuler le voyage et à conduire tous les entretiens par téléphone ; en conséquence, un nombre moins important de parties prenantes nationales ont été consultées. Au Mali et en RCA, le guide des entretiens a été traduit en français par un traducteur professionnel

et plus de la moitié des entretiens ont été menés en français. Pour l'étude réalisée en Syrie, l'équipe s'est rendue à Amman en Jordanie, à Gaziantep et à Antakya en Turquie et à Beyrouth au Liban. Le Comité international de secours a accueilli la visite.

Enquêtes auprès d'acteurs humanitaires

Deux enquêtes en ligne ont été élaborées pour des acteurs humanitaires. L'une ciblait des intervenants de l'aide (les personnels internationaux et nationaux) et l'autre des représentants des gouvernements hôtes. Chaque enquête était disponible en anglais, en arabe, en français et en espagnol et a été diffusée pendant huit mois sur des dizaines de réseaux et forums humanitaires, en ciblant tout particulièrement le personnel des contextes opérationnels. L'enquête auprès des intervenants a reçu 1 271 réponses de 100 pays, et celle auprès des représentants gouvernementaux 39 réponses de 24 pays. Pour l'enquête auprès des intervenants, les ONGI constituaient 47 % de l'échantillon, les agences des Nations Unies 30 %, les ONG nationales 8 %, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) 6 %, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 1 % et les donateurs 3 %. Plus de 80 % des répondants étaient basés dans des pays bénéficiaires de l'assistance humanitaire, et ces pays correspondaient étroitement à ceux qui recevaient la plus grande assistance pendant la période de l'étude. Les annexes de l'ESH (www.alnap.org/resource/sohs2015-annexes) présentent les modèles et les résultats complets de ces enquêtes en ligne.

Les enquêtes auprès de



1,271

intervenants de l'aide



100

pays

39

gouvernements hôtes
(représentants de)

24

pays



1,189

189 bénéficiaires de
l'aide en RDC, aux
Philippines et au
Pakistan

ont contribué à
l'ESH 2015

Enquêtes auprès des bénéficiaires de l'aide humanitaire

L'ESH 2012 incorporait, pour la première fois, à titre d'expérience, des enquêtes en ligne auprès des bénéficiaires. L'ESH 2015 a poursuivi et élargi cet élément dans le but de donner une voix plus forte, dans la base de preuves, aux « utilisateurs finaux » du système humanitaire : les populations des pays touchés par une urgence qui avaient reçu une aide humanitaire. Par l'intermédiaire de réseaux de téléphonie mobile, les enquêtes ont été diffusées aux destinataires par GeoPoll à l'aide de SMS ou de la technologie de serveur vocal interactif (SVI). Les enquêtes ont été menées dans l'Est de la RDC et au Pakistan (pays également ciblés par l'enquête de 2012 à des fins de comparaison) ainsi qu'aux Philippines. La taille minimum des échantillons était de 267 personnes pour un niveau de confiance de 95 % et un intervalle de confiance de 6. Toutes les tailles d'échantillon cibles ont été obtenues, sauf au Pakistan. Les enquêtes ont rendu compte des perspectives de 1 189 bénéficiaires de l'aide (470 en RDC, 481 aux Philippines et 238 au Pakistan) sur la quantité, la qualité et la ponctualité de l'aide reçue, le niveau de consultation dont ils avaient fait l'objet sur la programmation et ce qu'ils considéraient être les principaux obstacles à l'amélioration de la prestation de l'aide. Les questions et les résultats de l'enquête sont présentés dans les annexes de l'ESH (<http://www.alnap.org/resource/sohs2015-annexes>).

Des enquêtes ont également été tentées en RCA et au Mali, mais les perturbations de service et les déficits de couverture liés aux conflits ont contribué à l'obtention d'une très faible réponse dans ces pays. Au total, plus de 80 000 appels téléphoniques ont été réalisés, avec un taux de non-réponse très important en raison de lignes téléphoniques n'aboutissant pas ou d'appels non décrochés. Sur les personnes atteintes, une faible proportion de celles qui ont accepté de prendre part à l'enquête répondaient au critère exigeant qu'elles aient reçu de l'aide au cours des trois années précédentes.

Du fait que les bénéficiaires de l'aide n'ont été interrogés que dans trois pays et que les tailles d'échantillon étaient au niveau de confiance minimum pour avoir une signification statistique, nous devons les utiliser avec modestie pour tirer des conclusions sur la performance de l'intégralité du système humanitaire. Cependant, nous les considérons comme un élément de preuve ayant une importance et un poids égaux à ceux des entretiens et enquêtes auprès des intervenants de l'aide. Nous estimons également qu'ils sont fortement indicatifs pour la simple raison que les utilisateurs finaux de l'aide sont rarement sondés systématiquement pour des évaluations de ce type. Les résultats de l'enquête auprès des bénéficiaires sont mentionnés tout au long de la discussion et présentés en détail dans la section 4.6.

Analyse

Afin d'analyser et de résumer la grande gamme de résultats de la recherche, les membres de l'équipe ont produit des documents séparés sur chacun des éléments énumérés plus haut, qui ont été échangés et examinés par l'équipe entière. Cet exercice a abouti à une conférence de pré-rédaction au cours de laquelle l'équipe a évalué les résultats clés de ces éléments et est parvenue à un consensus sur les conclusions indicatives. Les résultats basés sur les critères d'évaluation de L'OCDE-CAD dans chacun des éléments ont été organisés et analysés selon la fonction humanitaire essentielle sur laquelle ils portaient.

Le critère « d'impact », c'est-à-dire les changements à long terme dans les conditions de vie ou le bien-être attribuables à une intervention, n'a pas été explicitement inclus dans cette ventilation. (Cela est également vrai des éditions précédentes de l'étude – ALNAP, 2012.) Le fait que l'action humanitaire soit en principe à court terme et orientée sur les produits et les résultats, crée un problème pour attribuer les mesures de l'impact, problème que la plupart des évaluations humanitaires ne tentent pas de résoudre, et celles qui le tentent ont du mal à faire des démonstrations rigoureuses. Bien que cette étude ait trouvé, comparativement aux années précédentes, un plus grand nombre d'évaluations humanitaires tentant d'inclure l'impact, certaines semblaient fusionner l'impact avec la durabilité et d'autres avec la satisfaction des bénéficiaires. Seulement deux évaluations étudiées pour la synthèse étaient spécifiquement décrites comme « évaluations de l'impact » (une évaluation du cluster éducation au Soudan et une évaluation de l'initiative de préparation aux évaluations rapides au Kenya). L'impact étant

toujours difficile à définir et à mesurer pour les agents humanitaires par rapport à leur travail, il ne serait ni réaliste ni utile de faire la synthèse d'un petit nombre de résultats de l'impact au niveau du projet pour parler du système dans son ensemble. Cependant, l'étude de l'ESH tentait de tirer des conclusions au sujet de l'ensemble du système humanitaire, en évaluant sa fonction et sa valeur dans l'arène mondiale plus large.

1.3 Limites

Outre l'impossibilité de réaliser des enquêtes auprès des bénéficiaires en RCA et au Mali et l'annulation de la visite de terrain en RCA en raison d'une escalade soudaine des hostilités, l'étude a subi quelques autres limites. Tout d'abord, bien que beaucoup plus de représentants des gouvernements hôtes aient répondu à cette enquête par rapport à l'enquête précédente, leur nombre, seulement 39 répondants de 24 pays, reste bien en dessous de ce que nous aurions souhaité.

De plus, quelques informateurs clés ciblés n'étaient pas disponibles pour les entretiens. Ils ont été remplacés, dans la mesure du possible, par des personnes ayant des profils similaires, afin de maintenir la diversité exigée par la stratégie de l'enquête.

Pour terminer, il y a la question du biais positif dans les évaluations. La performance est considérée comme bonne dans plus de 50 % des évaluations. La plupart des évaluations sont commandées par des organismes ou donateurs ayant des intérêts particuliers dans les résultats, ce qui fait qu'il est très possible que la structure de motivation penche vers des résultats positifs, même lorsque des consultants externes sont embauchés pour entreprendre l'évaluation. Une lecture sommaire des résultats nous a conduits à conclure que « bonne » était souvent le terme utilisé pour décrire une performance « adéquate ». L'impact a été mesuré peu fréquemment dans le corps des évaluations et a été décrit, de manière disproportionnée, comme « bon » ou « excellent » par rapport à d'autres critères. ●

2

LE BESOIN

NOUVELLES TENDANCES ET DIFFICULTÉS DE LA CHARGE DE TRAVAIL HUMANITAIRE

Ces trois dernières années, le système humanitaire international a répondu à un moins grand nombre d'urgences, pour la plupart de nature « complexe » (liées à un conflit), et affectant un plus grand nombre de personnes. Cette situation contraste avec celle de l'étude précédente, qui mentionnait une augmentation du nombre d'interventions urgentes en 2009 et 2010 comparativement à 2007 et 2008 (ALNAP, 2012).



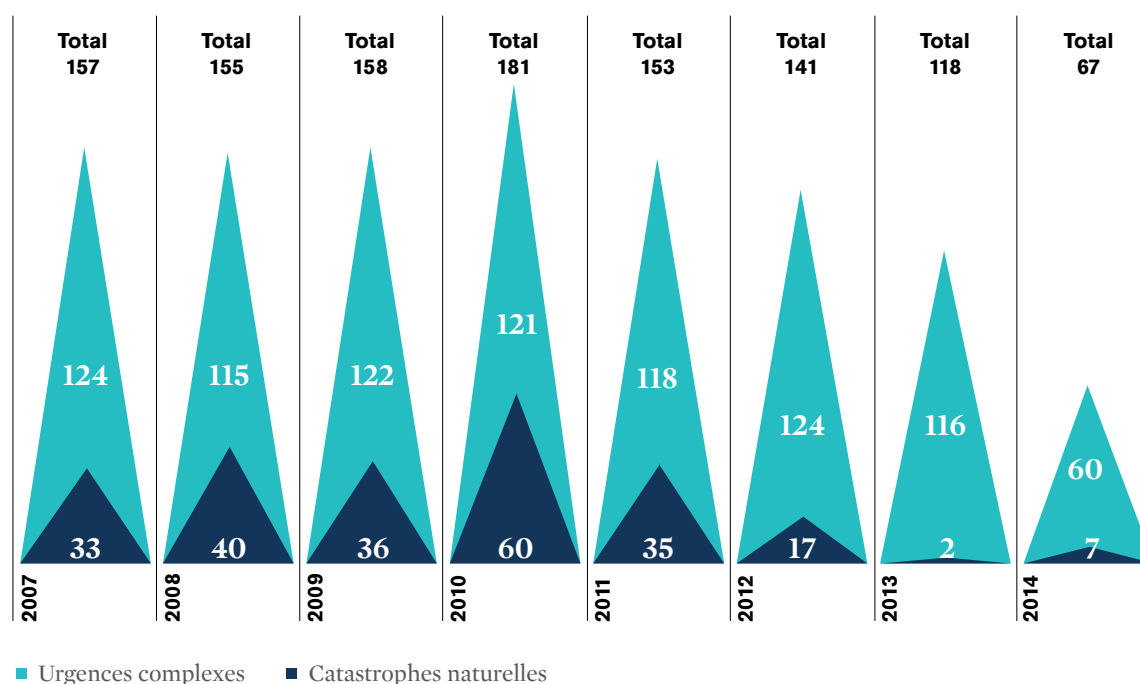
Le nombre d'urgences auxquelles le système a répondu en 2012–2014 a baissé d'un tiers, et le nombre de réponses aux catastrophes naturelles a diminué de plus de deux tiers, comparativement à la période précédente.

2.1 Urgences de plus grande ampleur et dues principalement à des conflits

Selon le Service de surveillance financière (FTS) humanitaire des Nations Unies, le nombre d'interventions internationales a sensiblement baissé, en particulier celles qui ont répondu à des catastrophes naturelles (voir Figure 2). En moyenne, le nombre d'urgences auxquelles le système a répondu en 2012–2014 a baissé d'un tiers, et le nombre de réponses aux catastrophes naturelles a diminué de plus de deux tiers, comparativement à la période précédente. Cela ne signifie pas que beaucoup moins de catastrophes naturelles se produisent – le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) a signalé 350 catastrophes naturelles en 2013 (Guha-Sapir et al, 2014) – mais qu'au contraire un moins grand nombre d'urgences ont été déclarées, pour lesquelles le gouvernement hôte a demandé une assistance internationale ou pour lesquelles le système humanitaire a lancé un appel formel.

Dans le même temps, un nombre considérablement plus important de personnes ont été ciblées par l'assistance (une hausse de 44 % en moyenne de 2009 à 2010, et de 78 % de 2007 à 2008) et le coût de ces interventions a augmenté en conséquence. Le plus important développement pendant cette période a été l'escalade de la guerre en Syrie, qui a engendré un exode humain massif vers les pays voisins : l'Iraq, la Jordanie, le Liban et la Turquie, et qui a présenté au système la double tâche de prendre en charge jusqu'à trois millions de réfugiés, tout en cherchant des moyens d'atteindre plus du double de personnes déplacées ou éprouvant d'autres difficultés à l'intérieur de la Syrie.

Figure 2a / Réponses aux urgences humanitaires internationales, 2007–2014

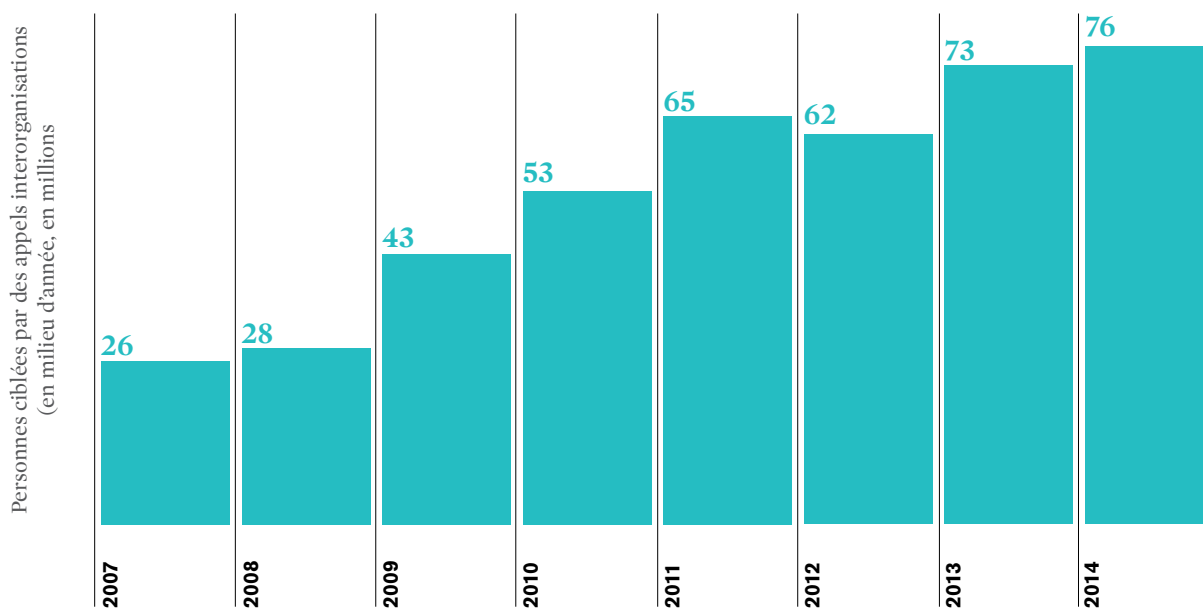


Source : FTS (11 janvier 2015).

Le système fait face à un nombre plus vaste de personnes ayant besoin d'assistance, mais la complexité de la tâche a également augmenté dans une certaine mesure, avec la prépondérance de conflits civils violents dans la charge de travail. Des pays chroniquement vulnérables et instables comme la RCA, le Mali et le Soudan du Sud, dont les populations recevaient déjà une assistance humanitaire, ont connu de nouvelles flambées de violence entraînant un plus grand déplacement et une amplification des besoins. À l'inverse des catastrophes naturelles soudaines, qui ont tendance à connaître des périodes limitées de crise aiguë et de relèvement, les urgences complexes chroniques – caractérisées par des conflits de longue haleine, une mauvaise gouvernance et une pauvreté extrême – créent des conditions dans lesquelles les populations ont besoin d'une aide externe pour répondre à leurs besoins les plus fondamentaux, année après année, sans aucune « normalité » en vue.

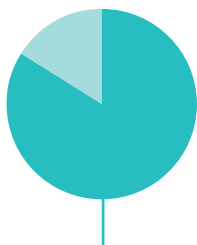
Les besoins s'accumulent généralement lorsque de nouvelles urgences complexes s'ajoutent à la charge de travail plus rapidement que les anciennes ne s'estompent. L'absence de solutions politiques et de solutions de développement pour remédier aux causes sous-jacentes a abouti à la situation actuelle, dans laquelle la majorité des ressources humanitaires sont dirigées vers les urgences complexes chroniques. Sur les 58 pays ayant reçu une assistance humanitaire en 2014, 49 (84 %) avaient reçu une aide chaque année au cours des cinq années précédentes et 40 (69 %) recevaient une aide humanitaire depuis dix années consécutives.

Figure 2b / Bénéficiaires ciblés de l'aide



Source : OCHA, 2014(b) World Humanitarian Data and Trends.

Sur les 58 pays ayant reçu une assistance humanitaire en 2014 :



84%

(49 pays) avaient reçu une aide chaque année au cours des cinq années précédentes, et



69%

(40 pays) reçoivent une aide humanitaire depuis dix années consécutives.

Il en résulte une charge de travail principale composée d'urgences difficiles à résoudre et qui apportent des problèmes supplémentaires d'insécurité, d'obstacles à l'accès et de gouvernements hôtes ayant peu ou pas de capacités de recevoir et de coordonner les initiatives de l'aide. Si l'on ajoute à cela la survenue d'une catastrophe climatique de proportion historique (typhon Haiyan) et une épidémie incontrôlée d'une maladie infectieuse mortelle (Ebola) dans toute la région, on peut raisonnablement s'attendre, d'après les récentes expériences, à ce que le monde connaisse des crises plus vastes que celles pour lesquelles le système humanitaire actuel a été conçu et auxquelles il est capable de faire face.

Les urgences humanitaires ne peuvent être prévues de manière fiable et connaissent toujours des « pics ». La difficulté, pour le système, est d'acquérir un niveau de capacités qui lui permettrait de faire face à de nouvelles augmentations importantes des besoins tout en maintenant le niveau d'aide nécessaire dans les crises de longue date.

2.2 Le problème de mesurer et de définir les besoins

Le nombre d'urgences et de bénéficiaires ciblés ne donne qu'un tableau partiel des besoins humanitaires réels, et obtenir un état plus exact des besoins est l'un des problèmes les plus épineux de l'action humanitaire. Le système n'a pas créé de formule standard pour calculer le nombre de personnes en difficulté, généralement un sous-ensemble des « personnes affectées » par une urgence (certaines personnes peuvent faire face sans assistance externe). Dans le passé, la plupart des appels humanitaires étaient basés non pas sur le nombre de personnes ayant besoin d'aide mais sur le nombre total de bénéficiaires ciblés par les différents projets prévus par les organisations. Récemment, les acteurs humanitaires assurant la coordination d'une urgence donnée ont utilisé des chiffres résultant d'un consensus, obtenus de diverses sources de données. Cependant, des méthodes d'estimation très différentes sont utilisées dans différents contextes, selon la fiabilité de la source de données et la façon dont le consensus a été obtenu. Ce qui rend l'analyse mondiale difficile.

Les bonnes données sont généralement insuffisantes dans les urgences humanitaires, en particulier dans les contextes instables et difficiles à atteindre ou lorsque des enquêtes de base n'ont pas été effectuées. Faire la distinction entre les besoins humanitaires créés par les conflits et ceux dus à la pauvreté sous-jacente, et recenser les personnes déplacées qui peuvent fréquemment changer de lieux d'hébergement constituent des difficultés supplémentaires. Pour répondre aux besoins de programmation d'organisations humanitaires individuelles, la majorité des évaluations des besoins continue d'être entreprise de manière ponctuelle et non coordonnée dans les divers secteurs (ACAPS, 2013a). Les chiffres peuvent avoir un poids politique et divers acteurs et programmes peuvent exercer une pression pour obtenir les « bonnes » estimations, ce qui ne fait que compliquer davantage les choses.

Certains rapports mondiaux ont regroupé les chiffres sur les besoins de manière opaque et incohérente, ce qui a ajouté à la confusion. L'absence de données solides sur les populations en difficulté demeure un obstacle majeur à la compréhension des succès ou des échecs de l'intervention humanitaire. Sans pouvoir calculer la proportion de personnes ayant besoin d'aide qui l'ont effectivement reçue, les taux de couverture ne peuvent être estimés. Les erreurs ou la confusion à cet égard peuvent nuire à la crédibilité des appels ; on sait que des gouvernements donateurs se sont plaints des « appels excessifs » et ont soupçonné certains organismes d'exagérer les besoins, sachant qu'ils n'obtiendraient probablement pas la totalité de ce qu'ils demandaient et espérant maximiser les contributions.



L'absence de données solides sur les populations en difficulté demeure un obstacle majeur à la compréhension des succès ou des échecs de l'intervention humanitaire.

En 2011, le Comité permanent interorganisations pour la réponse humanitaire (IASC) a élaboré le Profil humanitaire offrant une méthodologie standard pour recenser le nombre de personnes affectées par une urgence (IASC, 2011). De plus, le Tableau de bord humanitaire et l'Aperçu des besoins humanitaires, récemment introduits dans le cadre du processus de planification stratégique coordonné au niveau des pays, fournissent aujourd'hui des estimations du nombre total de personnes en difficulté par secteur (et non pas uniquement le nombre de personnes que les organisations prévoient d'atteindre). Il s'agit d'une amélioration importante, produisant une approche de planification plus transparente car elle montre l'éventail plus large des besoins. Toutefois, ces groupes de bénéficiaires se chevauchent, car la plupart de ceux qui connaissent une crise ont des besoins dans plus d'un domaine sectoriel (par exemple nourriture, eau propre et abri), et additionner simplement les totaux des secteurs reviendrait à surestimer le nombre total de personnes en difficulté dans un pays. Une récente initiative interorganisations visant à résoudre ce problème (Humanitarian Profile Support Package Consultation (consultation sur le programme d'aide au profil humanitaire), 10 décembre 2014, Genève) et la recherche actuelle entreprise par Assessment Capacities Project et d'autres acteurs, penchent vers l'utilisation du total obtenu dans le secteur contenant le plus de personnes en difficulté, comme étant le meilleur indicateur indirect disponible. ●

3

LA RÉPONSE

LES ACTEURS ET LES RESSOURCES DU SYSTÈME HUMANITAIRE

La réponse humanitaire est, pour le meilleur ou pour le pire, une industrie de pointe. Malgré les fluctuations et malgré le nombre et l'ampleur des urgences qui se produisent d'année en année, le système continue de s'élargir et la taille des organisations prestataires suit généralement la croissance des dépenses des donateurs. En termes économiques, la croissance du système humanitaire est « rigide », c'est à dire que les organisations élargissent leurs capacités pour répondre à un accroissement de fonds d'urgence, mais elles ont tendance à ne pas se dépouiller de leurs personnels ou d'autres ressources dans la même mesure par la suite. Parmi les plus importantes ONGI qui opèrent aujourd'hui, beaucoup ont connu une croissance par grands bonds successifs liés aux grandes urgences.

Cette section porte sur les acteurs et les ressources du secteur humanitaire, et les compare à la période précédente (2009-2010). Dans l'ensemble, les résultats indiquent une croissance continue dans les budgets et les effectifs ainsi qu'une concentration plus importante des ressources dans les plus grandes ONGI – dont deux, Save the Children et le Comité international de secours, ont connu de fortes augmentations de la croissance. Il n'a été observé aucun grand changement relatif aux nouveaux entrants ou « perturbateurs », et peu d'organisations ont succombé à la concurrence. Au contraire, les contributions ont continué à être versées aux partenaires dignes de confiance, et pour cela, des relations précédentes et une bonne performance en matière de financement sont très importantes.

3.1 Les principaux acteurs humanitaires

Les organisations prestataires

En 2014, environ 4 480 organisations opéraient dans le monde en tant que fournisseurs d'aide humanitaire, selon la Base de données mondiale des organisations humanitaires (Humanitarian Outcomes, 2015). La majorité de ces organisations sont des ONG nationales ou locales qui n'œuvrent qu'à l'intérieur de leur propre pays ; elles représentent le mécanisme de prestation indispensable pour la majeure partie de l'aide internationale acheminée dans le système.

Tableau 2 / Ressources organisationnelles affectées à l'aide humanitaire, 2013

	Agences des Nations Unies ^a	ONG (estimations)	Mouvement de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge
Nombre d'organisations	11	4,278 • 783 ONGI • 3,495 ONG nationales	191^b
Personnels sur le terrain	56,000 • 47,000 nationaux • 9,000 internationaux	249,000 • 219,000 nationaux • 30,000 internationaux	145,000 • 12,000 CICR/FICR, nationaux • 2,000 CICR/FICR, internationaux • 131,000 NRCS, nationaux ^c
Dépenses humanitaires	\$10.6 milliards	\$10.7 milliards	• \$1.10 milliards, CICR • \$0.17 milliards, FICR • \$14.4 milliards, NRCS

Source : Humanitarian Outcomes (2015).

Notes : Étant donné qu'une grande partie des dépenses humanitaires des Nations Unies est programmée à travers des ONG, le total des chiffres ne peut être calculé pour l'ensemble des différents types de prestataires (car cela entraînerait un double comptage). Cependant, ces chiffres indiquent que le total des ressources est au minimum 25 milliards de dollars, si l'on ajoute les ressources totales des Nations Unies et des Sociétés de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge, entre lesquelles il n'y a pratiquement aucun chevauchement. Certaines organisations à missions multiples mentionnent les chiffres pour la partie humanitaire de leurs dépenses et pour les effectifs séparément ; pour d'autres organisations, ce calcul a été basé sur le pourcentage de leurs programmes attribué au secours apporté en cas d'urgence. Voir les annexes de l'ESH (www.alnap.org/resource/

[sohs2015-annexes](#)) pour la méthodologie employée pour estimer les dépenses humanitaires et les dépenses en personnels des organisations.

a. Elles comprennent les membres à part entière de l'IASC plus ceux de l'UNRWA et de l'Organisation internationale pour les migrations.

b. Ce chiffre inclut le CICR, le FICR et 189 sociétés nationales.

c. Ce chiffre est issu de 2012 et comprend uniquement le personnel des pays à revenu faible et intermédiaire dans lesquels les interventions humanitaires sont plus probables. Le nombre total de personnel rémunéré des Sociétés nationales de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge dans le monde était de 427 000 en 2012.

En 2014, il existait



4480

organisations
humanitaires



4 sur 5

étant des ONG
locales qui
œuvraient au
niveau national

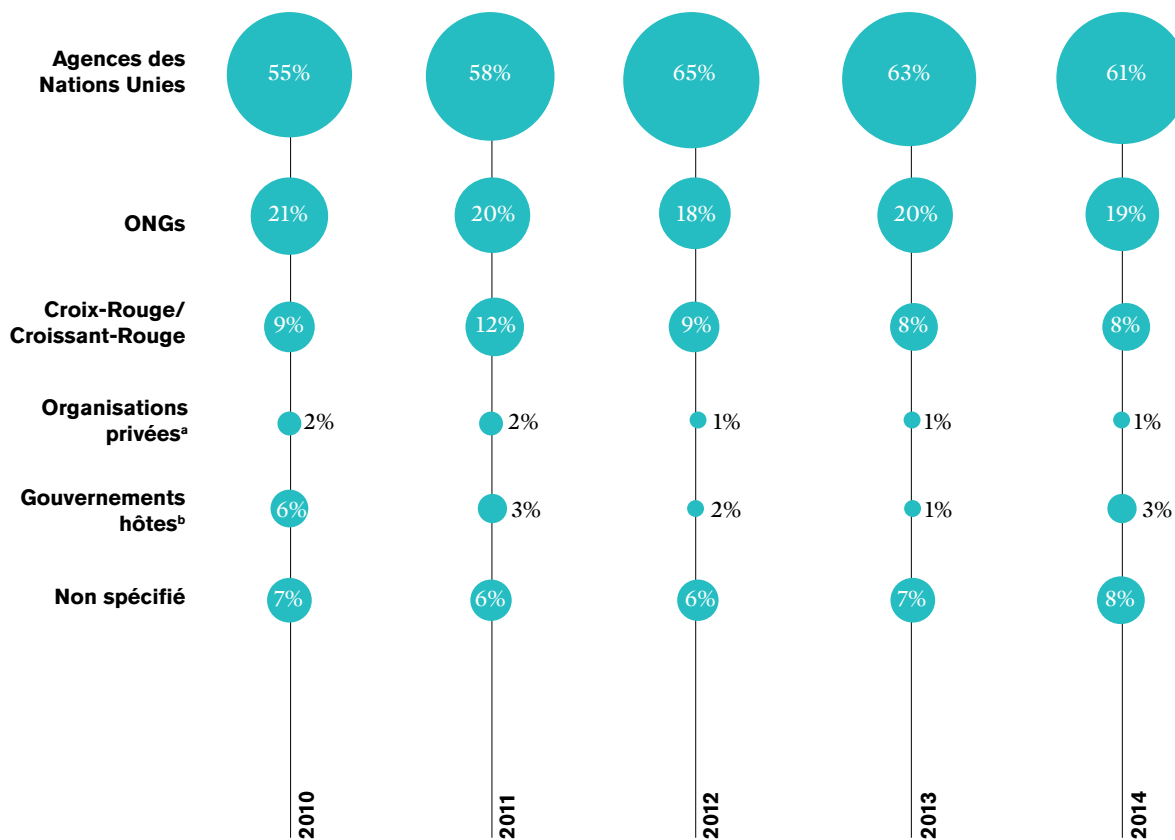
La plupart des organisations d'aide, nationales et internationales, fournissent une aide au développement ainsi qu'un secours humanitaire d'urgence. Le Tableau 2 montre le pourcentage de dépenses pour les programmes et les effectifs affectés à l'aide humanitaire, d'après les rapports des organisations.

Parallèlement aux dépenses humanitaires, les organismes ont augmenté leurs effectifs humanitaires sur le terrain. Les mêmes calculs que ceux effectués dans l'ESH 2012 ont révélé une augmentation de l'ordre de 16 % (de 274 000 à 319 000). Toutefois, l'ESH 2015 a bénéficié de nouvelles données sur les personnels des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, rendues disponibles pour la première fois en 2013 par le FICR. Les rapports précédents de l'ESH citaient des estimations faites par le FICR sur les effectifs des sociétés nationales : 30 000 employés rémunérés et 300 000 bénévoles. Cependant, un exercice de collecte de données dans l'ensemble de la fédération a indiqué des chiffres sur les effectifs plus précis et sensiblement plus élevés : 427 000 employés rémunérés dans l'ensemble des sociétés nationales et plus de 17 millions de bénévoles. Pourtant, la majorité de ces personnes étaient employées dans les sociétés nationales de nations riches, en particulier en Allemagne, au Japon, en Chine et aux États-Unis, qui n'ont pas eu besoin d'assistance humanitaire pendant cette période, et il ne serait donc ni exact et ni cohérent sur le plan interne de compter toutes ces personnes dans les estimations du personnel humanitaire sur le terrain. Nous avons donc compté les employés rémunérés des pays à revenu faible et intermédiaire dans lesquels les urgences humanitaires nécessitant l'intervention du système humanitaire sont plus probables. Le chiffre obtenu est de 130 993 (FICR, 2014).

Comme l'indiquait le rapport de l'ESH précédent, la grande majorité des ressources financières est contrôlée par les organismes humanitaires des Nations Unies et par les plus grandes ONGI. La vaste majorité du financement de donateurs, surveillé par le FTS, est versée directement aux agences des Nations Unies, aux ONGI et au Mouvement de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge. Le financement directement versé aux gouvernements ou aux ONG des pays touchés par une catastrophe est encore rare.

La part de financement humanitaire direct des agences des Nations Unies continue d'augmenter comparativement à celle d'autres bénéficiaires (Figure 3). Les pourcentages moyens des faibles contributions enregistrées qui vont directement aux gouvernements hôtes ont baissé de moitié comparativement à 2009-2010, période pendant laquelle le nombre plus important de catastrophes naturelles (en particulier les inondations au Pakistan) a augmenté la proportion de ces contributions de manière temporaire.

Figure 3 / Bénéficiaires des contributions directes aux urgences, 2010–2014

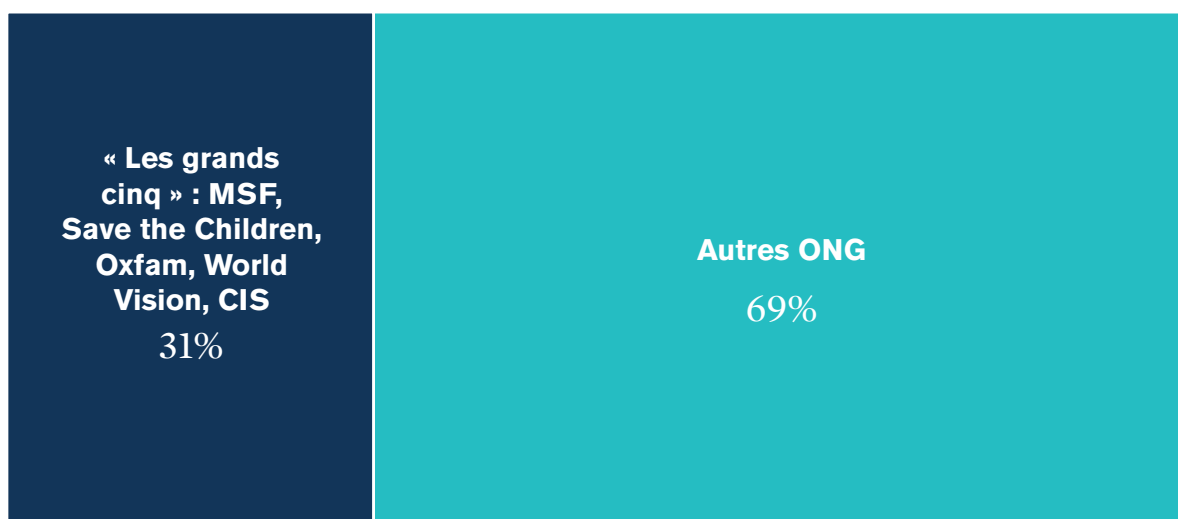


Source : FTS (2015).

^a Inclut les fondations

^b Inclut les organisations intergouvernementales

Figure 4 / Dépenses humanitaires, 2013



Source: Humanitarian Outcomes (2015).

Note: Pourcentages calculés sur le total estimé des dépenses humanitaires globales des ONGs, 2013, basé sur leurs rapports annuels et financiers.

Source : Humanitarian Outcomes Global Database of Humanitarian Organisations (voir Annexe 3, Méthodologie de cartographie organisationnelle).

Figure 5 / Contributions enregistrées en faveur des réponses aux urgences, 2014



Source : FTS (2015).

Bien que les ONG soient en majorité situées dans les pays du Sud et fournissent une assistance humanitaire de première ligne au sein de leurs propres frontières, ce secteur continue d'être dominé par une poignée d'organisations extrêmement importantes. Cinq organisations – 0,1 % des ONG humanitaires du monde – représentent à elles seules environ 31 % des dépenses humanitaires (Figure 4) : une baisse par rapport à 38 % il y a trois ans (ALNAP, 2012). Par ordre décroissant sur le plan de leurs dépenses humanitaires pendant la période d'étude, ces organisations étaient : *Médecins Sans Frontières*, *Save the Children*, *Oxfam*, *World Vision* et le Comité international de secours (CIS). Le CIS est un nouvel arrivant au rang supérieur des ONGI « géantes », ayant presque triplé ses dépenses humanitaires depuis la période couverte par l'ESH 2012, et c'est la seule organisation parmi ces « géants » qui ne soit pas une fédération d'antennes nationales multiples mais qui ait un siège unique basé aux États-Unis. *Save the Children* a également connu une forte croissance pendant cette période, en partie parce qu'elle a absorbé l'ONG *Merlin* ; c'est aujourd'hui le deuxième fournisseur d'aide humanitaire parmi les ONGI, après *Médecins Sans Frontières* (MSF).

Les donateurs

Les gouvernements continuent de fournir la grande majorité des contributions externes en faveur des réponses aux urgences, de manière individuelle et par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales comme l'Union européenne et l'Union africaine (Figure 5). Cela n'a pas changé de manière significative au cours des sept années de l'étude de l'ESH. Comme mentionné dans le dernier rapport, les contributions issues de sources privées (y compris les fonds de sociétés de capitaux, de fondations, d'individus et du secteur privé, collectés et dépensés par les ONG) n'augmentent à des niveaux importants que dans les années qui subissent des catastrophes naturelles soudaines fortement médiatisées. Ainsi, le tremblement de terre de 2010 en Haïti a entraîné une hausse des

contributions privées jusqu'à 20 % du total (FTS, 2015). Mais pour la plupart des activités liées aux réponses humanitaires et des contextes aux besoins chroniques et touchés par des conflits, le financement privé se situe en dessous de 10 % (8 % en 2013 et 2014, 6 % en 2012).

Ce statu quo sévit malgré des années de discours enthousiastes sur le potentiel des partenariats public-privé de transformation dans l'assistance humanitaire et sur l'essor imminent d'entités commerciales en tant que donateurs et qu'acteurs humanitaires à part entière. Aujourd'hui, les acteurs humanitaires reconnaissent généralement que le réel potentiel des partenaires commerciaux n'est pas en tant que grands donateurs éventuels mais en tant que sources d'expertise technique, en particulier en matière de préparation et de nouvelles technologies dignes d'intérêt pour l'entreprise de l'aide (Zyck et Kent, 2014). Toutefois, bien qu'il ne soit pas difficile de trouver des exemples individuels d'un tel engagement du secteur privé (tout au moins dans les contextes de catastrophe naturelle), ils ne constituent pas un changement important dans la répartition des charges à grande échelle. Le secteur technique, en particulier, a dialogué, et continue de dialoguer dans une faible mesure, avec des sociétés comme Google qui font des dons philanthropiques et créent des solutions techniques et autres innovations pour soutenir les interventions humanitaires. Mais il s'agit encore d'une activité tout à fait marginale pour ces sociétés.

Enfin, ce n'est pas simplement le grand public qui fait généralement des dons généreux pour remédier aux catastrophes naturelles mais qui garde son portefeuille fermé dans les cas d'urgences causées par l'homme ; de nombreuses entreprises donatrices s'abstiennent également de faire des dons en faveur de crises politiques et liées à des conflits. Selon des personnes interrogées issues du secteur privé, il est plus facile et plus sûr, d'un point de vue commercial, d'éviter une participation pouvant aliéner le gouvernement ou ses alliés et compromettre les marchés.

Les gouvernements donateurs privilégient encore le financement humanitaire (Figure 6). Les trois premiers donateurs – les États-Unis, la Communauté européenne et le Royaume-Uni – ont versé, dans la période actuelle, plus de 50 % de la totalité des contributions humanitaires gouvernementales.

Toutefois, le système pourrait enfin voir des signes réels de donateurs « émergents » en dehors du riche club de l'Ouest. Les plus grandes augmentations observées dans les contributions de ce groupe de donateurs en 2012-2014 provenaient de l'Arabie Saoudite (dont les subventions les plus importantes étaient destinées aux urgences en Syrie et en Iraq) et d'autres États du Golfe comme le Koweït et Qatar.¹

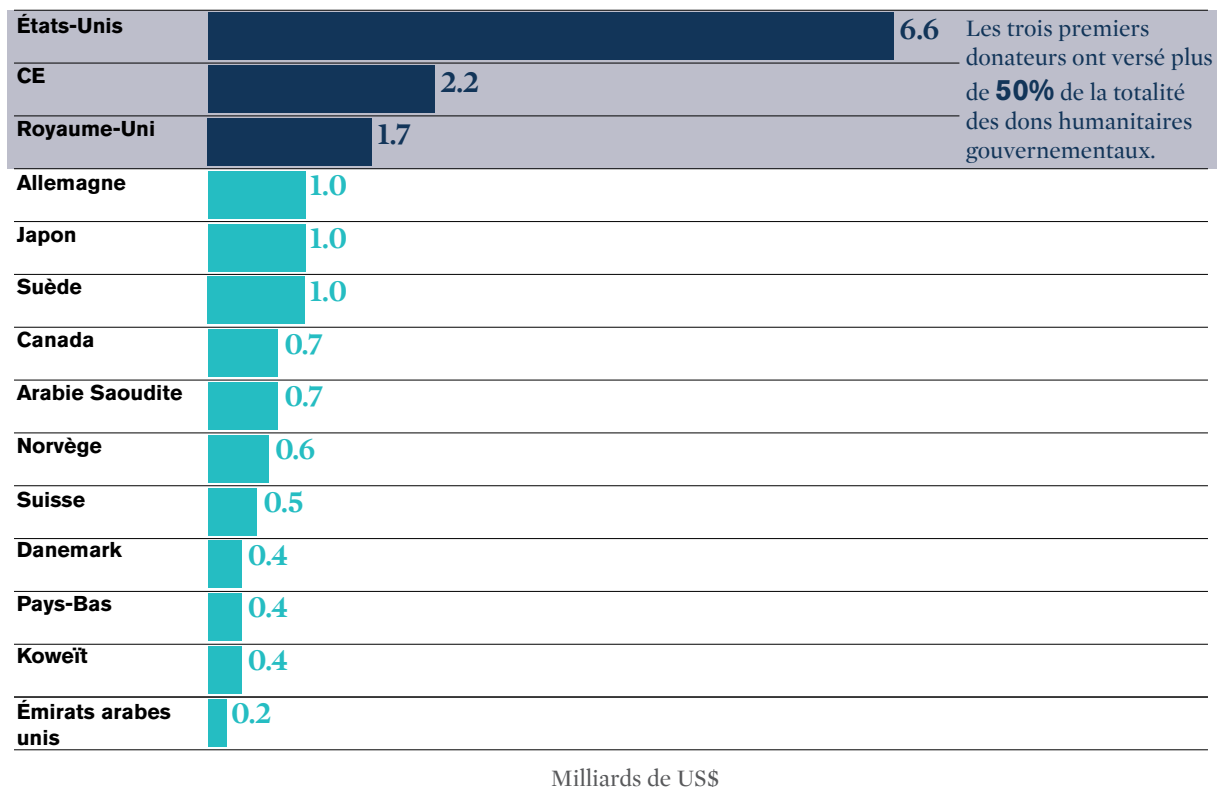
Comparativement à d'autres grands donateurs humanitaires, les donateurs n'appartenant pas au CAD ont tendance à verser une part beaucoup plus importante de leurs contributions directement aux gouvernements hôtes, et une proportion bien plus élevée de leurs contributions représente une aide en nature, sous forme de matériels et d'équipement de secours. Pourtant ils indiquent aussi des contributions en espèces de plus en plus importantes en faveur d'agences des Nations



Le système pourrait enfin voir des signes réels de donateurs « émergents » en dehors du riche club de l'Ouest. Les plus grandes augmentations observées dans les contributions de ce groupe de donateurs en 2012–2014 provenaient de l'Arabie Saoudite et d'autres États du Golfe comme le Koweït et Qatar.

Unies et de fonds communs comme le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF). Les contributions humanitaires sont, bien entendu, volontaires et ne sont pas déterminées en fonction de la richesse d'un État membre, comme elles le sont pour le budget régulier des Nations Unies et pour les opérations de maintien de la paix. En conséquence, une certaine inadéquation demeure entre le PIB relativement élevé de certaines nations, comme la Chine, le Brésil et la Russie, et les montants qu'ils versent en faveur de l'assistance humanitaire internationale.

Figure 6 / Flux d'aide humanitaire internationale les plus importants provenant des gouvernements, 2014

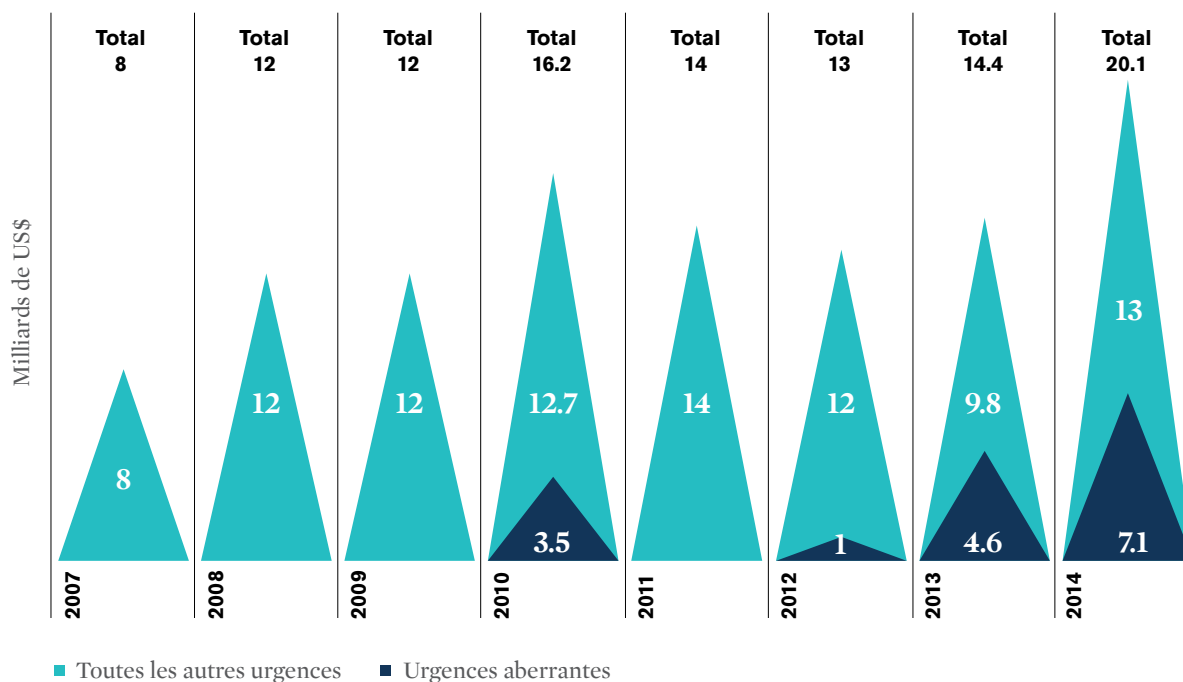


Source : FTS (2015).

3.2 Couverture et suffisance

Ayant reçu plus de 20 milliards de dollars en dons directs enregistrés en faveur des urgences en 2014 (Figure 7), le système en est aujourd'hui à son plus haut niveau de financement jamais enregistré². Cela comprend les dons pour les urgences « aberrantes » qui ont nécessité un financement beaucoup plus élevé que la moyenne : les Philippines (0,9 milliard de dollars), le Soudan du Sud (1,6 milliard de dollars) et la Syrie (4,6 milliards de dollars). Après une baisse en 2012, la tendance du financement humanitaire à long terme reste à la hausse, à la fois en termes de volume et de part du produit intérieur brut mondial.

Figure 7 / Total des dons humanitaires directs en faveur des urgences, 2007–2014

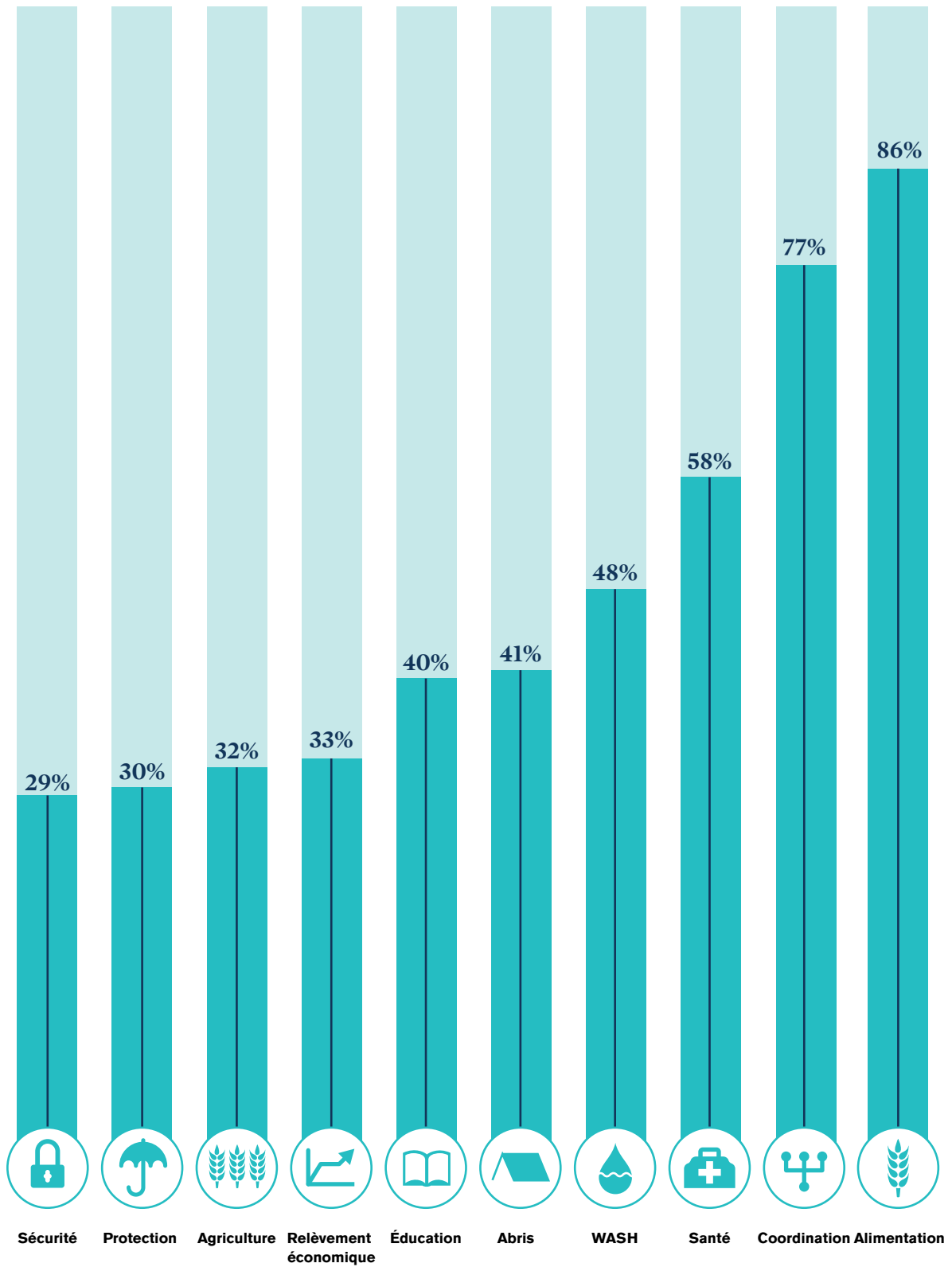


Source : FTS (téléchargement le 11 janvier 2015). Comme nous l'avons vu plus haut, les chiffres du FTS représentent les dons directs enregistrés en faveur des activités relatives aux interventions.

Les niveaux de financement ne sont pas, à eux seuls, une bonne mesure de la couverture et de la suffisance du système humanitaire pour plusieurs raisons. L'augmentation du nombre de personnes ciblées pour l'aide ayant devancé la croissance du financement, le montant moyen des dons par bénéficiaire de l'aide a baissé de 26 % depuis la période du dernier rapport de l'ESH. De plus, toutes les urgences ne reçoivent pas des niveaux de financement égaux : les réponses aux nombreuses urgences chroniques subsistent avec de faibles niveaux de financement.

De même, tous les secteurs ne sont pas financés de manière égale (Figure 8). Dans certains secteurs – en particulier le relèvement précoce, les abris et la protection – l'écart entre la couverture et les besoins exprimés s'est élargi. Au moment même où les crises de protection ont dominé la charge de travail humanitaire, la protection a été l'activité la moins bien financée. En 2013, hormis la sûreté et la sécurité du personnel, la protection était financée à tout juste 30 % des besoins exprimés. Le sous-financement de certains secteurs s'explique, bien entendu, par un certain nombre de facteurs, entre autres les priorités des donateurs et la faiblesse perçue dans certaines stratégies et chez certains acteurs dans des contextes particuliers. Les difficultés rencontrées dans le secteur de la protection, notamment un manque de consensus sur les définitions et approches opérationnelles, sont étudiées dans la section suivante, qui porte sur l'évaluation de la performance.

Figure 8 / Couverture des besoins exprimés en pourcentage, par secteur



Source : FTS (téléchargement le 11 janvier 2015).

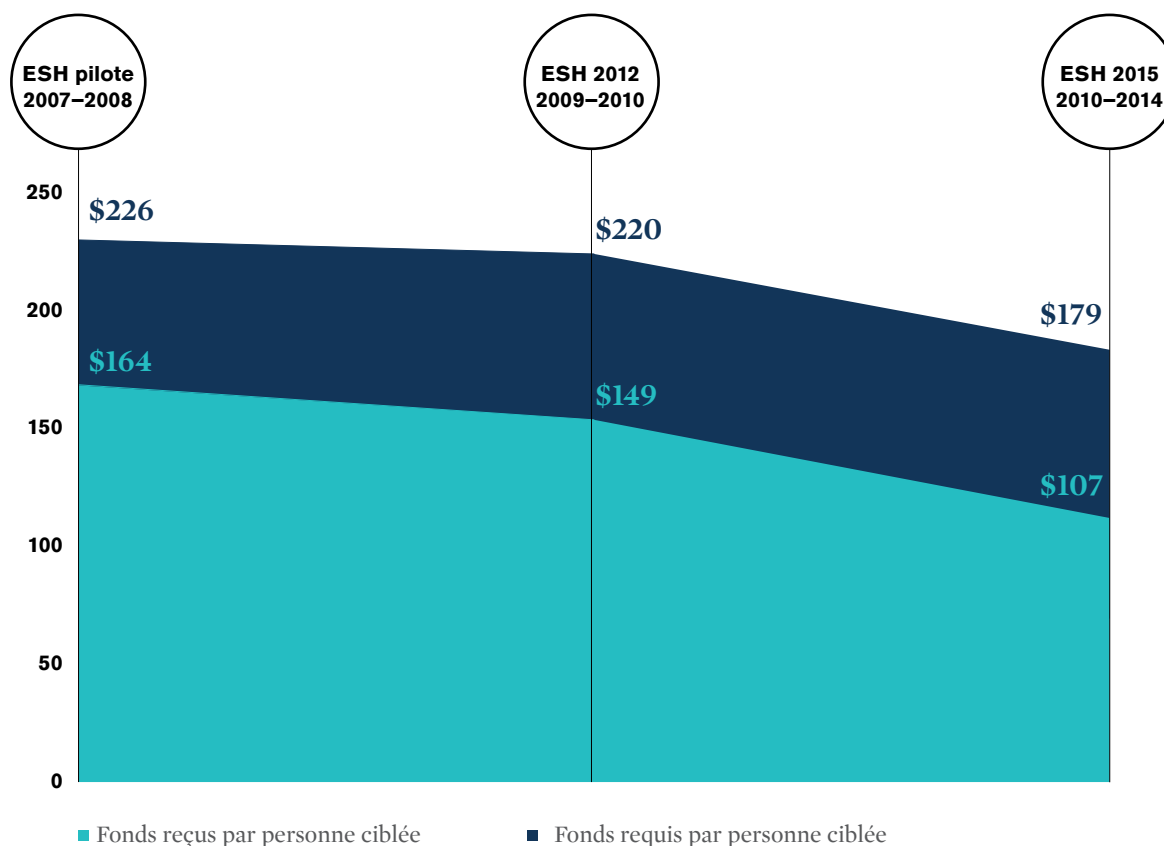
Tableau 3 / Financement comparé aux nombres de bénéficiaires ciblés

Période d'examen	Année	Nombre de personnes ciblées	Fonds requis	Fonds reçus par rapport aux plans des réponses/ appels	Fonds requis par personne ciblée		Fonds reçus par personne ciblée	
					Par an	Moyenne	Par an	Moyenne
ESH pilote	2007	26 millions	5.1 milliards \$	3.7 milliards \$	198 \$	226 \$	143 \$	164 \$
	2008	28 millions	7.1 milliards \$	5.2 milliards \$	255 \$		184 \$	
ESH 2012	2009	43 millions	9.8 milliards \$	6.98 milliards \$	227 \$	220 \$	162 \$	149 \$
	2010	53 millions	11.3 milliards \$	7.2 milliards \$	212 \$		137 \$	
ESH 2015	2011	65 millions	8.9 milliards \$	5.6 milliards \$	137 \$	179 \$	87 \$	107 \$
	2012	62 millions	9.2 milliards \$	5.7 milliards \$	149 \$		93 \$	
	2013	73 millions	12.8 milliards \$	8.3 milliards \$	176 \$		114 \$	
	2014	76 millions	19.2 milliards \$	10.2 milliards \$	252 \$		134 \$	

Sources : FTS (téléchargement le 11 janvier 2015) et OCHA, 2014(b) World Humanitarian Data and Trends (données et tendances humanitaires mondiales).

Figure 9 / Moyenne des fonds reçus par rapport aux fonds requis par personne ciblée

Ce graphique compare les deux dernières catégories du tableau ci-dessus



La perception de suffisance chez les intervenants de l'aide a baissé. Parmi les intervenants humanitaires ayant participé à l'enquête de l'ESH, la perception de suffisance a baissé jusqu'à 24 %, un niveau jamais atteint auparavant (36 % en 2010 et 34 % en 2012). Il n'est pas surprenant qu'en matière de suffisance, davantage de lacunes aient été mentionnées dans les contextes de conflits que dans les catastrophes naturelles (où quelques améliorations de couverture ont été mentionnées). Un plus grand pessimisme a été noté concernant les capacités du système humanitaire à atteindre les personnes en difficulté dans les conflits, principalement en raison de l'insécurité ; d'autres préoccupations concernaient les restrictions bureaucratiques et les obstacles politiques.

Le financement n'est qu'un facteur dans les capacités des acteurs humanitaires à répondre aux besoins sur le terrain. Les organisations peuvent avoir des capacités limitées pour intensifier leurs activités, en particulier pour trouver du personnel possédant les compétences techniques et linguistiques requises. L'insécurité et les obstacles politiques à l'accès peuvent s'ajouter à ce problème, et les organisations peuvent se retrouver dans l'impossibilité de programmer les fonds collectés, comme le démontrent les forts pourcentages de reports (fonds non dépensés) dans les budgets des organisations. Les organisations ont fait preuve de moins de franchise pour reconnaître que dans les contextes de conflit et difficiles sur le plan logistique, elles font face à de graves lacunes de capacités opérationnelles tout à fait indépendantes du financement. Plusieurs personnes interrogées ont spécifiquement noté un déclin des capacités techniques dans des secteurs clés comme la santé, la nutrition et l'eau/l'assainissement. Bien qu'une analyse empirique comparative approfondie des capacités sectorielles mondiales au fil du temps n'ait pas encore été réalisée, la réduction est vivement ressentie par beaucoup, en particulier en cette période d'escalade des besoins humanitaires et des demandes techniques.

Enfin, la couverture humanitaire continue d'être remise en question par de sérieux obstacles à la sécurité dans quelques environnements opérationnels violents. En 2012–2014, d'après la Base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires, il s'agissait de l'Afghanistan, du Pakistan, de la Somalie, du Soudan du Sud et de la Syrie (www.aidworkersecurity.org). L'année 2013 a vu le plus grand nombre de victimes jamais enregistré, dont 155 tués, 171 blessés et 134 enlevés (Stoddard, Harmer et Ryou, 2014).

3.3 Problèmes et tendances du financement

En 2011-2014, entre 6 % et 8 % de la totalité des flux gouvernementaux vers les urgences ont été versés par des instruments de financement commun, comme les Fonds humanitaires communs (CHF) nationaux, les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et le CERF au niveau mondial. Ces instruments restent des canaux populaires pour certains donateurs, pour qui il est efficace de programmer des sommes plus élevées



Aucun changement majeur n'a été observé, dans la période précédente, dans les canaux de financement ou l'architecture des organismes donateurs. Bien que le volume du financement continue d'augmenter, il n'atteint pas le niveau de la croissance des besoins de financement.

par un simple canal plutôt que de gérer de multiples subventions séparées, et qui voient également un intérêt à encourager la coordination et la planification commune sur le terrain. Pendant la période d'étude actuelle de l'ESH, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) a revu et fusionné les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires afin d'accroître leur efficacité. Cependant, étant donné que les deux plus grands donateurs (les États-Unis et l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne) les évitent la plupart du temps, tout au moins au niveau national, et privilégient le financement bilatéral direct versé aux organisations bénéficiaires, il est peu probable que les instruments de financement commun deviennent un jour la principale voie de financement des opérations sur le terrain. En général, les donateurs possèdent une base de données médiocres sur l'efficacité relative de différents canaux de financement et de différents partenaires, avec quelques exceptions, comme le bilan de l'aide multilatérale (Multilateral Aid Review) effectué par le Ministère du développement international du Royaume-Uni en 2011 et en 2013. Les donateurs comptent toujours sur leurs partenaires habituels, dont la quasi totalité sont des organisations internationales : des ONGI, souvent dans leur propre pays, et des agences des Nations Unies. On a peu exploré la faisabilité de financer directement les gouvernements touchés par une catastrophe ou des ONG nationales.

À l'heure actuelle, le financement international des ONG nationales est « imprévisible, instable, difficile à obtenir, insuffisant et peu propice à soutenir le renforcement des capacités » (Poole, 2013). Les ONG nationales et autres acteurs n'ont mentionné aucune hausse réelle pendant la période de cet examen. Les discours sur l'investissement dans les capacités locales se poursuivent, mais n'ont aucun effet tangible. La volonté des gouvernements donateurs de prendre des risques et de modifier leurs règlements de financement internes demeure un problème important, de même que la volonté des banques étrangères de transférer des fonds vers des œuvres caritatives islamiques et des organisations actives au Moyen-Orient (Muslim Charities Forum, 2015).

Ces dernières années, des équipes humanitaires nationales dans un petit nombre de contextes ont exploré l'utilisation d'une planification humanitaire pluriannuelle plutôt qu'un cycle standard de 12 mois³. La logique de cette initiative est qu'un délai plus long fournit une base de ressources plus stable et permet d'incorporer la programmation relative à la résilience dans les contextes où l'aide humanitaire est susceptible d'être nécessaire pour les années à venir. Cette planification a débuté en 2013 en Somalie et est aujourd'hui mise en œuvre au niveau régional pour l'intervention au Sahel, ainsi qu'au Soudan et au Yémen. Si ces essais sont positifs, elle pourrait être mise en œuvre dans de nombreux autres contextes.

L'introduction d'une méthodologie appelée « comptabilité par activité »⁴ pour estimer la totalité des coûts d'une intervention humanitaire est encore plus récente. Il s'agit d'une forme d'estimation paramétrique des coûts, visant à normaliser le coût moyen par activité humanitaire dans un contexte

donné afin de pouvoir estimer à l'avance les ressources totales nécessaires, indépendamment des propositions et budgets d'organisations individuelles. Ce modèle de comptabilité a été utilisé en Afghanistan, en RCA, en RDC et dans quelques autres pays, et ses avantages et inconvénients font l'objet de débats animés. Beaucoup d'acteurs de terrain l'ont trouvé utile et rapide car il supprime la nécessité de préparer à la hâte, pour le cycle courant de planification/d'appel, des projets dont le financement n'est pas garanti et qui changeront probablement avant la fin de la procédure. On se demande pourtant, à juste titre, si les donateurs, bien qu'ils demandent un processus de planification et d'appels plus stratégique, pourront, dans la pratique, affecter des fonds à un plan global basé sur des activités, avant l'élaboration de budgets pour des projets spécifiques. De plus, si le détail des projets n'est pas nécessaire pour les appels courants, comment les fonds et les activités seront-ils surveillés par la suite ? Qu'il soit ou non utilisé comme base pour les appels, ce modèle de comptabilité est considéré comme un pas en avant au niveau opérationnel et a de vigoureux adeptes aux niveaux du terrain et des bureaux centraux.

Les donateurs ont suscité certains des modestes progrès réalisés concernant l'intégration de problèmes transversaux (égalité des sexes, âge, handicap) ainsi que l'amélioration de la redevabilité envers les groupes vulnérables. Des marqueurs de l'égalité des sexes (indicateurs de la considération des questions d'égalité des sexes dans la programmation) sont demandés par un certain nombre de donateurs, et au moins un donateur demande un marqueur de l'âge. Toutefois, ces marqueurs n'offrent pas d'indication fiable de l'intégration effective de l'égalité des sexes ou de l'âge en tant que problème transversal, et n'indiquent pas dans quelle mesure la programmation est mise en œuvre de manière à tenir compte de la problématique hommes-femmes. Il existe souvent aussi une coupure entre l'identification de marqueurs de l'égalité des sexes au siège et leur application dans les contextes locaux où il existe des difficultés culturelles ou peu de données pour élaborer un programme approprié, qui tienne compte de la diversité.

Aucun changement majeur n'a été observé, dans la période précédente, dans les canaux de financement ou l'architecture des organismes donateurs. Bien que le volume du financement continue d'augmenter, il n'atteint pas le niveau de la croissance des besoins de financement. L'écart grandissant entre les besoins exprimés et les contributions des donateurs a incité le Haut-Commissaire pour les réfugiés, António Guterres, à proposer quelque chose qui avait toujours été considéré comme voué à l'échec : des contributions humanitaires obligatoires de la part des États membres pour remplacer le système volontaire actuel. António Guterres a fait la remarque suivante : « Je suis convaincu qu'à l'avenir la réponse humanitaire devrait pouvoir compter en partie sur les contributions obligatoires, qui pourraient être envisagées pour financer une sorte de « Super CERF » pour les [grandes] urgences » (HCR, 2014b). ●

4

QUELLE EST LA PERFORMANCE DU SYSTÈME ?

La principale difficulté, pour évaluer la performance d'un système aussi vaste et amorphe que le système humanitaire, est le manque d'objectifs définis pour l'ensemble du système, par rapport auxquels le succès ou l'échec peut être jaugé. Comment évaluer la performance du système si ce qu'il tente d'accomplir n'est pas clairement précisé ?

4.1

UNE ÉVALUATION FONCTIONNELLE DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME

En l'absence de buts spécifiques sur lesquels tous les acteurs et tous les observateurs s'accorderaient – au-delà des objectifs généraux de sauver des vies et de réduire les souffrances – nous pouvons définir quatre fonctions humanitaires générales :

- la réponse rapide aux catastrophes soudaines gigantesques qui submergent les capacités d'adaptation d'un pays ;
- la fourniture de services de base essentiels aux populations vivant dans des conditions d'urgences chroniques causées par les conflits et les échecs du développement
- ou de la gouvernance ;
- le soutien à la résilience et le renforcement des capacités locales de réponse indépendante ;
- le plaidoyer au nom des personnes affectées par les crises.



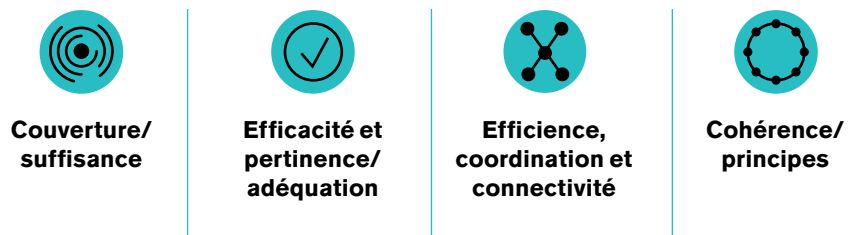
La fonction de soutien aux crises chroniques - de loin la majeure partie de la charge de travail humanitaire – continue de voir en grande partie les mêmes donateurs et acteurs de mise en oeuvre (souvent trop peu nombreux) faire le gros du travail pour maintenir le flux de l'aide humanitaire de base, année après année'

Les deux premières dissipent la plus grande partie des ressources et des efforts humanitaires. Parmi ces fonctions, les catastrophes soudaines gigantesques comme le tremblement de terre en Haïti et le typhon Haiyan aux Philippines attirent inévitablement la plus grande attention des médias et du public. La réponse aux catastrophes naturelles est également le domaine dans lequel la plupart des développements intéressants du secteur humanitaire sont observés, comme les innovations techniques et les initiatives de production participative, ou « *crowdsourcing* », l'implication du secteur privé et les dons directs d'individus à une échelle jamais vue auparavant. Mais comme nous l'avons vu dans la section 2, la plus grande partie de la charge de travail humanitaire incombe, de loin, à la deuxième fonction : le soutien en cas de crise chronique. Dans ces contextes, ce sont en grande partie les mêmes donateurs et acteurs de mise en œuvre (souvent trop peu nombreux) qui font le gros du travail pour maintenir le flux de l'aide humanitaire de base, année après année.

La troisième fonction, soutien à la résilience, est moins centrale ; la classer parmi les fonctions humanitaires peut prêter à controverse, en particulier lorsque le système est déjà mis à rude épreuve pour répondre aux crises traditionnelles. Certains insistent que ce n'est pas un rôle approprié pour les acteurs humanitaires, car il rend indiscernable la frontière entre le développement et le secours, et entre la responsabilité du gouvernement et la sphère distincte, apolitique de l'action humanitaire qui doit être maintenue séparée pour permettre aux acteurs humanitaires de faire leur travail efficacement (MSF, 2011). Néanmoins, les acteurs humanitaires assument de plus en plus la fonction de soutenir la résilience, en particulier dans les pays où ils ont connu la futilité de lancer des interventions de secours répétées pour les mêmes urgences et qui ont observé la population devenir successivement plus vulnérable après chaque urgence.

La quatrième fonction, le plaidoyer, est la tentative d'influencer les acteurs externes, principalement les forces politiques qui représentent à la fois les causes et les solutions potentielles dans les nombreuses crises auxquelles ont affaire les acteurs humanitaires. Le plaidoyer peut prendre

la forme de campagnes publiques ou de négociations en coulisses, et peut s'accompagner de la fourniture d'informations de première main sur la situation, qui le renforcent davantage. Les activités de plaidoyer peuvent être orientées vers des objectifs généraux, par exemple la promotion du droit humanitaire international, ou vers des concessions opérationnelles modestes et spécifiques. Le rôle de plaidoyer est explicite dans le descriptif de poste du coordinateur des secours d'urgence des Nations Unies, et implicite dans les rôles des dirigeants humanitaires sur le terrain, mais il est généralement assumé de manière ponctuelle. Les acteurs humanitaires conçoivent le but et le lieu de leur fonction de plaidoyer de manière différente, ce qui peut entraîner des tensions entre eux, par exemple pour savoir s'ils devraient demander, ouvertement ou non, une action politique ou militaire spécifique.



Cette section évalue la performance du système humanitaire dans la réalisation des quatre fonctions décrites ci-dessus. L'évaluation est basée sur les critères d'évaluation standard de l'OCDE-CAD (OCDE-CAD, 1991), adaptés pour l'action humanitaire (Beck, 2006). Les résultats ont de plus été classés en quatre catégories, regroupant certains des critères originaux à des fins de clarté et pour éviter la répétition :

Cette section intègre les résultats de visites sur le terrain, d'entretiens, d'examens d'évaluations et d'autres documents, ainsi que d'enquêtes auprès d'intervenants et de bénéficiaires de l'aide. Elle met en relief des exemples tirés d'interventions humanitaires entre 2012 et 2014. Les entretiens ont tous été menés sous le couvert de l'anonymat, et à des fins de fluidité narrative, nous n'avons pas inclus de citations dans le texte pour la plupart des références aux résultats d'entretiens. Des exceptions ont été faites dans le cas des personnes interrogées ayant exprimé des points de vue spécifiques à leur organisation ou à un type d'acteur et lorsque certaines opinions étaient en accord ou en conflit avec d'autres éléments de preuves ; nous avons qualifié ces opinions en conséquence. Les résultats tirés d'ouvrages et de réponses à des enquêtes sont cités en tant que tels.

Les deux sous-sections suivantes étudient de manière approfondie les deux premières fonctions : la réponse rapide aux catastrophes soudaines et le soutien en cas de crises chroniques. Elles sont suivies d'un regard plus rapide sur les fonctions secondaires, et parfois contestées, de renforcement de la résilience et de plaidoyer humanitaire.

4.2

RÉPONDRE AUX CATASTROPHES SOUDAINES GIGANTESQUES



Couverture/
suffisance



Efficacité et pertinence/
adéquation



Efficiency, coordination
et connectivité



Cohérence/
principes





Dans le cas de la réponse au typhon Haiyan, le système humanitaire a prouvé qu'il était capable de lancer des interventions ponctuelles, efficaces et pertinentes en termes de réponse aux objectifs immédiats et aux besoins prioritaires.

Résumé

Le typhon Haiyan (également connu sous le nom de Yolanda aux Philippines) est, heureusement, la seule catastrophe naturelle gigantesque ayant eu lieu pendant la période d'examen. À cette occasion, le système humanitaire a prouvé qu'il était capable de lancer des interventions ponctuelles, efficaces et pertinentes, en termes de réponse aux objectifs immédiats et aux besoins prioritaires. Il a également démontré les capacités de fournir une couverture suffisante en termes de mobilisation des ressources et d'accès aux populations, avec des compromis modérés sur l'efficacité, la coordination et la connectivité qui accompagnent les interventions de grande envergure. De plus, dans le cas des catastrophes naturelles, la cohérence et l'action humanitaire basée sur des principes sont beaucoup plus faciles à obtenir que dans les crises causées par des conflits.

Bien que ne constituant pas une catastrophe naturelle, l'exode des réfugiés syriens vers les pays voisins était également, à l'origine, une crise gigantesque et à évolution rapide. Malgré certains problèmes signalés en matière d'efficacité et de coordination, l'aide apportée aux réfugiés de la région a également été bien notée pour son efficacité, sa ponctualité et son orientation appropriée sur les besoins prioritaires.

Ces résultats généralement positifs ont été encouragés, à un degré non négligeable, par des gouvernements hôtes coopératifs et capables ainsi que par un déploiement rapide des capacités internationales, rendu possible par le nouveau processus interorganisations de mobilisation de l'ensemble du système et de réponse aux grandes catastrophes, dites urgences de niveau 3. Fait révélateur, un succès similaire n'a pas été enregistré lors des crises chroniques en RCA et au Soudan du Sud, qui ont connu des escalades soudaines des conflits durant la période d'examen. Le système a également connu quelques échecs précoces importants dans un type de catastrophe naturelle très différent : la flambée d'Ebola de 2014, un cas suffisamment différent du scénario type de réponse rapide, du point de vue des difficultés et des exigences de la réponse, pour mériter une discussion séparée plus loin.



Couverture/suffisance

Sur les dons de près d'un milliard de dollars versés pour la réponse au typhon des Philippines qui ont été enregistrés par le FTS, plus de 20 % provenaient de sources privées, y compris les fondations et sociétés de capitaux individuelles, ce qui illustre le succès de la mobilisation de fonds privés pour les réponses aux catastrophes naturelles soudaines. Sur le plan des ressources, le montant collecté était plus que suffisant pour l'assistance apportée aux urgences extrêmes, comme l'ont noté les entretiens et les évaluations. Un agent d'une ONGI aux Philippines a déclaré lors de l'enquête : « le fait de travailler dans le contexte d'une catastrophe naturelle soudaine, dans un pays où la majorité de la population parle l'anglais (ce qui est excellent pour attirer l'attention des médias) nous a permis d'obtenir très rapidement plus de 100 % des fonds nécessaires et nous avons pu en mettre suffisamment de côté pour une programmation sur 3 à 5 ans, ainsi que pour des plans d'urgence pour l'ensemble du pays ».



Certaines organisations ont fait face à la double problématique de ne pas avoir reçu suffisamment de nouveaux fonds pour les activités de relèvement et d'être bloquées avec des soldes importants de fonds affectés à des activités d'urgence, ne pouvant être transférés vers des activités de relèvement et de remise en état.

Toutefois, les organisations n'ont pas toutes été en mesure de réinvestir aussi facilement le surplus de fonds. Le gouvernement des Philippines a déclaré la phase d'urgence terminée et la phase de relèvement a démarré tout juste trois mois après la tempête. Pour certaines organisations, cela a engendré la double problématique de ne pas avoir reçu suffisamment d'argent pour les activités de relèvement et d'être bloqué avec des soldes de fonds importants, affectés à des activités d'urgence, qui ne pouvaient être transférés vers des activités de relèvement et de remise en état. Les donateurs ont exprimé une certaine frustration à ce sujet. Selon l'affirmation de l'un d'entre eux, l'incapacité de dépenser la totalité des fonds destinés à l'urgence « continue de compromettre la crédibilité des appels humanitaires ». Les donateurs s'attendaient à dépenser la totalité des fonds d'urgence dans les six premiers mois et n'étaient pas heureux de voir des surplus. Ce problème était le plus apparent dans le secteur des abris, dans lequel le système a eu du mal à collecter des fonds pour couvrir les besoins d'abri à moyen et long termes pour les millions de personnes dont les logements avaient été endommagés ou détruits.

La visite de terrain effectuée pour l'ESH a eu lieu cinq mois après le typhon et il a été observé que les personnes les plus durement touchées qui vivaient sur la côte avaient perdu à la fois leur logement et leur source de revenu (la pêche) et faisaient face à un avenir incertain en restant dans des abris temporaires, souvent dotés d'un mauvais assainissement. L'Évaluation humanitaire interorganisations a noté un succès beaucoup plus important dans l'atteinte des cibles originales en matière de distribution des kits d'abris d'urgence que dans l'atteinte des cibles orientées vers le relèvement, par exemple le nombre de ménages dotés d'un toit durable et d'autres dispositifs de sécurité (IAHE, 2014). Savoir dans quelle mesure le surplus de fonds des opérations humanitaires devrait être réaffecté ou fortement contribuer au relèvement, est un sujet de débat. Le consensus général était qu'il n'y avait pas de réponse simple ni de puits de ressources immédiatement disponible pour les besoins d'abris à long terme.

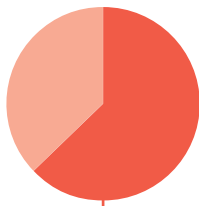
La crise en Syrie a suscité des niveaux de contributions sans précédent, même si l'on ne tient compte que des contributions en espèces enregistrées, versées au système humanitaire formel, et si l'on ignore les montants non comptabilisés acheminés par des canaux informels. En 2012–2014, le Plan d'aide aux réfugiés de Syrie a mobilisé des contributions humanitaires s'élevant à environ 5,5 milliards de dollars. Les entretiens et les évaluations ont noté que la bonne couverture humanitaire des besoins des réfugiés dans les camps n'avait pas été égalée par un soutien suffisant apporté aux réfugiés en dehors des camps (environ 60 % du total) et à leurs communautés hôtes (Crisp et al., 2013), mais que le soutien aux réfugiés en dehors des camps s'était accru au fil du temps.



Efficacité et pertinence/adéquation

Des examens, y compris celui entrepris pour l'ESH, ont trouvé aux Philippines des preuves d'assistance ponctuelle, appropriée et efficace en dépit d'énormes difficultés logistiques. Ceci a été démontré par l'absence d'une morbidité et d'une mortalité excessives après la tempête.

Les Philippines présentaient un environnement physique difficile pour une réponse humanitaire rapide et de grande ampleur. Le typhon Haiyan a frappé un grand nombre de provinces et d'îles et a entraîné des difficultés de communication et des problèmes logistiques considérables aussi bien pour l'évaluation initiale que pour la réponse. Malgré l'ampleur de la crise, les évaluations ont révélé que, dans l'ensemble, les réponses humanitaires étaient ponctuelles, à l'échelle souhaitée et ciblaient correctement les besoins immédiats. L'Évaluation humanitaire interorganisations a découvert qu'un accent approprié avait été placé sur les risques clés « tels que les épidémies de maladies transmissibles, l'insécurité alimentaire, le manque d'eau propre, les abris d'urgence et la protection » (Hanley et al., 2014). Pour ce qui est d'éviter les maladies hydriques et transmissibles qui accompagnent souvent la destruction massive et le déplacement, les activités de la réponse semblent avoir eu du succès. La malnutrition, qui survient généralement dans les premiers mois qui suivent une catastrophe de ce type, n'est pas non plus montée en flèche après la tempête, malgré la perte d'une récolte entière. Selon ces moyens essentiels de mesure des résultats, la réponse au typhon Haiyan se compare très favorablement au dernier typhon important qui a frappé les Philippines (le typhon Bopha en 2012, une tempête de plus petite envergure que le typhon Haiyan) et aux urgences enregistrant des niveaux de dévastation similaires. Une personne interrogée a donné l'exemple du tremblement de terre à Bam, en Iran, il y a une dizaine d'années, pour illustrer combien les capacités du système international s'étaient « énormément » améliorées.



63%

des bénéficiaires de l'aide philippins interrogés pour l'ESH ont affirmé qu'ils étaient satisfaits de la rapidité de la fourniture de l'aide.

Un environnement propice à la réponse humanitaire a été créé en partie par le déploiement rapide de systèmes de soutien et de coordination. Les personnes interrogées ont remarqué que les clusters de logistique et de télécommunication d'urgence, dirigés par le Programme alimentaire mondial et appuyés par des ressources d'entreprises supplémentaires, avaient eu une bonne performance. Le cluster de télécommunication d'urgence a agi rapidement pour fournir des téléphones satellites et des générateurs permettant la mise en place de services téléphoniques et de données. Les premiers goulets d'étranglement à l'aéroport ont été rapidement résolus, à l'inverse de l'expérience en Haïti, et le gouvernement a travaillé avec le cluster logistique pour établir un guichet unique permettant un dédouanement rapide et s'assurer que la bureaucratie ne gênait pas la livraison des fournitures. L'Évaluation humanitaire interorganisations a signalé que 462 employés d'appoint étaient arrivés sous trois semaines, et l'examen de suivi de la période finale, effectué par l'OCHA, a confirmé que les capacités des clusters et de la coordination avaient permis une intensification rapide des activités, plus rapide que les capacités opérationnelles et que les fournitures de secours, qui avaient été positionnées plus lentement en termes relatifs. La ponctualité a également été considérablement facilitée par des accords-cadres préalables entre les donateurs et les ONG, qui ont permis d'avancer des fonds sans propositions écrites et sans périodes d'approbation. Ces

fonds comprenaient 2,5 millions de livres sterling provenant du Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID) répartis entre ses ONG partenaires présélectionnées. La majorité des bénéficiaires de l'aide philippins (63 %) interrogés pour l'ESH ont affirmé qu'ils étaient satisfaits de la rapidité de la fourniture de l'aide.

Évaluation des besoins inégale, mais aide globalement appropriée

Aux Philippines, l'aide de secours a été perçue comme extrêmement pertinente et appropriée. À l'inverse du tremblement de terre d'Haïti et d'autres grandes catastrophes naturelles, aucun problème sérieux n'est survenu dû à une aide inappropriée créant des goulets d'étranglement ou allant à l'encontre des objectifs de secours et de relèvement. Les évaluations des besoins, cependant, ont été considérées par les personnes interrogées comme non coordonnées, aboutissant à plusieurs mécanismes d'évaluation rapide parallèles pendant les premiers jours de l'urgence extrême et créant quelques inefficacités et répétitions inutiles d'activités. Dans cet exemple, les acteurs humanitaires ont considéré que l'Évaluation multisectorielle/multicluster initiale rapide (MIRA) n'avait pas tenu ses promesses en tant qu'outil d'évaluation rapide multisectoriel. Entreprise en deux phases en novembre et en décembre 2013, l'évaluation MIRA aux Philippines a rencontré plusieurs problèmes, notamment celui de ne pas avoir été lancée suffisamment tôt pour avoir le maximum d'effet. L'Évaluation humanitaire interorganisations a noté cette difficulté et le fait que le Plan de réponse stratégique (PRS), produit 30 jours après le typhon, avait été guidé (ou tout au moins validé) par l'évaluation MIRA 1, mais que l'Aperçu des besoins humanitaires n'avait pas répondu à l'idéal envisagé dans les recommandations du PRS (Hanley et al., 2014). L'Évaluation humanitaire interorganisations a noté que cela ne répondait pas aux recommandations, qui indiquent que « l'élaboration de la stratégie fait suite à l'analyse des besoins ». Des inquiétudes ont également été soulevées sur le fait que l'évaluation initiale n'avait pas étudié ni incorporé les données sanitaires existantes de manière adéquate. Les besoins de santé, notamment, avaient été omis de la première phase en raison d'une mauvaise communication avec le cluster santé et l'équipe MIRA. Parallèlement à l'évaluation MIRA, une évaluation commune des besoins en matière d'abri et de WASH (eau, assainissement et hygiène) a également été entreprise en novembre pour guider le PRS ; elle a été considérée, en grande partie, comme concluante.



Bien que non coordonnée, la qualité des exercices internationaux d'évaluation des besoins aux Philippines n'a pas été mise en cause.

Bien que non coordonnée, la qualité des exercices internationaux d'évaluation des besoins aux Philippines n'a pas été mise en cause. Grâce à des mécanismes de gestion des risques de catastrophe et de réponse bien développés, mis en place avant le typhon, le processus d'évaluation et de hiérarchisation des besoins a en grande partie bien fonctionné et, d'après l'autorité gouvernementale chargée des catastrophes, a été plus efficace et a pu mieux intégrer les acteurs internationaux que lors de catastrophes précédentes. Étant donné la grande échelle de cette catastrophe, les évaluations des besoins immédiats ont généralement été



En Syrie, l'exode massif de réfugiés vers le Liban, la Jordanie, la Turquie et, dans une moins grande mesure, l'Iraq a exigé une intensification importante et difficile de l'assistance par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

considérées comme fiables, et dans les régions difficiles d'accès, l'aide alimentaire est arrivée sous une à deux semaines. Étant donné la situation très incapacitante à laquelle faisaient face les gouvernements nationaux et locaux, leur aptitude à participer aux évaluations des besoins relativement peu de temps après, a été louable. Il a été mentionné que les logiciels de collecte de données sur appareil portable avaient offert une plus grande rapidité, efficacité et exactitude en éliminant la nécessité de saisir les données ; les utilisateurs ont recommandé l'élargissement de leur utilisation dans le cadre de la réponse humanitaire.

Malgré quelques exceptions, les bénéficiaires philippins interrogés dans le cadre de cette étude ont signalé que l'aide qu'ils avaient reçue correspondait à leurs besoins et était de bonne qualité. (Plusieurs agents humanitaires ont déclaré qu'ils avaient été frappés par les fréquents témoignages de gratitude aux Philippines.) Quelques exemples d'aide en nature inappropriée ou inutilisable ont été signalés, par exemple des aliments périmés ou des vêtements pour enfant indiquant la mauvaise taille, mais cela semblait concerner les dons locaux et non pas le système d'aide formel. Moins de la moitié (41 %) des bénéficiaires interrogés ont indiqué qu'ils avaient été consultés par des groupes d'aide avant la distribution, mais en général les niveaux de consultation étaient plus élevés que ceux d'autres contextes d'aide. Parmi les participants à l'enquête, 45 % ont indiqué que les groupes d'aide communiquaient sur leurs plans et activités et 63 % ont affirmé qu'ils avaient pu donner leur opinion aux organisations par un mécanisme de rétroaction ou de plainte.

En Syrie, l'exode massif de réfugiés vers le Liban, la Jordanie, la Turquie et, dans une moins grande mesure, l'Iraq a exigé une intensification importante et difficile de l'assistance par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Une récente évaluation indépendante a découvert que « des preuves qualitatives et quantitatives illustrent la satisfaction générale éprouvée au sujet de l'efficacité du HCR... la façon dont il a répondu aux besoins d'aide des réfugiés, déployé les ressources et les effectifs rapidement et abordé les besoins en dépit d'un environnement complexe, en évolution rapide » (Hidalgo et al., 2015). Toutefois, cette opinion a été en quelque sorte remise en question lors des entretiens sur le terrain menés pour l'ESH, par des acteurs humanitaires répondant à la crise en Syrie, qui ont signalé des difficultés de coordination et des inefficacités lors de la réponse à la crise des réfugiés. De plus, les consultations des réfugiés et autres bénéficiaires de l'aide dans l'ensemble du Moyen-Orient, y compris de nombreux réfugiés de Syrie, entreprises par le Sommet mondial sur l'action humanitaire, ont révélé un éventail de critiques fortes et moins encourageantes, portant sur la redevabilité et la performance des organisations d'aide (Sommet mondial sur l'action humanitaire, 2015).



Efficienc, coordination et connectivité

Fin 2011, les principes de l'IASC ont englobé un ensemble de mesures coordonnées qui constitueraient le Programme de transformation. Un élément important du Programme de transformation est l'adoption d'un mécanisme conçu pour désigner certaines crises humanitaires comme nécessitant « une mobilisation de l'ensemble du système humanitaire » (Comité permanent interorganisations, 2012), selon laquelle les organisations s'engageraient à fournir un certain niveau et une certaine rapidité de capacités de déploiement. L'intervention aux Philippines est la première réponse à une catastrophe naturelle dans laquelle ce mécanisme a été testé, et globalement il a été considéré comme performant. Les entretiens et évaluations étaient généralement positifs, mais comportaient quelques vives critiques, portant notamment sur les tensions entre les priorités des organisations (ONU et ONGI) et le plan collectif établi. L'Évaluation humanitaire interorganisations a remarqué qu'en dépit du modèle d'autonomisation du leadership de terrain du Programme de transformation, les décisions du coordinateur humanitaire et de l'équipe humanitaire nationale étaient parfois minées par « une attention et une direction constantes » exercées par le siège de l'organisation.

L'environnement politique et le potentiel pour une entière collaboration avec les systèmes nationaux étaient très positifs et, comme l'a décrit l'évaluation de l'IASC, propices (Hanley et al., 2014). Le gouvernement des Philippines avait de grandes capacités nationales permanentes de réponse aux catastrophes (le National Disaster Risk Reduction and Management Council) et avait activement participé de manière interne et avec des partenaires internationaux, à un éventail de programmes de préparation aux catastrophes. Outre l'intervention énérgique lancée par les principaux acteurs du système humanitaire, les armées nationales de plusieurs pays ont fourni des capacités logistiques importantes et il y a eu un afflux considérable (quasi impossible à mesurer) de dons provenant de la diaspora philippine ainsi qu'un soutien direct apporté aux groupes locaux.

La réponse au typhon Haiyan comprenait quelques innovations intéressantes de petite envergure, destinées à en améliorer l'efficacité. Plusieurs personnes interrogées ont fait l'éloge du travail d'une petite ONG, Fuel Aid, qui a entrepris uniquement d'obtenir et de fournir du carburant pour les véhicules de secours et les générateurs, un service précieux permettant de gagner du temps, pour l'ensemble du système. Une autre ONG a découvert qu'elle pouvait se passer de louer un entrepôt et a déchargé la cargaison des bateaux et des avions directement dans des camions, qu'ils utilisaient comme entrepôts sur roues, ce qui raccourcissait les délais de livraison, réduisait les coûts et évitait la rivalité pour les espaces d'entrepôt. Toutefois, même en cas de bonne gestion des réponses aux catastrophes naturelles, des inefficacités peuvent être observées à grande échelle. Après une catastrophe, le coût d'utilisation d'un 747, l'avion de choix des initiatives internationales de secours humanitaire, monte en flèche



L'intervention aux Philippines est la première réponse à une catastrophe naturelle dans laquelle ce mécanisme a été testé, et globalement il a été considéré comme performant.

en raison de la demande accrue. Comme l'explique un agent des Nations Unies interrogé, si l'on ne se prépare pas à atténuer ce risque, « l'argent est gaspillé en transport aérien » dans chaque opération d'urgence. Une plus grande efficacité pourrait être obtenue, a-t-il ajouté, si le cluster logistique se penchait sur ce problème.

Bonne coordination globale, mais des améliorations sont possibles dans l'établissement de relations avec les acteurs nationaux

À l'exception des structures hiérarchiques concurrentes entre le Haut Commissariat et le siège des organisations, aucun problème de coordination n'a été cité lors de l'intervention aux Philippines. Étant donné le grand nombre d'acteurs, il s'agit d'un succès important. On s'accorde également à penser que la coordination centrale avec le gouvernement était à l'origine bonne, mais que la connectivité entre le système international et les autres structures de réponse aurait pu et aurait dû être généralement plus forte.

Les représentants du gouvernement interrogés pour l'ESH, depuis Manille jusqu'aux *barangays* (districts) locaux, ont exprimé leur satisfaction unanime vis-à-vis de la réponse humanitaire ainsi que leur gratitude pour le rôle joué par les acteurs internationaux. Toutefois, lorsqu'on leur a demandé d'approfondir, les répondants à l'enquête de l'ESH ont émis quelques réservations au sujet du grand nombre de personnel d'appoint international et des perturbations éventuelles engendrées dans les relations de travail existant avec les responsables de clusters et les hauts responsables des organisations. Dans certains cas, certains représentants se sentaient écartés par le personnel international. L'Évaluation humanitaire interorganisations a noté que malgré le rôle dominant conservé par le gouvernement, les mécanismes de leadership et de coordination adoptaient une « cadence internationale » et dans de nombreux cas, les systèmes de coordination étaient redondants et divergents. Une personne interrogée a fait remarquer que le problème était en partie dû au manque de nuance dans la désignation de niveau 3, qui implique « que le gouvernement ne peut faire face [et que le] système agit par défaut par la manière forte et sans regret, ce qui peut être utile pour aider les victimes, mais peut nuire à la réputation du gouvernement et risque de submerger les capacités locales. » Une observation semblable a été faite par un ancien haut représentant des Nations Unies, qui a remarqué qu'il était « dommage qu'il n'y ait que trois niveaux dans le système. Sur une échelle de type Richter, je classerais la Syrie et l'Iraq au niveau 9, et le Soudan du Sud, la RCA et la Somalie à un niveau inférieur. La Syrie sera une crise générationnelle. » Une nouvelle attente était que les ONG nationales auraient dû également participer à la coordination des clusters, mais l'Évaluation humanitaire interorganisations a estimé que la majorité des ONG n'étaient ni capables ni désireuses de le faire. Globalement, il a été jugé que la réponse avait laissé passer des opportunités de travailler avec et à travers les ONG et la société civile nationales (Featherstone et Antequisa, 2014).



Les répondants à l'enquête de l'ESH ont émis quelques réservations au sujet du grand nombre de personnel d'appoint international et des perturbations éventuelles engendrées dans les relations de travail existant avec les responsables de clusters et les hauts responsables des organisations.

Lors de la réponse aux Philippines, le système de mobilisation des capacités de réponse humanitaire pour une urgence de niveau 3 a fonctionné globalement comme on s'y attendait, et les personnes interrogées se sont accordées pour penser que les activités sur le terrain indiquaient d'importantes améliorations par rapport aux catastrophes passées (et de moins grande ampleur).

En ce qui concerne la réponse à la crise des réfugiés syriens, les opinions exprimées dans les entretiens et dans une évaluation de l'intervention du HCR en Jordanie et au Liban étaient mitigées dans les domaines de la coordination et de l'efficacité. Des tensions entre l'OCHA et le HCR ont été mentionnées sur les rôles et responsabilités de coordination pour les réfugiés dans une urgence de niveau 3, mais il a également été noté que des améliorations avaient été apportées (Hidalgo et al., 2015). La même évaluation a découvert que l'organisation avait identifié des moyens spéciaux d'économiser de l'argent, mais n'avait pu analyser « ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas », un problème déclaré plus général dans l'ensemble des organisations et du secteur humanitaire (Hidalgo et al., 2015).



L'Ebola et les problèmes créés par les urgences dues à des maladies infectieuses

En 2014, la pire épidémie d'Ebola connue dans le monde a exposé les acteurs humanitaires à un problème opérationnel d'une nouvelle ampleur. Le virus est d'abord apparu en Guinée en décembre 2013, puis s'est propagé au cours des mois suivants au Libéria et en Sierra Leone, créant une urgence sanitaire dans toute la région qui a déclenché le début d'une réponse à grande échelle le deuxième semestre de 2014. La réponse a donc démarré vers la fin de la période de recherche pour l'ESH, et était encore en cours pendant la rédaction du présent rapport. Aucune évaluation formelle interorganisations n'avait donc été réalisée et la littérature publiée était encore relativement limitée. L'examen s'est donc fortement appuyé sur des entretiens avec des acteurs participant à la réponse – y compris des personnels d'organisations des Nations Unies, d'ONG, de gouvernements donateurs et d'experts internationaux en santé publique – et a été enrichi par des rapports d'organisations, des analyses non publiées et des rapports de presse. Il n'aurait pas été judicieux d'exclure une urgence de cette ampleur du rapport de l'ESH 2015, mais étant donné que l'intervention était en cours au moment de mettre ce rapport sous presse, l'analyse finale pourrait être différente après la fin définitive de la crise et après la réalisation d'une analyse plus approfondie.

Ce qui rend l'épidémie d'une maladie infectieuse mortelle différente d'autres tests du système humanitaire international est non seulement qu'elle nécessite un niveau de capacités techniques et un seuil de risque supérieurs, mais également qu'elle exige des opérations considérablement plus rapides et plus étroitement coordonnées. Pour un certain nombre de raisons, le système n'a pas du tout été à la hauteur de ces exigences pendant la période critique de l'apparition de l'épidémie.

Dans l'idéal, une épidémie est reconnue et déclarée suffisamment tôt par le biais d'une bonne surveillance de la maladie, puis le gouvernement affecté dirige la réponse, avec le soutien technique et politique de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'assistance matérielle et en matière de mobilisation sociale de l'UNICEF et d'ONG médicales et sanitaires. Toutefois, dans ce cas précis, malgré les avertissements forts et répétés de MSF sur la propagation rapide de la maladie en mars, l'OMS n'a déclenché la machinerie internationale d'urgence sanitaire publique que près de six mois plus tard, le 8 août (équipe de réponse à l'Ebola de l'OMS, 2014). À ce moment-là, le virus s'était propagé au Libéria et en Sierra Leone, infiltrant pour la première fois les zones urbaines à forte densité de population. Quatre cents nouveaux cas étaient découverts chaque semaine et mille personnes étaient déjà décédées (OMS, 2014).

Cet échec initial était dû à plusieurs facteurs. Tout d'abord, le virus a viré de sa structure habituelle, en donnant des signes trompeurs qu'il régressait avant de révéler clairement l'étendue de sa propagation. En fait, durant les premiers mois, les experts sur l'Ebola étaient en désaccord total et légitime sur la trajectoire projetée de l'épidémie. Les gouvernements ont éprouvé une méfiance naturelle à sonner hâtivement l'alarme Ebola pour répondre à une flambée de maladie qui était sans précédent dans la région, craignant les implications qu'auraient les restrictions du commerce et des voyages sur leur économie. Les structures de gouvernance et la bureaucratie rampante de l'OMS ont reproduit et aggravé les facteurs retardant l'action, plutôt que d'y passer outre. Le déclenchement d'une intervention internationale incombait à ceux qui étaient en fait des hauts fonctionnaires nommés pour des raisons politiques aux niveaux régional et national. Le directeur de l'OMS à Genève a attendu, en déférant la décision aux États membres plutôt que d'employer son autorité morale et son expertise pour encourager une action agressive ; ceci a été une erreur fatale.

Lorsque la sévérité de l'épidémie a été évidente, le système humanitaire a constaté qu'il était mal préparé à lancer la réponse rapide, massive et concertée qui était nécessaire. Il est apparu évident que la communauté internationale n'avait aucun système permanent pour combattre une épidémie internationale. Même si elle avait agi rapidement, l'OMS (de par sa conception et la récente décision de réduire son financement) ne possédait pas les capacités pour diriger les opérations sur le terrain. Les donateurs ont réduit le financement de l'OMS pour les réponses aux épidémies sévères et ont privilégié les activités de prévention comme la vaccination (Tong, 2014). Les personnes interrogées ont reconnu la situation, mais peu pensaient qu'elle expliquait la mauvaise performance. De fortes opinions ont été exprimées quant aux capacités et à la compétence inadéquates de cette institution pour entreprendre ce rôle même si les fonds avaient été disponibles.

D'après les personnes interrogées, les déploiements initiaux effectués par l'OMS et les Centres pour le contrôle et la prévention des maladies aux États-Unis (l'autre autorité sanitaire internationale suprême) étaient faibles, mal coordonnés et manquaient de direction stratégique. Un petit nombre



Les épidémies de maladies infectieuses mortelles demandent un niveau de capacités techniques et un seuil de risque supérieurs de la part des acteurs humanitaires, ainsi que des opérations considérablement plus rapides et plus étroitement coordonnées. Ces exigences n'ont pas du tout été satisfaites à l'apparition de l'épidémie d'Ebola.

d'organisations et d'ONG, la plus importante étant MSF, réalisaient un travail indispensable en traitant les patients et en recherchant les contacts, mais en tant « qu'îlots d'activités déconnectés » (Banbury, 2015) plutôt que comme éléments intégrés d'une intervention unifiée. Le secrétaire général des Nations Unies a reconnu la nécessité de mettre en place un organe chef de file ayant une chaîne de commandement centralisée, et a pris l'initiative de créer un nouvel organe, la Mission des Nations Unies pour l'action d'urgence contre l'Ebola (MINUAUCE), qui jouerait un rôle semblable à celui d'une mission intégrée des Nations Unies mais plus directoire, en accentuant la gestion des crises et la prise de décisions plutôt que la recherche d'un consensus et la coordination. Bien qu'elle ait été mise en place plus rapidement que toute autre mission des Nations Unies jamais créée, son leadership « n'avait aucune idée de la façon d'arrêter l'Ebola » et « essayait de trouver un moyen de gérer la situation sur le tas » (Banbury, 2015). Les personnes interrogées ont exprimé des opinions mitigées sur l'efficacité de la MINUAUCE, et certaines ont insisté sur le fait que les objectifs auraient été mieux servis si on avait utilisé le système de coordination humanitaire standard. Comme l'a déclaré un haut fonctionnaire : « Nous avons 15 à 20 ans d'expérience, de réseaux et de relations professionnelles raisonnables. Oublions tout cela et créons un organe entièrement nouveau." A-t-on jamais vu ce genre d'initiative réussir ? ». La MINUAUCE a, en définitive, réussi à réunir les acteurs clés autour d'un plan stratégique unifié, et le nombre de nouveaux cas d'Ebola a commencé à baisser à des taux dépassant les projections initiales. Pour y parvenir, la mission a initialement ignoré les structures du gouvernement hôte et a même exclu les représentants du gouvernement de la première réunion de planification commune tenue en septembre, de crainte que la procédure ne soit ralentie. Cependant, selon les entretiens tenus avec les acteurs humanitaires participant à la réponse à l'Ebola, et avec le premier chef de la MINUAUCE (Banbury, 2015), la mission n'est finalement pas parvenue à établir le commandement et le contrôle recherchés, car les dirigeants des organisations ont objecté et ont résisté à l'autorité exercée sur eux par la MINUAUCE.

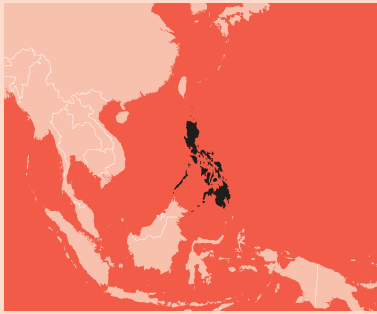
Les autres obstacles à l'efficacité de la réponse à l'Ebola comprenaient :

- Le manque de garanties des gouvernements de l'Ouest aux organisations humanitaires selon lesquelles leurs personnels auraient accès à une évacuation médicale s'ils tombaient malades (et ne seraient pas soumis à des mesures de quarantaine draconiennes à leur retour chez eux) a été un sérieux problème pendant cet exercice de recrutement déjà difficile.
- La « Balkanisation » (selon le terme employé par l'une des personnes interrogées) de l'aide apportée par l'armée américaine et l'armée britannique dans la région, les Américains opérant principalement au Liberia et les Britanniques en Sierra Leone, a abouti selon l'unanimité des personnes interrogées, à une performance inégale, les pires résultats ayant été obtenus en Sierra Leone.

Au moment de la rédaction de ce rapport, les gens contractent encore le virus Ebola en Afrique de l'Ouest, mais le taux de nouveaux cas s'est stabilisé, et l'épidémie semble être contenue et se limiter à une série de petites flambées. Le travail réalisé par les professionnels de la santé et les agents humanitaires locaux a été absolument héroïque. Les personnes interrogées ont fortement vanté les mérites de MSF, non seulement pour son plaidoyer sans retenue mais aussi pour ses enseignements et autres ressources fournis aux partenaires. D'autres organisations ont également relevé le défi avec courage et de façon décisive, certaines ont dû pénétrer dans des régions d'opération inconnues tout simplement parce que personne d'autre ne pouvait le faire. Au sommet de la crise, les gouvernements, les systèmes de santé locaux et les acteurs internationaux, y compris l'armée, collaboraient et fournissaient des efforts incroyables. Il est important que ces accomplissements soient reconnus dans toutes les évaluations de la crise Ebola. Cependant, rien ne change le fait essentiel : les pratiques locales, ainsi que les faiblesses institutionnelles et les manques de capacités du système humanitaire international et des gouvernements nationaux, ont empêché l'intervention de freiner l'épidémie dans ses phases initiales, et lui ont ainsi permis de se propager et, au bout du compte, de causer des milliers de morts évitables.

L'expérience de l'Ebola a stimulé une réflexion sérieuse et créé une dynamique d'action, dont une réévaluation des capacités et du rôle de l'OMS dans les cas d'épidémie majeure. La question à étudier est la suivante : faudrait-il retirer le rôle de gestion de ce type d'épidémie des attributions de l'organisation et établir une nouvelle entité internationale jouissant de l'indépendance et de la flexibilité nécessaires pour diriger les réponses à l'épidémie? Le conseil exécutif de l'OMS a finalement proposé de garder cette fonction au sein de l'organisation, et de créer un nouveau « cadre mondial d'agents de la santé publique formés à faire face à une crise », financé par un nouveau fonds d'urgence à hauteur de 100 millions de dollars. Cependant, aucun changement dans la gouvernance ne semble pointer à l'horizon, si ce n'est un « engagement du directeur exécutif de veiller à ce que les membres du personnel régional soient sélectionnés en fonction de leur expertise » (New York Times, 2015).

La crise de l'Ebola représentait un défi exceptionnel, mais l'expérience illustre néanmoins certaines tensions fondamentales dans le système humanitaire, notamment entre d'une part la nécessité d'avoir des capacités de réponse mondiale fortement réactives et d'autre part la volonté d'avoir des capacités plus localement décentralisées et des priorités orientées vers la prévention – une tension inutile, comme nous le verrons. La crise soulève également des questions liées aux coûts et aux avantages d'un système basé sur une coordination indépendante, flexible et volontaire comparativement à ceux d'un modèle de commandement et de contrôle.



PHILIPPINES (TYPHON HAIYAN)

Le typhon Haiyan a frappé les îles centrales des Philippines (où il est appelé typhon Yolanda) le 8 novembre 2013. Ce cyclone tropical, le plus fort jamais enregistré, a tué plus de 6 000 personnes et en a déplacé plus de quatre millions. On estime qu'au total, 14 millions de personnes ont été touchées dans 36 provinces, la majorité vivant sur l'île de Leyte et dans sa ville principale, Tacloban, qui a perdu environ 90 % de son infrastructure. À peu près un million d'habitations ont été endommagées par la tempête, dont environ la moitié ont été entièrement démolies, et les sources de revenu de millions de personnes ont été perdues ou perturbées. Contrairement aux typhons précédents, la dévastation a atteint les aéroports et les ports maritimes dans les régions les plus durement frappées, ainsi que des infrastructures urbaines complètes, ce qui a nécessité des ponts aériens d'urgence pour amener des fournitures essentielles.

Vue d'ensemble de la performance

Couverture/suffisance : Près d'un milliard de dollars a été mobilisé pour financer la réponse, provenant des principaux gouvernements donateurs (notamment le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis) ainsi que de sources privées dans des pays contenant de larges populations de la diaspora philippine. Les besoins d'urgence extrême des trois premiers mois ont été amplement couverts, mais des déficits sont apparus au niveau de l'aide à l'hébergement à long terme et dans d'autres aspects du relèvement. Les besoins exprimés en matière d'aide alimentaire, d'eau, d'assainissement et d'hygiène, de coordination et de logistique ont été relativement bien couverts (tous, financés à plus de 70 %), tandis que les contributions en faveur du relèvement précoce et des moyens d'existence étaient largement inférieures à la demande (financement à 29 %). La classification de la catastrophe au niveau 3 a déclenché un grand afflux mondial de ressources humaines et financières des Nations Unies. Les organisations, fonds et programmes concernés ont traité la catastrophe comme une priorité mondiale et lui ont affecté des ressources en conséquence. La réponse a pu atteindre toutes les zones affectées ; toutefois, certaines personnes se sont plaintes que Tacloban et ses régions périphériques recevaient une aide trop importante par rapport à d'autres endroits, comme l'Est de Samar.

Pertinence/adéquation : Bien que des problèmes aient été notés par l'évaluation

MIRA, aucune faille n'a été trouvée dans la pertinence et l'adéquation du secours apporté aux populations affectées. Contrairement à d'autres catastrophes naturelles, il n'y a eu aucun problème majeur concernant des articles inappropriés bloquant les ports ou des actions allant à l'encontre des objectifs de secours et de relèvement. Les évaluations des besoins étaient nombreuses et largement non coordonnées dans l'ensemble du système, mais la plupart ont été entreprises en étroite coordination avec les autorités locales et dans les délais souhaités.

Efficacité : La réponse a été rapide et a atteint les objectifs essentiels de fournir alimentation, eau et abri et d'éviter une mortalité et une morbidité importantes après l'événement. Peu de cas de malnutrition ou de maladies transmises par l'eau ont été observés, qui sont des problèmes caractéristiques des suites de catastrophes naturelles (observés lors de typhons précédents aux Philippines), et les flambées de maladies évitables par la vaccination, comme la rougeole, n'étaient pas graves. Le travail effectué par les clusters de logistique et de télécommunication d'urgence a énormément facilité la réponse globale, et le recours plus fréquent à l'assistance en espèces a été apprécié par les participants et bien accueilli par la plupart des bénéficiaires de l'aide.

Efficacité, coordination et connectivité : Après une période initiale (et sans doute inévitable) de confusion, la coordination a été établie rapidement, en

bonne coopération avec le gouvernement. Les accords de réserve mis en place entre donateurs et acteurs de mise en œuvre se sont révélés utiles. Grâce à la préparation du gouvernement et au leadership du système de cluster, la coordination a été efficace. Cependant, les évaluations ont conclu que l'arrivée massive de nouveaux personnels internationaux avait eu, dans certains cas, un effet dominateur sur les acteurs humanitaires locaux et gouvernementaux.

Cohérence/principes : La transition vers le relèvement a créé des problèmes et les acteurs humanitaires pensaient que le leadership des clusters avait été absent pour coordonner les stratégies de la transition vers les objectifs à long terme (ou vers le transfert aux acteurs du développement). L'hébergement à long terme demeure un problème critique. Comme en Haïti, le sous-financement du secteur de l'abri, les problèmes insolubles d'occupation des sols et l'absence d'un point de contact, dans le système humanitaire international, responsable des besoins d'abri à moyen et long termes ont eu pour conséquence l'immobilisation d'un grand nombre de personnes dans des abris temporaires, avec des perspectives limitées de solutions à grande échelle. C'est un problème plus large que le problème humanitaire, mais il a le potentiel de conduire à une nouvelle crise humanitaire, car les personnes vivant dans les abris précaires restent vulnérables aux maladies et à d'autres dangers. ●

4.3

SOUTENIR LES POPULATIONS EN PROIE À DES CRISES CHRONIQUES



Couverture/
suffisance



Efficacité et pertinence/
adéquation



Efficiency, coordination
et connectivité



Cohérence/
principes





Dans les crises chroniques, on demande aux acteurs humanitaires de jouer des rôles de plus en plus importants, entre autres celui de soutenir la sécurisation, de combler les lacunes laissées par les acteurs du développement et de remplacer les gouvernements hôtes faibles ou négligents.

Résumé

Beaucoup de pays reçoivent une aide humanitaire année après année. Les conditions de crise persistent dans ces pays en raison d'un ensemble de difficultés liées au développement (y compris la pauvreté), de dangers naturels cycliques, de conflits et d'instabilité.

Les crises chroniques peuvent également avoir des pics, comme une famine, une catastrophe naturelle, la très forte recrudescence ou le début d'un conflit, pendant lesquels la programmation humanitaire existante doit être rapidement réévaluée et les acteurs humanitaires doivent de nouveau hiérarchiser les capacités internes. Étant donné qu'il est généralement plus facile de créer un consensus international sur l'assistance humanitaire que de s'attaquer aux problèmes politiques ou de sécurité sous-jacents, ou de nouer le dialogue avec des gouvernements difficiles, on demande aux acteurs humanitaires de jouer des rôles de plus en plus importants, entre autres celui de soutenir la sécurisation, de combler les lacunes laissées par les acteurs du développement et de remplacer les gouvernements hôtes faibles ou négligents.

Il n'est sans doute pas surprenant de constater, en étudiant les données probantes, que l'aide humanitaire n'atteint pas son but, qui est de soutenir les personnes vulnérables victimes de ces crises. La couverture/suffisance est faible, en partie parce que les organisations humanitaires sont sollicitées dans différentes directions au sein d'une crise et que leurs capacités sont de plus en plus mises à rude épreuve dans l'ensemble des crises. Pendant la période d'examen, un pic a été observé dans le nombre de crises chroniques subissant une rapide détérioration et dans quelques cas, les civils ont été victimes de violence sur une échelle massive. Les personnes interrogées ont mentionné un sentiment croissant de concurrence entre les crises liées aux lacunes de financement et les difficultés en matière de ressources humaines.

Malgré les modestes bénéfices obtenus dans l'efficacité et la coordination, les acteurs humanitaires locaux continuent d'être marginalisés au sein des structures de coordination et de financement. L'efficacité et la pertinence des interventions humanitaires ont été remises en question par les défaillances persistantes dans les capacités des acteurs humanitaires de nouer le dialogue avec les populations affectées. Les personnes interrogées et l'analyse du financement indiquent que le fait de réduire la politisation des allocations du financement humanitaire dans l'ensemble des pays et d'accroître la présence et l'implication des donateurs au niveau du terrain contribuerait fortement à résoudre de nombreux problèmes de couverture et de performance. La totalité des preuves recueillies dans les crises chroniques indique également le besoin d'une surveillance commune plus importante de l'ensemble du système, et d'une analyse réellement indépendante, transparente et critique qui incorpore les perspectives des populations affectées.



Couverture/suffisance

Pendant la période d'examen, plusieurs crises chroniques ont souffert de déficits importants en matière de financement, de ressources humaines et de présence organisationnelle, principalement en RCA et au Soudan du Sud.

En RCA, pendant la majeure partie de 2013, alors que la crise s'intensifiait sous le radar des médias internationaux et que les besoins humanitaires augmentaient, les organisations humanitaires ont en fait réduit leurs activités. À partir de 2014, la tendance s'est inversée mais le financement, les capacités en personnel et la couverture étaient toujours très insuffisants. De même, au Soudan du Sud, quatre mois après la déclaration d'une urgence de niveau 3, l'ampleur des besoins était « énorme et susceptible d'augmenter, ce qui nécessitera un effort mondial pour pourvoir des services au-delà des niveaux actuels » (IASC, 2014a).

Faisant écho à cette déclaration, les répondants à l'enquête de l'ESH basés dans des contextes de crises chroniques ont généralement noté une insuffisance globale, dans un plus grand nombre de secteurs que ceux qui travaillaient dans des situations de catastrophe naturelle soudaine, dans un bureau régional ou au siège. Les trois pays dans lesquels les répondants à l'enquête étaient plus particulièrement négatifs au sujet des niveaux de financement – la RCA, la Somalie et le Soudan – sont tous des contextes de crises chroniques.

Dans les crises de longue haleine, les populations ont besoin d'une assistance humanitaire année après année, ce qui rend difficile le maintien du financement face aux priorités concurrentes des donateurs. En règle générale, le financement de la réponse humanitaire continue à se matérialiser plus rapidement dans les crises très médiatisées et dans celles qui touchent aux intérêts de sécurité nationale des grands donateurs, par exemple en Iraq en 2014, à Gaza (Palestine) en 2014 et au Mali en 2012-2013. Dans certaines des urgences chroniques les plus négligées, comme en RCA et au Tchad, un groupe beaucoup moins important de donateurs gouvernementaux et de fournisseurs d'aide humanitaire est opérationnel (la plupart ont de forts liens historiques). Dans bon nombre de ces contextes, les personnes interrogées ont indiqué que les programmes étaient réduits et que certaines priorités étaient retirées des priorités identifiées afin de tirer le plus grand avantage des fonds insuffisants. En Mauritanie, par exemple, les interventions WASH auraient été retardées de six mois parce que les donateurs ne finançaient que les activités liées à la sécurité alimentaire, même si les deux programmes étaient nécessaires pour éviter la malnutrition aiguë.

Dans les régions affectées par des sécheresses cycliques, des représentants d'organisations humanitaires ont mentionné des retards dans le financement lorsqu'il était estimé que ce n'était pas une année de crise, ce qui reflète une certaine acceptation des niveaux de besoins élevés. Au Sahel, par exemple, l'intervention de 2013-2014 a été considérée comme tardive, bien que le nombre de personnes affectées ait été quasi égal à celui de 2012. En Somalie, une personne interrogée a indiqué que les perceptions de base avaient changé, à savoir : « si ce n'est pas une famine, il n'y a pas de problème », ce qui est une considération « effrayante ».

Des lacunes ont également découlé des difficultés rencontrées pour identifier et recruter du personnel qualifié, aussi bien international que national. Ceci a constitué un point faible aussi bien en RCA qu'au Soudan



Dans les crises de longue haleine, les populations ont besoin d'une assistance humanitaire année après année, ce qui rend difficile le maintien du financement face aux priorités concurrentes des donateurs.

du Sud, où les difficultés étaient liées aux faibles niveaux d'éducation, aux problèmes pour trouver des francophones (en RCA), aux conditions de vie difficiles ou à la concurrence pour trouver du personnel ayant de l'expérience dans les crises plus médiatisées. Les personnes interrogées ont mentionné des difficultés similaires au Yémen, entre autres le nombre croissant de menaces à la sécurité et la difficulté de trouver des personnes parlant l'arabe. Comme l'a remarqué un répondant à l'enquête auprès des ONGI au Yémen, « les fonds étaient insuffisants pour répondre à l'ampleur des besoins de nos populations cibles. Cependant, je pense aussi que la communauté humanitaire n'aurait pas pu absorber des fonds supplémentaires. Autrement dit, même si les fonds avaient été suffisants, la communauté humanitaire n'aurait pas pu atteindre les objectifs indiqués dans l'appel humanitaire. » En RCA et au Soudan du Sud, le renforcement du personnel des urgences de niveau 3 était généralement apprécié et considéré comme utile pour apporter un soutien supplémentaire lorsque les capacités étaient mises à l'épreuve, y compris le coordinateur des opérations humanitaires ou son adjoint. En RCA, comme l'ont découvert notre recherche et celle d'autres acteurs (IASC, 2014b), la forte augmentation des urgences de niveau 3 a donné lieu à des réponses ayant des phases initiales trop longues, trop de temps étant consacré à la planification et à la coordination et pas suffisamment aux opérations proprement dites. En Iraq comme au Soudan du Sud, le renforcement du personnel était limité et compromis par un ensemble de facteurs tels que l'appauvrissement des ressources humaines (listes internes et de réserve), les problèmes de sécurité et les difficultés pour attirer du personnel, en particulier pour le travail en dehors des villes capitales. En RCA et au Soudan du Sud, des problèmes ont été signalés dans la planification de la réduction du personnel mobilisable en période de pointe (p. ex. IASC, 2014a et IASC, 2014b).

Pour les urgences non classifiées de niveau 3, la lenteur des procédures de recrutement des Nations Unies persiste, et l'une des personnes interrogées au sein des Nations Unies a décrit l'organisation comme « incapables de faciliter le recrutement d'un bon personnel ». D'autres lacunes ont été notées dans les capacités techniques, comme la remise d'espèces et de bons (« parce qu'elle était cloisonnée, pendant très longtemps, dans le secteur de la sécurité alimentaire »), dans la conception des projets en zone urbaine et dans la gestion des informations. Enfin, on a constaté une pénurie constante de systèmes de mentorat et de programmes visant à élargir le cadre humanitaire, bien que les personnes interrogées aient noté quelques initiatives positives entreprises dans ce domaine.

D'une manière plus générale, et plus inquiétante, les lacunes dans les capacités étaient également liées au fait que les organisations accordaient un niveau de priorité insuffisant à certaines crises. L'étude en RCA a découvert que les activités humanitaires avaient été réduites de mars à octobre 2013 en dépit de l'augmentation considérable des besoins. Cette réduction est due en grande partie au fait que la RCA n'a pas été



Entre 2012 et 2015, les acteurs de l'aide humanitaire sont devenus plus pessimistes au sujet de leur capacité à atteindre les populations dans les contextes de conflit de longue durée : en 2015, 34 % des répondants à l'enquête ont affirmé que cette capacité avait diminué au cours des deux années précédentes, comparativement à 27 % en 2012.

considérée comme une priorité suffisamment importante par la plupart des organisations des Nations Unies et des ONG humanitaires. Les acteurs humanitaires se sont laissés diriger par la décision des gouvernements donateurs d'accorder une moins grande importance à la RCA, ce qui a sans doute été motivé par la perception du manque d'importance accordée à la RCA dans leurs programmes de politique étrangère. C'est ainsi que le pays est devenu un « désert » pour l'action humanitaire (voir MSF, 2011 ; Liu, 2013). Au Soudan du Sud, quelques personnes interrogées ont exprimé des inquiétudes au sujet de l'évacuation temporaire du personnel international en décembre 2013 et de la dépendance vis-à-vis du personnel national (souvent lui-même déplacé) durant la période de crise aiguë, ce qui d'après elles, reflétait la moins grande importance accordée à la réponse à la crise par les organisations.

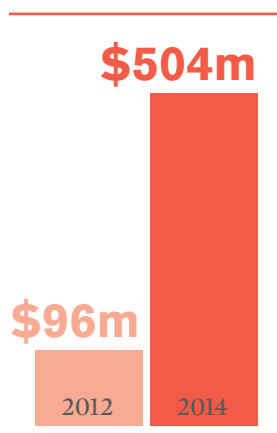
Entre 2012 et 2015, les acteurs de l'aide humanitaire sont devenus plus pessimistes au sujet de leur capacité à atteindre les populations dans les contextes de conflit de longue durée : en 2015, 34 % des répondants à l'enquête ont affirmé que cette capacité avait diminué au cours des deux années précédentes, comparativement à 27 % en 2012. Ceci a été le cas en particulier en Afghanistan, au Liban, au Soudan du Sud, au Soudan et en Syrie ; le principal obstacle à l'accès était l'insécurité, puis les restrictions et l'ingérence bureaucratique, ou une combinaison de ces facteurs. L'accès était un sujet d'intérêt pendant la période de l'examen, en raison de la crise en Syrie, et était reflété dans une série d'initiatives interorganisations et de dialogues au niveau opérationnel (par exemple au Mali, en Palestine et au Soudan du Sud) et au niveau de la recherche et des politiques (Steets, Reichhold et Sagmeister, 2012 ; Jackson, 2014a). Au Mali, nous avons découvert que de graves problèmes d'accès persistaient dans le Nord ; beaucoup d'ONGI œuvraient par l'intermédiaire de partenaires locaux, et le personnel des Nations Unies était dans l'impossibilité de se déplacer en dehors des villes, ce qui a abouti à un déploiement limité de l'aide humanitaire d'urgence pour les populations isolées (voir également Grünewald, 2014b). De même, en RCA et au Soudan du Sud, le manque d'infrastructure, l'insécurité et l'éloignement géographique ont présenté d'énormes difficultés d'accès aux populations affectées (IASC, 2014a et IASC, 2014b). Les négociations directes et permanentes avec les acteurs armés, le prépositionnement des fournitures et les transports aériens indépendants – comme ceux parfois disponibles pour MSF et le CICR – ont donné lieu à une plus grande flexibilité et à une meilleure capacité d'accès aux populations.



Efficacité et pertinence/adéquation

Améliorer la performance par le biais du mécanisme de niveau 3 ?

Pendant la période d'examen, la procédure de déclenchement du mécanisme de niveau 3 du Programme de transformation a été utilisée lors d'une catastrophe naturelle soudaine (Philippines, en novembre 2013), lors d'un conflit majeur en cours (Syrie, en janvier 2013) et dans trois contextes dans lesquels une crise chronique s'est soudain aggravée (RCA, décembre 2013 ; Iraq, août 2014 ; et Soudan du Sud, février 2014). Le mécanisme de niveau 3 a



En RCA, la désignation d'urgence de niveau 3 a donné lieu à une forte hausse des fonds reçus pour la réponse : de 96 millions de dollars en 2012 à 504 millions de dollars en 2014.

effectivement semblé jouer un rôle utile dans ces crises chroniques. Pourtant, du fait qu'il était conçu pour des crises soudaines (IASC, 2012b), il a joué un rôle différent de celui attendu lors des crises graves, qui apparaissent plus lentement et durent plus longtemps que, par exemple, un typhon.

En RCA, il a été découvert que la désignation d'urgence de niveau 3 avait contribué à transformer complètement ce que MSF avait appelé une « performance inacceptable » (Liu, 2013). Cela a pour ainsi dire donné un coup de fouet au système et a braqué des projecteurs internes, en particulier au sein des Nations Unies, pour remédier à ce qui avait été – tout au moins jusqu'aux environs de la déclaration de l'urgence de niveau 3 – un manque notable d'attention de la part des médias internationaux et des gouvernements donateurs. La désignation d'urgence de niveau 3 a permis d'accroître le financement, le nombre d'ONG opérationnelles et les capacités du personnel. Néanmoins, la réponse proprement dite déclenchée par la désignation de niveau 3 a été lente ; bien que cela ait été quelque peu compensé par le financement interne des organisations et un financement plus rapide de la part de certains donateurs individuels, les fonds du CHF et du CERF sont arrivés avec du retard et plusieurs représentants d'ONGI pensaient que les organisations des NU n'avaient pas suffisamment adapté leurs systèmes pour accélérer les choses. Il a été largement reconnu que les donateurs n'avaient pas respecté leurs engagements assez rapidement – ou dans certains cas pas du tout – après les promesses faites début 2014. Cependant, malgré les difficultés opérationnelles et les problèmes de sécurité considérables, le déploiement en dehors de Bangui s'est régulièrement amélioré tout au long de 2014, car de nombreuses organisations, poussées par certains donateurs et par la visibilité offerte par l'urgence de niveau 3, ont renforcé leur détermination à atteindre les populations en difficulté.

Ces expériences illustrent comment la déclaration d'une urgence de niveau 3 peut mettre en évidence la performance. De plus, les examens opérationnels par les pairs, qui sont supposés être entrepris sous 90 jours de la déclaration d'une urgence de niveau 3, permettent de faire un bilan important des progrès accomplis dans l'ensemble du système, ce qui n'est pas habituellement effectué dans d'autres contextes. Bien que les examens opérationnels par les pairs aient été largement considérés comme utiles, consultatifs et présentant des conclusions généralement exactes, les personnes interrogées ont noté qu'ils n'étaient pas transparents (les rapports ne sont toujours pas publiés), que leurs recommandations n'étaient pas systématiquement suivies et qu'ils étaient généralement axés sur les systèmes et procédures plutôt que sur la réponse proprement dite.

L'une des conséquences du mécanisme d'urgence de niveau 3 est, par défaut, la moins grande attention accordée aux autres crises chroniques : il a été mentionné que la RDC, le Mali, le Pakistan et la Somalie avaient tous été négligés en raison de l'importance accordée aux urgences de niveau 3. En RCA, les personnes interrogées ont fait remarquer que les difficultés générales pour obtenir des fonds étaient l'une des raisons pour lesquelles certains acteurs étaient soucieux de maintenir la désignation d'urgence de niveau 3. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles « les

ONGI établissaient des programmes en RCA pour la première fois, sous les demandes [pressantes] de la communauté internationale et des donateurs [à cause de la déclaration d'une urgence de niveau 3] mais par la suite, il ne leur est pas facile de trouver des fonds ».

Difficultés sous-jacentes : intervention ponctuelle, appropriée, à l'échelle voulue ?

Le mécanisme d'urgence de niveau 3 a permis, dans certains contextes, d'améliorer les capacités organisationnelles et le leadership lorsque les acteurs humanitaires couraient le risque de ne pas être suffisamment performants. Mais il a également permis de mettre en relief des problèmes de performance et de redevabilité plus profonds, beaucoup étant liés à la ponctualité de la réponse, à la pertinence des interventions, à la communication avec les personnes affectées et à la redevabilité envers ces dernières.

On reconnaît de plus en plus combien la réponse humanitaire d'urgence peut être lente. Un représentant de MSF a fait valoir que « l'intervention d'urgence a besoin de fonds flexibles, non affectés et pouvant être versés rapidement pour être efficace et répondre aux besoins changeants, mais les mécanismes actuels de financement des urgences ne répondent pas à ces critères » (Healy et Tiller, 2014, p. 17). Le même rapport notait que l'on mentionnait souvent un délai de trois mois entre la note conceptuelle et l'arrivée des fonds sur le terrain, et cela a également été confirmé dans notre recherche sur la RCA et le Mali (voir également CBHA, 2014). Ainsi, une ONGI en RCA a signalé qu'elle avait entamé des négociations en février avec une organisation des Nations Unies ayant reçu des fonds du CERF, mais que l'organisation n'avait pas pu signer l'administration des fonds avant mai, à cause des demandes de révision et de différents modèles de présentation des propositions. Les personnes interrogées et les documents examinés pour cette étude mentionnaient également une prestation de l'aide plus lente que prévu au Soudan du Sud, où les initiatives de l'aide étaient gênées par « un financement insuffisant et tardif » et par « le retour tardif ou le non-retour du personnel » (IASC, 2014a), et en Iraq, où l'installation de camps et le positionnement des fournitures avaient pris plus longtemps que prévu. Malgré les nombreux mécanismes employés pour contourner les difficultés, comme les accords de financement de réserve des ONGI ou les mécanismes d'intervention rapide mentionnés plus haut, « le fait que de telles initiatives sont nécessaires prouve de façon concluante combien les grands mécanismes sont mal adaptés à répondre aux urgences » (Healy et Tiller, 2014, p. 17).

Un succès notable pendant la période de recherche semble avoir été une plus grande réalisation, sur le terrain, de l'importance de la communication avec les populations affectées. Lors de plusieurs crises de niveau 3, des conseillers spéciaux en communication avec les populations affectées ont été nommés et l'OCHA a pris la direction des initiatives concernant « Communication is aid » (communiquer c'est aider). Les initiatives telles que le Communicating with Disaster Affected Communities Network (réseau de communication avec les communautés sinistrées) le Listening Project (projet d'écoute) et le projet Voices of the Poor (la voix des pauvres)



3 mois

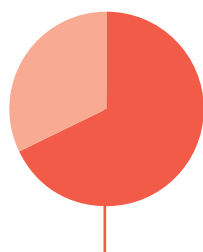
On mentionne souvent un délai de trois mois entre la note conceptuelle et l'arrivée des fonds sur le terrain.

de la Banque mondiale ont toutes pris racine durant la période d'examen. Les discussions sur les politiques, étayées par la recherche opérationnelle, soutiennent de plus en plus l'idée de reconsidérer la dynamique du pouvoir afin que les populations touchées par les conflits et les catastrophes ne soient pas considérées comme « purement bénéficiaires » et que les interventions soient conçues de manière à être mieux centrées sur leurs besoins et leurs préférences (Austin et O'Neill, 2013, p. xii ; voir également Anderson, Brown et Jean, 2012 ; Brown et Donini, 2014).

Cependant, les progrès accomplis en matière de redevabilité envers les bénéficiaires de l'aide ne relèvent principalement que du discours plutôt que de la réalité. Bien que la quasi totalité des organisations ayant répondu à l'enquête sur le terrain aient attesté avoir un mécanisme de rétroaction ou de communication, l'enquête auprès des bénéficiaires de l'aide de même que les entretiens ont indiqué qu'il y avait peu de consultation sur la conception du projet avant les faits et peu d'action pratique sur les plaintes et la rétroaction après les faits. Les acteurs de l'aide humanitaire ayant répondu à l'enquête étaient plus susceptibles de qualifier de mauvaise la participation des bénéficiaires de l'aide (comparativement à d'autres domaines de performance) ; 68 % pensaient que les informations fournies aux bénéficiaires par les organisations humanitaires n'étaient que « moyennes » ou « mauvaises ». Les opinions les plus négatives sur la capacité des acteurs de l'aide à offrir des informations et des mécanismes de plaintes aux bénéficiaires étaient celles des répondants issus des Nations Unies. Interrogé sur la qualité des informations fournies aux bénéficiaires par les organisations humanitaires et sur la possibilité de soumettre des plaintes, un répondant a déclaré : « c'est moyen seulement, mais nous allons dans la bonne direction. Il y a dix ans, j'aurais dit "mauvais" ».

Bien que l'utilisation de mécanismes de rétroaction et de plainte soit en hausse, les entretiens et d'autres résultats de cette enquête ont soulevé des questions importantes quant à savoir dans quelle mesure les acteurs humanitaires répondaient effectivement aux plaintes qu'ils généraient, soit pour aborder des problèmes spécifiques soit pour modifier les programmes en conséquence. Selon le commentaire d'une personne interrogée : « les communautés affirment qu'elles ne reçoivent pas les informations dont elles ont besoin pour faire des choix éclairés sur ce qu'elles veulent entreprendre et comment elles veulent répondre, et bien que les organisations s'emploient à recueillir des informations, elles ont rarement les capacités de les analyser, et encore moins d'agir en fonction de ces informations. Ce qui pose de sérieuses questions sur les mécanismes de rétroaction et, bien entendu, menace la pertinence et l'adéquation ». Une étude a également conclu qu'il existait toujours « un manque de preuves que les mécanismes de rétroaction pour les bénéficiaires améliorent effectivement l'efficacité ou l'efficacé de l'aide » ou qu'ils soient les meilleurs moyens d'améliorer la redevabilité vers le bas (Jump, 2013).

Les acteurs de l'aide étaient plus positifs quant à leur capacité à hiérarchiser et à aborder les besoins les plus urgents. Comme en 2012, les répondants à l'enquête ont évalué très favorablement la performance dans ce domaine par rapport à d'autres domaines. Mais quelques exemples



68%

pensaient que les informations fournies aux bénéficiaires par les organisations humanitaires n'étaient que « moyennes » ou « mauvaises ».

semblent indiquer que la mauvaise communication avec les bénéficiaires de l'aide pourrait avoir un impact négatif, ce qui n'est pas surprenant, sur les capacités des organisations de concevoir des interventions qui répondent aux besoins réels des populations. Une évaluation largement positive du mécanisme de Réponse rapide aux mouvements de population en RDC, par exemple, a néanmoins découvert que « du point de vue de la communauté bénéficiaire, beaucoup d'interventions ne répondent pas aux besoins prioritaires, soit parce que les besoins sectoriels ne sont pas couverts de manière égale, soit parce que les interventions [réponses rapides] ne sont pas liées aux activités à long terme, notamment en ce qui concerne les communautés de rapatriés qui tentent de reconstruire leur vie » (Baker et al. 2013, p. iv). De même, un répondant à l'enquête auprès des Nations Unies en Éthiopie a indiqué que « la communauté des réfugiés privilégie l'éducation mais cela n'est pas reflété dans les plans d'action. L'éducation est réduite à n'être qu'un point mentionné au niveau stratégique mais n'est absolument pas reflétée dans l'allocation des ressources. »

Les études ont noté un haut niveau de « dépendance au sentier » dans la prise de décisions humanitaires, selon laquelle la « réponse préférée » est répétée dans chaque nouvelle crise, indépendamment des preuves de son efficacité (Darcy et Knox-Clarke, 2013a ; Darcy et al., 2013b). Cette observation était évidente dans les difficultés éprouvées par le système pour identifier et satisfaire les besoins de certains groupes vulnérables de la population, comme les personnes âgées et les handicapés. Comme l'a observé une personne interrogée : « pour le système, la difficulté est toujours que l'aide nécessaire pour la survie est la priorité et que l'analyse des personnes qui en ont besoin est secondaire ». Beaucoup de personnes interrogées se sont accordées à reconnaître qu'il existait des présupposés sur la définition des groupes les plus vulnérables ainsi que des procédures d'évaluation inadéquates qui n'identifiaient pas les lacunes dans les preuves, et en conséquence le système souvent « ne cherche pas les informations qui pourraient remettre en question les présupposés ».

En RCA, en RDC, au Mali et au Soudan du Sud, les acteurs de l'aide ont eu des difficultés à orienter l'assistance vers les besoins et la vulnérabilité plutôt que vers le statut de déplacé ; les déplacés internes vivant dans des sites concentrés dans un lieu, facilement accessibles, étaient toujours plus susceptibles de recevoir une assistance que les communautés hôtes et les habitants des zones éloignées ou fortement affectées par les conflits. Comme l'a écrit un répondant à l'enquête issu d'une ONGI active en RDC :

« le problème consiste plutôt à savoir si l'argent va dans les régions où il est le plus nécessaire. Il y a un groupe d'initiatives humanitaires autour de Bukavu, mais une fois que l'on quitte la route goudronnée qui mène à l'aéroport, le nombre d'ONG présentes chute considérablement ».

Au Mali, les initiatives d'aide aux déplacés internes dans les zones urbaines étaient considérées comme inadéquates, en partie parce que les acteurs humanitaires ont peut-être répondu aux intérêts des donateurs en stabilisant le Nord rural du Mali et en partie parce que la pauvreté endémique a fait qu'il était « difficile de faire en sorte que les déplacés internes puissent accéder à



En RCA, en RDC, au Mali et au Soudan du Sud, les déplacés internes vivant dans des sites concentrés dans un lieu, facilement accessibles, étaient toujours plus susceptibles de recevoir une assistance que les communautés hôtes et les habitants des zones éloignées ou fortement affectées par les conflits.

l'aide et aux services de base alors que leurs hôtes étaient confrontés à des difficultés similaires » (Brown et Hersh, 2013). Autrement dit, du fait qu'il était difficile d'identifier ou de compter les déplacés internes vivant avec des familles urbaines, il a été plus difficile de répondre à leurs besoins et plus facile de les ignorer. Ces difficultés ont été aggravées par l'absence de recommandations mondiales sur la protection des déplacés internes et sur la programmation dans des contextes urbains appauvris, car la plupart des recommandations portent sur les contextes de camp (Brown et Hersh, 2013), et, plus globalement, par une absence continue de leadership sur les déplacés internes en général. En RCA, les besoins des déplacés internes hébergés dans les zones urbaines n'ont pas du tout été évalués (ACAPS, 2014b).

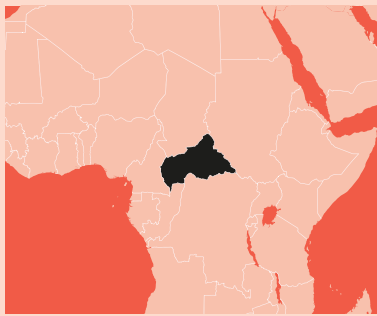
En RCA, des inquiétudes ont été soulevées sur la validité de mettre un terme à l'assistance apportée aux déplacés internes à Bangui. Quatre mois après l'arrivée des déplacés internes à l'aéroport de M'Poko en mars 2014, les organisations d'aide humanitaire ont délibérément diminué l'assistance en matière d'alimentation, d'abri et d'articles non alimentaires dans cette ville (Healy 2014 ; McLeod, 2014) en cherchant à trouver un juste milieu entre « fournir une assistance et ne pas créer des incitations à rester », selon les mots d'une personne interrogée. Les organisations d'aide ne semblent pas avoir consulté les déplacés internes pour savoir si les niveaux d'assistance sur le site pouvaient affecter ou non leur décision de rentrer chez eux. Un observateur des Nations Unies a déclaré : « on suppose encore que nous, les travailleurs humanitaires, savons ce qui est le mieux pour une certaine population. C'est pourquoi les communications sont souvent conçues pour convaincre les gens de quelque chose, plutôt que pour partager les informations. Cela a été le cas sur les sites de déplacés internes à Bangui, où l'hypothèse était que, étant donné les mauvaises conditions de vie des personnes déplacées, notamment le risque accru de maladies pendant la saison des pluies, les gens devraient être encouragés à retourner chez eux ou à se diriger vers d'autres sites. Cela a échoué car la plupart des déplacés n'étaient pas prêts à retourner chez eux pour des raisons de sécurité » (Loquercio, 2014).



Efficienc e, coordination et connectivité

En dépit (ou à cause) du fait qu'ils sont utilisés au maximum dans beaucoup de crises chroniques, les acteurs humanitaires ont lentement amélioré l'efficacité dans certaines crises de longue date, principalement dans les domaines du financement, du prépositionnement des fournitures, de la préparation et de la coordination. Dans beaucoup de pays, des mécanismes ont été établis pour corriger certaines inefficacités inhérentes qui donnent lieu à une réponse humanitaire plus lente, moins bien coordonnée et moins flexible qu'elle ne pourrait l'être.

En RCA et en RDC, par exemple, les mécanismes d'intervention rapide – selon lesquels les ONGI collaborant avec l'UNICEF et l'OCHA déploient des équipes mobiles pour apporter une aide multisectorielle en réponse à un nouveau déplacement – ont énormément contribué à une intervention plus rapide et plus prévisible (p. ex. Baker et al., 2013). En RDC, étant donné l'absence d'autres organisations ayant des capacités comparables en



RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

La RCA, l'un des pays les plus pauvres du monde, souffre de sous-développement et de conflits persistants. En décembre 2012, la *Séléka*, une alliance informelle de combattants musulmans, a entamé une campagne militaire qui a réussi à destituer le président. Des groupes d'autodéfense, les *anti-balaka*, se sont formés et, bien que la *Séléka* ait été dissoute officiellement en septembre 2013, les deux groupes ont soumis les populations à des attaques et des maltraitements graves. Selon les estimations, 900 000 centrafricains auraient été déplacés par les combats en décembre 2013, et une grande partie des musulmans (environ 15 % de la population avant la crise) ont fui le pays. Une Mission de stabilisation des Nations Unies a suivi une intervention militaire française et une Mission internationale de soutien sous conduite africaine. La RCA a été déclarée une urgence de niveau 3 en décembre 2013. Les flux d'aide humanitaire ont ensuite fortement augmenté, passant de 96 millions de dollars en 2012 à 504 millions de dollars en 2014.

Vue d'ensemble de la performance

Couverture/suffisance : De mars à octobre 2013, les organisations humanitaires ont réduit leurs activités dans le pays malgré l'augmentation considérable des besoins. Les acteurs humanitaires avaient suivi les acteurs du développement, y compris les gouvernements donateurs, en accordant une priorité insuffisante à la RCA. Bien que la déclaration d'urgence de niveau 3 ait induit une augmentation du financement (le PRS de 2014 a finalement été financé à 71 %), les promesses des donateurs ne se sont pas traduites par un financement en temps voulu. À la suite de la déclaration d'urgence de niveau 3, de nombreuses nouvelles organisations ont mis en place des opérations et le déploiement s'est accru dans les régions en dehors de Bangui, mais il est resté extrêmement difficile de recruter un personnel qualifié, aussi bien au niveau national qu'au niveau international, en particulier des francophones.

Pertinence/adéquation : Les évaluations des besoins étaient en grande partie sporadiques et qualitatives, ce qui rendait la hiérarchisation nationale difficile, et les besoins des déplacés internes dans les zones urbaines n'ont pas du tout été évalués. Il n'y avait généralement pas de leadership sur les questions relatives aux déplacés internes, et les stratégies et approches communes étaient mal exprimées. Certaines approches, par exemple la diminution de l'aide sur les sites de déplacés internes pour les inciter à retourner chez eux, indiquait

un manque de compréhension de la façon dont les déplacés internes considéraient le conflit et leurs besoins. Cet exemple et d'autres indiquent un manque de communication bilatérale efficace avec les populations affectées, bien que des efforts pour obtenir des améliorations dans ce domaine aient également été notés.

Efficacité : La déclaration d'urgence de niveau 3 a permis de transformer complètement une « performance inacceptable », selon les mots de MSF (Liu, 2013), dont le plaidoyer a joué un rôle pour donner un coup de fouet au système humanitaire, et de compenser le manque d'attention de la part des médias internationaux et des gouvernements. Cela a abouti à une intervention ayant une phase initiale trop longue, trop de temps et de personnel étant consacrés à la planification et à la coordination et pas suffisamment aux opérations. L'intervention générée par la déclaration d'urgence de niveau 3 a été lente ; bien que le financement interne des organisations et que certains mécanismes de donateurs individuels aient aidé à compenser cela d'une certaine manière, les fonds du CHF et du CERF sont arrivés lentement dans les caisses des organisations de mise en œuvre. Peu d'attention a été accordée en 2014 à la préparation et à la planification d'urgence, malgré les appels pour que ces domaines fassent l'objet d'un plus grand intérêt.

Efficacité, coordination et connectivité : Des coordinateurs des opérations humanitaires et des employés des clusters/de la coordination

qualifiés et compétents ont rapidement été déployés après la déclaration d'urgence de niveau 3. L'évaluation MIRA et une multitude d'évaluations et de plans connexes ont été réalisés avec compétence et rapidité, mais les organisations ont eu du mal à rester informées dans ce contexte très fluctuant. L'équipe humanitaire nationale et diverses structures de coordination ont été améliorées mais ont néanmoins été considérées comme sous-performantes comparativement à celles d'autres crises. Le mécanisme d'intervention rapide a joué un rôle très positif en permettant de corriger certains des obstacles inhérents qui vont à l'encontre d'une réponse rapide et flexible. Globalement, la crise a mis en évidence les difficultés rencontrées par les acteurs humanitaires pour définir leur rôle dans ce type de pays fragile, fortement sous-développé, face auquel les donateurs du développement ont reculé, y compris pour soutenir les services de base d'un État failli.

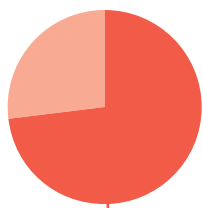
Cohérence/principes : Le cluster de protection a été considéré comme fonctionnant relativement bien dans un contexte où la protection était un problème clé, et une certaine collaboration positive avec la mission de stabilisation des Nations Unies a été notée dans cette région. Les capacités des organisations humanitaires à négocier avec les acteurs jouant un rôle dans l'accès restaient sous-développées, même lorsque les conditions de sécurité se détérioraient. ●

matière de prépositionnement ou de ressources, le mécanisme a ressenti des pressions pour fournir, à chaque déplacement, une réponse qui dépassait ses capacités (Baker et al., 2013) ; de même en RCA, le mécanisme a été apprécié mais considéré comme (malheureusement) à la fois « un premier recours et un dernier recours ». Les personnes interrogées dans plusieurs autres pays ont également mentionné l'importance des capacités de réserve flexibles de MSF et du CICR, qui ont permis de combler les lacunes dans l'intervention du système.

Des instruments financiers comme le CHF et le CERF, bien qu'encore plus lents qu'ils ne pourraient l'être pour faciliter les interventions urgentes, ont continué à s'améliorer au niveau du terrain, par exemple en RDC et en Somalie, selon les personnes interrogées. Au Soudan du Sud, le CHF a été « utilisé avec flexibilité » et semble avoir joué « un rôle important pour financer les déficits critiques de l'intervention » (IASC, 2014a). Un changement positif a également été constaté dans l'adoption d'une planification et d'un financement pluriannuels (sur deux ou trois ans) plutôt qu'annuels, dans les crises chroniques au Sahel et en Somalie (comme nous l'avons mentionné dans d'autres parties de ce rapport). Au Sahel, le PRS pluriannuel a été considéré comme un pas en avant, mais le financement annuel limitait son utilité.

Bon nombre des améliorations notées ci-dessus portaient sur le processus, plutôt que sur la substance ou le résultat de l'assistance humanitaire, et servaient essentiellement de moyens de contourner les problèmes d'inefficacités structurelles dans le système. Les personnes interrogées pour cette étude ont mentionné un ensemble de problèmes de gestion récurrents, liés aux retards dans la conclusion des contrats et au financement par intermédiation (des Nations Unies aux organisations de mise en œuvre) ; aux mécanismes de ressources humaines lents, inadéquats ou inappropriés ; et aux exigences changeantes et non harmonisées des donateurs en matière de rapports (DARA, 2013).

En ce qui concerne la connectivité, les personnes interrogées et les acteurs humanitaires ayant répondu à l'enquête ont présenté un tableau mitigé, mais révélateur, des problèmes permanents dans les rapports établis par les acteurs humanitaires avec les autorités des gouvernements hôtes et la société civile locale dans les crises chroniques. Dans des pays comme l'Éthiopie et le Pakistan, les gouvernements ont cherché à exercer un plus grand contrôle sur l'aide humanitaire, notamment dans les évaluations et la coordination. Cela a parfois incité les acteurs humanitaires à conduire « des évaluations parallèles » pour garantir l'impartialité. Les personnes interrogées en Afghanistan, en RDC et au Yémen ont également indiqué que certaines améliorations dans la coordination risquaient d'exclure progressivement les gouvernements hôtes, par exemple lorsque le fait d'éliminer certains projets des appels avait pour effet de réduire le rôle du gouvernement dans le contrôle des projets. Les répondants à l'enquête auprès des gouvernements hôtes étaient plus susceptibles que d'autres répondants de sélectionner « la communication et la consultation de mauvaise qualité entre les autorités des gouvernements hôtes et les acteurs internationaux » comme étant le plus gros problème dans l'intervention humanitaire dans leur région. Mais la majorité des



74%

des acteurs humanitaires ayant répondu à l'enquête ont décrit la participation des acteurs locaux à la coordination interorganisations comme moyenne ou mauvaise.

répondants pensait que les acteurs internationaux avaient collaboré avec eux sur l'évaluation des besoins, et la plupart qualifiait de bonne ou moyenne la qualité de ces relations de travail.

Les enquêtes et les entretiens ont également révélé que les organisations locales étaient toujours sous-représentées dans les structures de coordination. Les acteurs humanitaires ayant répondu à l'enquête étaient relativement négatifs quant à la participation des acteurs locaux à la coordination interorganisations, 74 % l'ayant décrite comme moyenne ou mauvaise. Les répondants à l'enquête auprès des gouvernements hôtes n'étaient en général pas positifs, mais une personne seulement a décrit la participation locale comme mauvaise. Dans plusieurs pays, notamment en Iraq, au Liban et au Soudan du Sud, un fort pourcentage de répondants à l'enquête ont indiqué que les réunions de coordination n'étaient jamais conduites dans la langue nationale du pays ou qu'une traduction n'était jamais fournie pour les participants nationaux. La grande majorité (81 %) des acteurs humanitaires ayant répondu à l'enquête ont décrit les capacités des ONG locales à accéder directement au financement fourni par les donateurs internationaux comme moyennes ou mauvaises. De plus, les répondants étaient relativement négatifs sur le soutien offert par les organisations humanitaires internationales et les donateurs pour renforcer les capacités des acteurs locaux, et les ONG nationales étaient les plus susceptibles de le décrire comme mauvais.



Cohérence/principes

Les acteurs humanitaires interrogés pour cette étude ont exprimé différentes opinions, et parfois une certaine confusion, sur ce qu'ils tentaient d'accomplir, leur rôle par rapport à d'autres acteurs internationaux et l'ampleur véritable de l'entreprise humanitaire – en particulier lorsque les catastrophes naturelles se produisaient dans des États fragiles dont les institutions étaient faibles. Il n'est pas nouveau qu'une fois le choc initial passé, les acteurs humanitaires subissent des pressions (internes et externes) pour participer au relèvement ou à la reconstruction. Souvent, les acteurs du développement n'intensifient pas leurs efforts, en particulier dans les régions instables ou touchées par des conflits, et il peut être pratique pour les organisations humanitaires de rester sur place, en adaptant leur programmation et en exploitant les relations existantes. Pour certains types de chocs, la ligne de démarcation entre secours et relèvement peut être mince (Cosgrave, 2014). Dans d'autres cas, il pourrait n'y avoir aucun choc évident, mais les organisations humanitaires pourraient néanmoins se sentir obligées d'intervenir, par exemple en luttant contre le choléra et les taux élevés de malnutrition ou en aidant les populations des bidonvilles urbains qui connaissent la violence ou la pauvreté endémique (Savage et Muggah, 2012).

Ce qui est nouveau, c'est une reconnaissance croissante des risques associés à l'élargissement de la portée de l'action humanitaire. Bien qu'il soit tentant pour les organisations humanitaires de prendre part à ces activités, cela prête également à controverse. Les adversaires de l'élargissement progressif de la mission humanitaire identifient trois risques principaux :



Dans les contextes de crises chroniques, une question importante pour les acteurs humanitaires est de savoir s'ils doivent tenter d'assumer des rôles supplémentaires lorsqu'ils n'ont pas les capacités de répondre adéquatement aux besoins humanitaires principaux de leur contexte.

1. les ressources humanitaires limitées seront mises à rude épreuve, aussi bien mondialement qu'à l'intérieur des organisations, ce qui réduira les capacités collectives de réponse aux crises nouvelles ou difficiles (Kent, Armstrong et Obrecht, 2013 ; Healy et Tiller, 2014) ;
2. les principes humanitaires seront compromis, par exemple lorsque les activités de relèvement ou de développement sont liées au gouvernement hôte ou à une autre autorité impliquée dans le conflit (Collinson et Elhawary, 2012 ; Brauman et Newman, 2014) ; et
3. les attentes seront fixées bien au-delà de ce que les acteurs humanitaires peuvent accomplir de manière réaliste, ce qui permettra aux acteurs responsables de ne pas assumer leurs responsabilités. Cet argument est d'autant plus valable que, contrairement aux catastrophes soudaines dans les pays à revenu moyen, un retour véritable à la situation de normalité d'avant la crise n'est généralement pas possible, et certainement pas avec les ressources limitées des organisations humanitaires (Development Initiatives, 2013).

Plusieurs personnes interrogées, depuis la RDC jusqu'en Haïti et en Mauritanie, ont souligné les difficultés de la programmation « arrêt-départ » qui soulage temporairement les symptômes, comme la malnutrition et le choléra, de problèmes structurels beaucoup plus profonds. Dans certains contextes (comme celui de la RDC en dehors des provinces de l'Est), en raison de l'ampleur des difficultés, les donateurs pourraient ne pas envisager sérieusement une action humanitaire, même lorsque des besoins similaires déclencheraient une action d'urgence dans un autre contexte, ce qui pose également problème.

Les données recueillies dans les contextes de crises chroniques ont démontré qu'une question importante pour les acteurs humanitaires était de savoir s'ils devaient tenter d'assumer des rôles supplémentaires lorsqu'ils n'avaient pas les capacités de répondre adéquatement aux besoins humanitaires principaux de leur contexte. Les crises superposées et, dans certains cas, de vaste ampleur qui se sont produites pendant la période d'examen ont révélé que les capacités actuelles étaient cruellement insuffisantes ou, comme l'a expliqué un représentant d'une organisation au Soudan du Sud, la crise se situait à « plusieurs niveaux au-dessus de nos capacités à faire face » (IASC, 2014a). Même dans les contextes où la phase aiguë est passée et où les opérations humanitaires ont trouvé leur place (comme en RCA, en RDC, au Mali ou au Soudan du Sud), le système tel qu'il est décrit plus haut ne fournit pas les mécanismes qui permettraient une véritable redevabilité envers les personnes affectées, nécessaire pour garantir une réponse de haute qualité.

4.4

RENFORCER LA RÉSILIENCE ET LES CAPACITÉS D'AUTONOMIE



Couverture/
suffisance



Efficacité et
pertinence/adéquation



Efficiency, coordination
et connectivité



Cohérence/
principes



Résumé

La préparation, la réduction des risques de catastrophe, le relèvement et le renforcement des capacités, bien que domaines d'activité distincts, sont aujourd'hui considérés comme des éléments déterminants de la résilience. Le but de la programmation pour la résilience est de sortir du cycle réactif de l'action humanitaire et de renforcer les capacités locales de se préparer, de résister aux effets d'une crise et de les atténuer. Pendant la période d'examen, les initiatives de renforcement de la résilience ont proliféré, aussi bien dans les pays stables exposés aux dangers de catastrophes naturelles graves que dans les contextes de crises chroniques, où les populations vulnérables font face à des risques supplémentaires d'inondations, de sécheresses et de famines répétées. Bien que le renforcement de la résilience prenne de l'essor, il reste un petit secteur de l'action humanitaire. L'étude a constaté des bénéfices importants dans le domaine de la préparation, en particulier dans les pays stables sujets aux catastrophes naturelles ; toutefois, à ce jour, nous n'avons que des preuves limitées des résultats utiles de ces initiatives dans les contextes de crises chroniques.



Couverture/suffisance

Le financement des initiatives de préparation aux urgences représente une difficulté constante pour les communautés et le système humanitaire ; et les acteurs humanitaires doivent continuellement accorder la plus haute priorité aux activités qui sauvent des vies et renoncer aux initiatives de préparation et de renforcement des capacités. Une personne interrogée a expliqué : « on dit sans cesse qu'un dollar [investi dans la préparation aux urgences] permet d'économiser neuf dollars dans les interventions, mais cette idée n'est pas intégrée dans les réflexions ». Malgré les améliorations constatées dans certains pays, le financement des initiatives de préparation reste difficile au niveau mondial, et les mécanismes d'acheminement des ressources ne sont pas bien développés (Kellet et Peters, 2014).

Le financement du relèvement et de la reconstruction après la crise est tout aussi problématique et n'a bénéficié d'aucune amélioration pendant la période d'examen. Notre recherche sur la réponse au typhon des Philippines, par exemple, indique des déficits considérables dans le financement du relèvement, qui ont particulièrement contrecarré les efforts visant à restaurer les logements et à rétablir les moyens d'existence. Cela reflète également le manque de hiérarchisation de la part des donateurs et le leadership inefficace des clusters pour envisager comment effectuer la transition vers des objectifs à plus long terme. C'est un problème encore plus grave dans les crises chroniques. Au Mali, par exemple, bien que les organisations humanitaires aient fortement argumenté pour obtenir des fonds leur permettant de poursuivre leurs activités dans le Nord, elles anticipaient pourtant un recul du financement, en partie parce que les donateurs portaient leur attention vers les crises de niveau 3 plus urgentes.

Un petit nombre de contextes d'urgence chronique présentent un domaine de changement positif potentiel ; en effet, la possibilité



Un domaine de changement positif potentiel se trouve dans le petit nombre de contextes d'urgences ayant étudié la possibilité d'un financement humanitaire pluriannuel pour une meilleure planification et l'incorporation d'une programmation à plus long terme.

d'un financement humanitaire pluriannuel a été étudiée dans ces contextes pour permettre une meilleure planification et incorporer une programmation à plus long terme dans laquelle l'aide humanitaire sera sans aucun doute nécessaire pour des années à venir. Cela a commencé en 2013 en Somalie et est aujourd'hui réalisé au niveau régional au Sahel, ainsi qu'au Soudan et au Yémen. Cette conclusion, tirée des entretiens, est compatible avec l'analyse financière réalisée pour cette étude, qui a également découvert que le financement humanitaire en faveur des activités de renforcement de la résilience avait augmenté et atteint 5 % des flux humanitaires totaux. La majorité de ce financement était destinée à l'Afrique subsaharienne en premier lieu, puis à l'Asie (FTS, 2015). Les activités de renforcement de la résilience comprennent des projets identifiés comme ayant des objectifs liés à la résilience, au renforcement des capacités de réponse autonome et de mécanismes d'adaptation, à la réduction des risques de catastrophe et à la gestion des risques. Les projets qui étaient principalement orientés vers le renforcement des capacités des organisations internationales n'étaient pas inclus.

Toutefois, les difficultés rencontrées globalement pour financer les activités de renforcement de la résilience mettent en relief les résultats mentionnés dans la section 4.3, à savoir qu'il existe toujours un manque considérable de flexibilité et de suffisance dans les instruments de financement du développement pour soutenir les dispositifs de protection sociale dans les contextes de crises chroniques.



Efficacité et pertinence/adéquation

Dans l'ensemble, les résultats n'ont pas encore été évalués de manière suffisamment générale pour déterminer si la programmation humanitaire pour le renforcement de la résilience a rendu une population donnée plus résiliente ou non, et le manque de définition commune de ce que cela représenterait s'ajoute à cette difficulté (Levine et Mosel, 2014). La majorité des personnes interrogées ont exprimé un certain degré de mécontentement face au concept de résilience. Comme l'a remarqué un répondant : « la résilience est en fait un terme fourre-tout qui peut englober une multitude de choses ». Cependant, si l'on examine spécifiquement la préparation, en tant que composante de la résilience, on y trouve des preuves de progrès. L'état de préparation est atteint lorsque les capacités techniques du système humanitaire sont au plus fort et lorsqu'il existe une compréhension claire et commune des objectifs, ainsi qu'un certain progrès pour mesurer la performance. Bien qu'il y ait eu également un investissement dans la réduction des risques de catastrophe, une grande partie du travail est effectuée par des acteurs à missions multiples et dirigée depuis leurs gammes de programmes de développement plus larges.

Globalement, la performance en matière de préparation continue de s'améliorer selon la même trajectoire que celle observée dans l'ESH 2012, mais beaucoup plus dans les pays stables affectés par des catastrophes naturelles périodiques (comme l'Indonésie et les Philippines) que dans les

pays qui connaissent des crises et une instabilité chroniques. Les entretiens et les évaluations attestent que, dans les contextes de catastrophes soudaines récurrentes, les investissements dans la préparation ont des effets positifs démontrables. La recherche aux Philippines a révélé que les investissements dans la préparation avant le typhon Haiyan, y compris les mesures d'alerte précoce et les évacuations dirigées par le gouvernement, ont, selon un représentant des Nations Unies, « sauvé des centaines, voire des milliers de vies ». Et comme nous l'avons vu précédemment, la préparation dans les structures communes de coordination des interventions entre les gouvernements hôtes et les acteurs internationaux, était un élément important de l'efficacité de ces interventions. Les mesures de base, telles que le Minimum Preparedness Package (ensemble minimum de mesures de préparation) dirigé par les Nations Unies, les clusters humanitaires codirigés par les autorités gouvernementales et une législation appropriée, étaient toutes en place au moment où le typhon a frappé et ont toutes renforcé l'efficacité de la réponse. De bons résultats similaires ont été constatés en Amérique latine et aux Caraïbes, où les organisations et les gouvernements donateurs ont développé, avec l'aide de bureaux régionaux, des relations professionnelles étroites et coopératives avec les autorités nationales. Dans ces contextes, le système humanitaire international contribue également au renforcement des capacités par la formation continue des autorités nationales et par l'adoption d'enseignements tirés de simulations, et il soutient l'établissement de cadres, structures et politiques juridiques (Stoddard et Harmer, 2013).

Au niveau mondial, les initiatives visant à créer des plateformes de distribution et des stocks inventoriés régionaux ont amélioré les capacités de préparation mondiales et accru l'efficacité. Ces initiatives ont également renforcé les pratiques au niveau des pays ; au Mali, par exemple, les personnes interrogées ont expliqué que le prépositionnement des stocks d'eau, d'assainissement et d'hygiène et des articles non alimentaires ainsi que les traitements de la malnutrition aiguë avaient été bénéfiques à la réponse en cours. Et au Soudan du Sud, en 2014, comme l'indiquaient les résultats de l'étude de 2012, le Fonds humanitaire commun a été utile pour soutenir le prépositionnement de fournitures et de canalisations. Depuis 2012, la planification d'urgence a également été affinée dans divers pays, y compris les contextes de crises chroniques comme le Mali et le Soudan du Sud (IASC, 2014a).

Plusieurs régions exposées à l'insécurité alimentaire, ont continué à investir dans des systèmes d'alerte précoce, par exemple la Corne de l'Afrique, l'Afrique de l'Ouest et le Sahel. Les évaluations examinées pour cette étude ont révélé que les systèmes d'alerte précoce avaient été cités à nombreuses reprises comme étant particulièrement précieux et efficaces. Toutefois, les entretiens ont également indiqué qu'ils n'étaient pas toujours bien utilisés pour une prise de décision efficace, et qu'en conséquence ils devaient être clairement liés à des options de financement et de programmation disponibles.

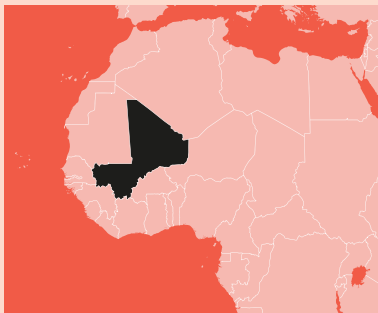


Une difficulté plus générale en matière d'efficacité de la programmation du renforcement de la résilience est le niveau visé par les acteurs humanitaires. Une grande partie du travail continue d'être effectuée aux niveaux du projet et du programme, et à bien des égards, implique simplement une mise à niveau des activités précédentes.

Les contextes dans lesquels le gouvernement est instable et les conflits armés représentent un danger primordial sont les plus difficiles pour y établir les structures de préparation. L'alerte précoce dans les contextes de conflit représente une difficulté technique et politique. Les nouvelles initiatives comme INFORM (www.inform-index.org), qui offre un indice permettant d'identifier les pays exposés aux risques de crise humanitaire et de catastrophes susceptibles d'étouffer les capacités de réponse nationales, bien qu'encourageantes sur le plan de la cartographie des zones à risques, sont également considérées comme suscitant la controverse dans les États ayant de forts indicateurs d'instabilité.

Aussi bien au Nord du Mali en 2012 qu'au Soudan du Sud en 2013, les acteurs humanitaires internationaux et nationaux ont été surpris par la soudaineté et la sévérité des crises. Au moins une organisation des Nations Unies possédant une unité de préparation régionale au Sahel avait classé le Mali comme peu susceptible d'être confronté à une crise liée à un conflit. En revanche, le CICR avait depuis longtemps reconnu le potentiel de conflit et planifié en conséquence. Les personnes interrogées considéraient également le Soudan du Sud comme un échec sur le plan de la préparation : « nous n'avons pas répondu aux signes d'alerte précoce et la crise qui s'est produite... aurait pu être traitée plus tôt et atténuée ».

Une difficulté plus générale en matière d'efficacité de la programmation du renforcement de la résilience est le niveau visé par les acteurs humanitaires. Une grande partie du travail continue d'être effectuée aux niveaux du projet et du programme, et à bien des égards, implique simplement une mise à niveau des activités précédentes. Les résultats de la recherche effectuée pour l'ESH 2015 indiquent que, bien que l'architecture et les systèmes de financement fondamentaux restent peu perturbés, et bien que l'analyse du contexte et de la vulnérabilité reste identique, le travail relatif à la résilience est peu susceptible d'avoir un effet de transformation. Cela correspond aux résultats de la synthèse des évaluations, qui indiquent que malgré les meilleures appréciations globales obtenues par la programmation relative à la résilience, comparativement aux interventions rapides et au soutien en cas de crise chronique, le tableau a changé après avoir ventilé les domaines sur lesquels les évaluations portaient. Les évaluations de la performance des programmes individuels dans le domaine de la résilience avaient tendance à indiquer de meilleures notes (pour la plupart bonnes à excellentes) que les évaluations qui examinaient les résultats du renforcement de la résilience dans l'ensemble du pays (pour la plupart mauvais à moyens). Cela indique la difficulté d'élargir les succès depuis le niveau de la communauté jusqu'au niveau du pays. En termes de pertinence/adéquation, les évaluations des projets de renforcement de la résilience, bien que centrées sur un petit niveau localisé, ont découvert que le ciblage des activités de résilience était considéré comme approprié pour les régions et les groupes de personnes les plus vulnérables aux catastrophes et à d'autres chocs.



MALI

Les combats menés par des groupes insurgés dans le Nord du Mali début janvier 2012 ont provoqué la fuite de centaines de milliers de personnes, y compris des représentants du gouvernement local. En avril 2012, les groupes armés avaient pris le contrôle des trois villes principales du Nord du Mali. Beaucoup de donateurs et d'acteurs humanitaires ont été surpris par la violence. Malgré sa pauvreté endémique, le Mali avait été considéré comme un exemple de succès de la démocratie et du développement. En réponse à la crise, les flux d'aide humanitaire en faveur du Mali ont fortement augmenté, passant de 28 millions de dollars en 2011 à 375 millions de dollars en 2014 (FRS 2015). En juillet 2013, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali a été déployée et de nouvelles élections présidentielles ont eu lieu, mais une grande partie du territoire est encore contestée et très dangereuse.

Vue d'ensemble de la performance

Couverture/suffisance : Bien qu'en 2012-2013 les acteurs humanitaires aient considéré les niveaux de financement comme largement suffisants, ils ont noté des lacunes en matière de protection, d'éducation et d'eau, assainissement et hygiène. L'accès et la couverture humanitaires étaient limités en raison de l'insécurité dans le nord du pays, malgré les tentatives d'améliorer l'accès en soutenant les ONG locales.

Pertinence/adéquation : L'intervention n'avait pas de tableau complet, intersectoriel des besoins et des priorités humanitaires. La réponse au déplacement interne en 2013 a été appréciable, toutefois de nombreux déplacés internes n'ont pas été officiellement recensés car ils vivaient chez des familles hôtes urbaines. Il a donc été à la fois plus difficile de satisfaire leurs besoins et plus facile de les ignorer. Le leadership dans le traitement des déplacés internes et des problèmes de protection manquait également de clarté et était généralement faible. De plus, de nombreux acteurs humanitaires ont signalé que la prédominance de l'aide en nature n'était pas optimale, étant donné en particulier le manque de stratégie claire liée à la réduction de la vulnérabilité.

Efficacité : Les organisations et les donateurs qui travaillaient auparavant au Mali, tout particulièrement sur le développement ou la résilience, ont pu changer de vitesse, faire intervenir de nouveaux personnels et mécanismes et lancer une intervention humanitaire, mais certaines organisations ont intensifié leur action plus lentement que leurs capacités internes le leur permettaient. Malgré leur présence dans la région, la plupart des acteurs humanitaires (à l'exception du CICR) n'avaient pas anticipé la crise ou planifié à cet effet, bien que la planification d'urgence et les initiatives de préparation aient été accélérées depuis la crise.

Efficacité, coordination et connectivité : Les acteurs humanitaires considéraient largement les fonctions de coordination humanitaire, y compris les clusters et l'équipe humanitaire nationale, comme appropriées et fonctionnelles. Toutefois, le gouvernement n'approuvait pas les modalités humanitaires et souhaitait exercer un plus grand contrôle sur ces flux d'aide. Le PRS pour la région du Sahel a été considéré comme un pas en avant sur le plan de son approche régionale et de son calendrier plus étendu, mais on ne pensait pas qu'il donnerait lieu à une plus grande coordination et à

une meilleure connectivité, en grande partie parce que les indicateurs de résultats sont très généraux et que les activités ne sont pas hiérarchisées. Les acteurs humanitaires ont signalé un manque de vision pour le rôle humanitaire en matière de renforcement de la résilience, pour la nature du renforcement de la résilience en général et pour les moyens d'aborder les besoins chroniques structurels, en particulier ceux comportant une dimension de conflit.

Cohérence/principes : Les acteurs humanitaires ont démontré qu'ils connaissaient et comptaient respecter le principe humanitaire d'indépendance et de neutralité, en particulier vis-à-vis de la Mission intégrée des Nations Unies pour la stabilisation et d'autres forces étrangères. Un code de conduite sur des pratiques spécifiques et un soutien international ont aidé les acteurs à réaliser l'importance des principes humanitaires et des modalités en général. Cependant, on a parfois considéré que les rôles du coordinateur résident/coordonateur humanitaire et de l'OCHA au sein de la mission intégrée avaient parfois nui à l'adoption d'une forte orientation stratégique sur les besoins humanitaires. ●

Le manque d'informations sur les capacités existantes des acteurs locaux, nationaux et internationaux est une difficulté constante d'un renforcement de la résilience pertinent et approprié. Les acteurs humanitaires, dans la plupart des contextes, n'ont pas réalisé un inventaire complet de leurs propres capacités matérielles, logistiques et techniques, et ont une compréhension limitée de ce que leurs homonymes au gouvernement et dans le système humanitaire ont actuellement à fournir ou sont prêts à fournir en cas d'urgence (Stoddard et Harmer, 2013). Le critère de la pertinence ne peut être rempli si les besoins et les lacunes sont inconnus ou non spécifiés, ce qui est le cas dans une grande partie du travail effectué par les acteurs humanitaires dans le domaine de la préparation.



Effizienz, coordination et connectivité

L'examen des évaluations des programmes de renforcement de la résilience conduit pour cette étude a révélé des notes plus faibles pour l'efficacité que pour tout autre critère. Les plaintes types dans ce domaine portaient sur les retards dans les intrants des projets (problèmes d'approvisionnement et de chaînes de livraison), un mauvais partage des informations ainsi que des structures de gestion et de prise de décisions inefficaces, se traduisant par le coût élevé des transactions (p. ex. Gubbels et Bousquet, 2013). La stratégie de résilience régionale des Nations Unies et son appel humanitaire adapté pour le Sahel sont considérés comme une modeste amélioration de l'efficacité en raison de son calendrier plus long (trois ans au lieu du calendrier habituel) et de l'intégration de la résilience et d'activités à long terme. Certains donateurs, comme l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne, affectent une partie de leurs dépenses humanitaires aux activités qui favorisent la résilience, mais ils n'ont pas maximisé l'efficacité en coordonnant le personnel ou le financement.

Les résultats en matière de coordination étaient mitigés. Dans les pays sujets à des catastrophes soudaines, comme les Philippines et l'Indonésie, une consultation approfondie avec le gouvernement et les autorités locales est toujours en cours sur les mesures de préparation et, séparément, sur la réduction et l'atténuation des risques de catastrophe (souvent par les partenaires de développement), mais il existe moins de preuves de consultation et de participation des gouvernements en matière d'évaluation plus générale des besoins de renforcement de la résilience, qui inclurait le relèvement et les besoins de financement.

La question plus large, comme mentionné dans la section 4.3, est de savoir dans quelle mesure les acteurs humanitaires sont responsables d'aborder les problèmes plus profonds, étant donné, en particulier, les contraintes imposées par la charge de travail actuelle sur les ressources et les capacités, et les difficultés rencontrées pour travailler à grande échelle. Certains acteurs humanitaires actifs au Sahel, comme MSF et l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne, ont défini leurs interventions de sorte qu'elles abordent la malnutrition pour répondre aux crises récurrentes, même lorsque ces interventions sont passées « d'activités



L'examen des évaluations des programmes de renforcement de la résilience conduit pour cette étude a révélé des notes plus faibles pour l'efficacité que pour tout autre critère.

d'intervention urgente à des mesures structurelles pouvant contribuer à la mission à long terme, qui est la lutte contre la maladie » (MSF, 2012). Cette approche reflète la difficulté générale de savoir comment les acteurs humanitaires doivent gérer les problèmes récurrents lorsque les acteurs du développement n'assument pas leurs responsabilités.



Cohérence/principes

Établir des liens pratiques entre l'intervention humanitaire et le travail plus structurel de développement et de renforcement de la résilience s'est avéré difficile. Le PRS du Sahel, reconnaissant que les acteurs humanitaires ne peuvent, à eux seuls, aborder efficacement la résilience, met en relief le plaidoyer et le partenariat avec les gouvernements. Bien que ce but ambitieux soit logique, les conclusions des visites sur le terrain et de l'étude des évaluations indiquent que les acteurs humanitaires ne sont pas engagés de manière stratégique à des niveaux plus élevés et qu'il ont généralement des liens et un dialogue fragiles avec les gouvernements et les acteurs du développement. Cela provient de l'objectif des acteurs humanitaires, qui est fondamentalement plus étroit et centré sur les populations (comparativement à l'objectif institutionnel de la programmation sur le développement). Il n'est donc pas surprenant que, dans les évaluations revues pour cette étude, les activités de renforcement de la résilience aient été plus mal cotées sur la cohérence et la couverture que sur d'autres critères. Autrement dit, les programmes étaient peut-être efficaces pour la communauté locale ou le groupe de bénéficiaires ciblé, mais étaient mal intégrés dans les structures et programmes de développement nationaux, et ne répondaient pas à tous les besoins.

Une récente étude centrée sur le Mali a découvert que, sur cinq objectifs clés, les acteurs humanitaires considéraient que l'établissement de mécanismes communs de développement humanitaire avait connu les plus faibles progrès. Comme l'a souligné un répondant à l'enquête : « nous devons bien comprendre que les acteurs humanitaires ne peuvent contribuer que modestement au renforcement de la résilience au Sahel. Les difficultés sont créées par des problèmes de développement structurel et de gouvernance que nous n'avons tout simplement pas les moyens de résoudre [et qui] dépassent largement nos capacités ».

Dans un certain sens, un rôle approprié pour les acteurs humanitaires pourrait être de résoudre et de mettre en relief les faiblesses structurelles. Étant donné qu'ils se concentrent sur les conditions immédiates, ils sont plus attentifs aux souffrances inacceptables, quelle que soit la cause. Les interventions visant à résoudre les problèmes structurels seront plus appropriées et potentiellement plus efficaces si elles comprennent un plaidoyer, comme la programmation et le plaidoyer de MSF en RCA longtemps avant la multiplication des conflits (MSF, 2011) et les approches innovantes des acteurs humanitaires face à la malnutrition aiguë au Sahel (Haver et al., s.d.).

Une meilleure définition des critères pouvant fonctionner en tant qu'éléments déclencheurs de l'action humanitaire dans de telles situations

est nécessaire. Ces critères incluent le moment et la façon de se retirer (sans causer de préjudice) lorsque la phase aiguë (souvent temporaire) d'un problème s'atténue. On ne doit pas s'attendre à ce que les acteurs humanitaires combler le vide, mais à ce qu'ils fournissent des informations sur le problème (notamment en soutenant les systèmes de suivi ou d'alerte précoce), donnent le signal d'alarme et étudient des modalités d'intervention nouvelles ou alternatives, dans le but d'inciter les responsables (généralement les gouvernements hôtes en collaboration avec les donateurs du développement) à s'attaquer eux-mêmes aux problèmes.

La difficulté consiste à créer de meilleurs moyens de nouer le dialogue avec les acteurs essentiels en matière de renforcement de la résilience – notamment les organisations de développement, les gouvernements régionaux et donateurs et les institutions financières internationales comme la Banque mondiale, qui apportent des ressources et un leadership appropriés – plutôt que d'y consacrer des ressources humanitaires déjà sollicitées à l'extrême. Le cadre commun pour le développement des capacités de préparation aux catastrophes élaboré par l'IASC offre une compréhension élargie de la préparation comme élément crucial de la résilience (IASC, 2013a). Il s'agit d'une approche systématique selon laquelle les acteurs humanitaires et du développement agissent ensemble pour soutenir la préparation nationale et locale. Cette approche est la plus réaliste lorsqu'il existe un leadership fort du gouvernement national et un investissement dans les capacités locales, dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des risques.

4.5

PLAIDER EN FAVEUR DE L'ACTION ET DE L'ACCÈS HUMANITAIRES



Couverture/
suffisance



Efficacité et
pertinence/adéquation



Efficiency, coordination
et connectivité



Cohérence/
principes





En général, malgré les investissements considérables réalisés par certaines organisations, les activités de plaidoyer humanitaire mondiales sont encore limitées sur le plan de leur portée et de leur coordination, et leur efficacité a été freinée par le manque de cibles claires et de stratégie cohérente

Résumé

Comme nous l'avons décrit dans l'introduction de cette section, les acteurs humanitaires se lancent dans le plaidoyer avec un large éventail d'objectifs, depuis la facilitation et l'augmentation de l'assistance humanitaire, jusqu'à l'encouragement des acteurs à respecter le droit humanitaire international et la recherche de solutions plus générales aux crises. Lorsque les populations civiles souffrent des conséquences d'une guerre et que l'action humanitaire conçue pour les aider est gravement limitée par des obstacles politiques ou liés à la sécurité, comme en Syrie, le rôle du plaidoyer peut revêtir une plus grande importance. Il peut devenir, pour les acteurs humanitaires, à la fois un impératif moral et une fonction de dernier recours.

Le plaidoyer peut avoir lieu dans le domaine public ou par un dialogue privé. Ses objectifs peuvent être locaux et de petite envergure, par exemple essayer d'obtenir des acteurs armés qu'ils permettent à l'aide humanitaire d'employer certaines routes, ou mondiaux et de grande envergure, par exemple exercer des pressions sur le Conseil de sécurité des Nations Unies pour demander le respect du droit humanitaire international. Les organisations d'aide humanitaire ont toutes des positions très différentes sur les types de plaidoyer qu'elles souhaitent exercer et à quel niveau d'investissement. Le plaidoyer est l'activité humanitaire non seulement la plus variable mais aussi la moins tangible et sans doute l'une des plus difficiles à mesurer, et peu de documents d'évaluation du plaidoyer sont disponibles. Il est donc plus difficile d'appliquer à la fonction de plaidoyer les critères d'évaluation utilisés dans le reste de cette étude.

L'évaluation du plaidoyer humanitaire réalisée par cette étude s'appuie principalement sur des conclusions liées à la guerre civile en Syrie mais aussi sur des documents de la RCA, du Soudan du Sud et d'autres contextes. Elle considère ce que les acteurs humanitaires tentent d'accomplir par le plaidoyer et analyse les difficultés et perspectives des initiatives futures. En général, malgré les investissements considérables réalisés par certaines organisations, les activités de plaidoyer humanitaire mondiales sont encore limitées sur le plan de leur portée et de leur coordination, et leur efficacité a été freinée par le manque de cibles claires et de stratégie cohérente. Le plaidoyer en faveur de la RCA et du Soudan du Sud n'est pas parvenu à mobiliser une réponse internationale suffisante aux crises qui s'y déroulaient. Dans le cas de la Syrie, bien que le plaidoyer ait contribué à l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sanctionnant les opérations de secours transfrontalières, ces résolutions ont eu peu d'effet positif sur la protection des civils syriens ou sur leur accès à l'aide humanitaire, ce qui soulève des questions importantes sur la signification et le rôle du plaidoyer.



Couverture/suffisance

Il est impossible de mesurer la suffisance en matière de plaidoyer de la même manière que pour d'autres fonctions humanitaires, car les objectifs du plaidoyer ne sont pas chiffrés ni inclus dans les appels de fonds, et

seules quelques organisations les incluent spécifiquement dans leur budget. Toutefois, il est possible d'identifier certains problèmes de capacité et de couverture. Bien que le nombre de postes de plaidoyer régionaux ait augmenté pendant le conflit syrien, l'étude réalisée pour l'ESH a découvert qu'un petit nombre seulement d'organisations humanitaires avaient des postes spécifiques d'agents de politiques et de plaidoyer, et beaucoup moins encore avaient des groupes ou des bureaux de plaidoyer disposant pleinement de ressources.

Les initiatives mondiales de plaidoyer humanitaire en faveur de la Syrie, entreprises par des organisations humanitaires internationales de l'Ouest, ont centré leurs efforts sur des entités principalement occidentales, comme les gouvernements américain et britannique et l'Union européenne, avec lesquelles ils ont les moyens de dialoguer. Les liens ténus avec des parties prenantes non occidentales cruciales dans la région, y compris le gouvernement syrien, ont empêché les organisations de cibler les principales parties influentes. Lors d'entretiens, des représentants d'organisations ont fait des commentaires à ce sujet, en citant des opportunités manquées d'influencer des moments cruciaux dans la crise. De plus, les initiatives de plaidoyer humanitaire ont, dans un certain sens, un problème d'échelle inhérent en vue de la taille relativement modeste de nombreuses organisations opérant de manière indépendante et de la philosophie de beaucoup d'entre elles, MSF en particulier, les empêchant de plaider sur des problèmes qui dépassent leur propre champ d'opération ou qu'elles ont vécus elles-mêmes. Les Nations Unies peuvent agir plus aisément à des niveaux nationaux et internationaux plus généraux, mais leur rôle de plaidoyer humanitaire est souvent compromis par leur rôle politique simultané, qui dans la plupart des contextes leur fait prendre une position ferme d'un côté ou de l'autre du conflit (Egeland, Harmer et Stoddard, 2011). Le CICR est le défenseur le plus influent et le plus actif en matière de droit humanitaire international et de protection civile, en vertu du rôle qui lui a été confié, mais celui-ci limite également son programme de plaidoyer et le type d'action qu'il peut entreprendre.



Efficacité et pertinence/adéquation

Comme on le dit : « il n'y a pas de solutions humanitaires aux problèmes humanitaires ». Évaluer le succès du plaidoyer peut être intrinsèquement injuste, puisqu'il dépend souvent de décisions politiques qui échappent au contrôle des acteurs humanitaires. Le plaidoyer nécessite une communication avec des acteurs externes au secteur humanitaire, dont le programme pourrait ne pas être pleinement compris des acteurs humanitaires, sur un éventail de questions, certaines prêtant à controverse plus que d'autres. Le plaidoyer portant sur des sujets qui prêtent relativement peu à controverse, comme la réduction des risques de catastrophe par exemple, n'est pas aussi difficile que le plaidoyer dans des situations de conflit, comme en Syrie, où l'accès est limité et où exprimer son opinion doit être mis en balance avec les risques potentiels pour le personnel et la perte d'accès à la population affectée. Le



Les initiatives de plaidoyer visant à augmenter la prestation de l'aide transfrontalière par le biais de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, en particulier la résolution 2165, a représenté un succès important pendant la période couverte par cet examen.

plaidoyer peut être indispensable dans les urgences, par exemple la violence en RCA ou l'épidémie d'Ebola, pour lesquelles une intervention immédiate est nécessaire pour répondre aux conditions de vie des populations vulnérables qui se détériorent rapidement.

Les organisations qui limitent leur plaidoyer à des voies de communication officielles de crainte de perdre l'accès à la population affectée, peuvent donner au public l'impression qu'elles consentent. Cette approche peut également encourager une action humanitaire non coordonnée et non responsable lorsque les organisations deviennent réticentes à communiquer leurs plans et actions entre elles. Lorsque le plaidoyer manque d'objectifs et de plans énoncés, son succès est intrinsèquement difficile à mesurer. De plus, ses résultats mesurables comparés au temps passé peuvent être particulièrement difficiles à jauger, surtout lorsque ses objectifs comprennent le respect du droit humanitaire international et des principes humanitaires.

L'efficacité du plaidoyer humanitaire est également liée au respect des délais. De sérieux efforts de plaidoyer en faveur de la Syrie, par exemple, n'ont pas démarré avant fin 2013, près de trois ans après le début de la crise. En RCA, MSF a, à elle seule, plaidé en faveur d'une intervention plus forte (Healy et Tiller, 2014), tandis que Crisis Action et d'autres entités œuvrant pour le respect des droits de l'homme ont joué un rôle similaire à propos du Soudan du Sud.

Le manque de compréhension commune des menaces à la protection constitue une difficulté importante pour un plaidoyer efficace. En RCA et en Syrie, aucune évaluation complète des besoins de protection n'avait été réalisée pendant la période d'examen, et les informations disponibles à une organisation unique n'étaient pas largement partagées ou systématiquement obtenues par les ONG locales et les ONG de la diaspora, tout au moins dans le cas de la Syrie (Svoboda et Pantuliano, 2015). Dans de telles situations, il est quasi impossible d'élaborer des approches de protection éclairées, y compris pour le plaidoyer en faveur de la protection.



Coordonner le plaidoyer

Il peut être difficile de créer un message de plaidoyer ferme et coordonné, en raison principalement des besoins contradictoires d'obtenir une large base de soutien tout en garantissant un message suffisamment fort. De plus, dans de nombreux contextes politisés, le partage des informations est fortement restreint et le plaidoyer doit être effectué en secret. Bien que les négociations non publiques constituent une forme de plaidoyer humanitaire valable et souvent utile, elles vont à l'encontre des objectifs de créer une position commune et unifiée pour l'ensemble des acteurs humanitaires.

En RCA, il semble n'y avoir eu aucune approche de plaidoyer coordonnée ni aucun plan pour obtenir des informations adéquates sur la détérioration des conditions et les besoins de la population correspondants (ACAPS et FAO, 2012). D'autre part, en RCA et au Soudan du Sud, des groupes d'ONG avaient efficacement coordonné leur plaidoyer auprès du gouvernement sur les

questions administratives relatives aux accords-cadres, aux exonérations de taxes, aux besoins en personnel et à d'autres questions.

En Syrie, la coordination sur le plaidoyer a été gênée par la complexité de l'opération étendue sur six pays affectés, et le secret et le manque de transparence de la réponse se sont traduits par un manque d'informations qui auraient permis de générer des positions communes. En conséquence, le plaidoyer humanitaire relatif à la Syrie a été principalement privé et bilatéral, ou entrepris par quelques organisations partageant les mêmes points de vue.

Le plaidoyer auprès du gouvernement syrien et le plaidoyer international entrepris par des organisations basées à Damas, ont été restreints et très peu médiatisés, en raison principalement du risque d'expulsion ou d'autres préjudices pouvant nuire aux priorités des programmes. Cela a représenté un grand compromis pour les opérations à l'intérieur de la Syrie. Les Nations Unies auraient travaillé en coulisses pour faire avancer les opérations transfrontalières, mais auraient mis beaucoup de temps à diffuser publiquement ces informations ou à mesurer le succès de ces activités (Reuters, 2015).

Les initiatives de plaidoyer visant à augmenter la prestation de l'aide transfrontalière par le biais de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, en particulier la résolution 2165, a représenté un succès important pendant la période couverte par cet examen. Ces initiatives ont fait intervenir des pressions dans les secteurs privé et public, exercées par le coordinateur du secours d'urgence des Nations Unies, l'OCHA et un groupe d'ONGI, à partir de leurs bureaux centraux et en Syrie, et ont noué le dialogue avec un vaste éventail d'acteurs politiques, juridiques et opérationnels. Elles ont également eu un certain nombre d'effets indirects positifs : elles ont offert le potentiel d'un accroissement important de l'aide en direction de la Syrie, quelque peu amoindri par le secret de l'intervention, elles ont permis de considérer une approche de « l'ensemble de la Syrie » et d'attirer l'attention sur le schisme entre Damas et les opérateurs de l'autre côté de la frontière, et elles ont offert la possibilité de préconiser une intensification des activités pour tenter de répondre aux besoins non satisfaits.

Bien qu'en théorie l'accroissement potentiel des activités transfrontalières semble être un progrès, dans la pratique il n'est pas suffisamment utilisé par les Nations Unies. Pour sa part, le gouvernement syrien a agi avec prudence et a fait preuve de coordination en matière de plaidoyer. Beaucoup de personnes interrogées dans le cadre de cette étude ont noté que les autorités avaient toujours deux pas d'avance pour voir quels résultats seraient obtenus par des positions de plaidoyer divergentes et pour définir les modalités des initiatives de secours.

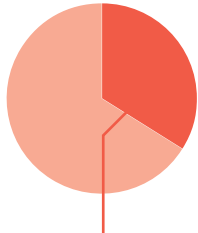


Cohérence en matière de principes et de protection

Une question plus générale est de savoir si les initiatives de plaidoyer humanitaire ont suscité des changements sur le plan du respect du droit humanitaire international ou des principes humanitaires, ou en matière de protection des civils.



Le sérieux avec lequel les humanitaires adoptent cette responsabilité de plaider n'est cependant pas égalé par les efforts réalisés pour en identifier et en poursuivre ses objectifs.



34%
de tous les répondants, depuis les bureaux centraux jusqu'aux bureaux régionaux et sites sur le terrain, pensaient que la protection était insuffisante.

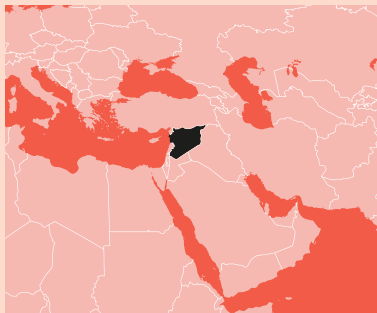
En Syrie, malgré la gravité de la crise et les niveaux connus de violence à l'encontre de la population civile, la communauté internationale n'a offert aucun semblant de protection aux civils syriens qui n'ont pu fuir leur pays. Les obligations des parties au conflit ont été « ignorées de manière flagrante » ; les États membres des Nations Unies, y compris les membres du Conseil de sécurité, n'ont montré aucun respect pour le droit humanitaire international ; et la protection des civils semble être un « concept vide » en Syrie (Svoboda, 2014 p2).

Les organisations humanitaires, bien que n'ayant pas la responsabilité première de protection, ont néanmoins une certaine responsabilité de répondre aux conséquences des violations. Les résultats généraux de cette étude, y compris des entretiens et des réponses à l'enquête, indiquent que le plaider et les autres réponses aux menaces à la protection ont été limités. Les répondants à l'enquête ont cité le plus fréquemment la protection comme étant un secteur dans lequel des lacunes sont observées : 34 % de tous les répondants, depuis les bureaux centraux jusqu'aux bureaux régionaux et sites sur le terrain, pensaient que la protection était insuffisante.

L'initiative de plaider intitulée « Les droits de l'homme avant tout » au sein des Nations Unies (initiative mise en place par le Secrétaire général en vue d'améliorer l'action de l'ONU visant à préserver les droits de l'homme dans le monde), associée à la déclaration d'une urgence de niveau 3, a contribué à centrer l'attention sur les questions de la protection et des droits en RCA. Le caractère décentralisé et intercommunal de la violence a sans aucun doute permis d'aborder la protection de manière plus sûre, sur le plan politique, que dans des contextes où, comme en Syrie, le gouvernement est une partie active au conflit.

En Syrie, une stratégie de protection n'a pas été établie avant juin 2014, trois ans après le début du conflit. Ce retard extraordinaire a reflété la crainte de la communauté humanitaire d'aborder ce problème avec le gouvernement syrien. Les personnes interrogées ont souligné que le mot « protection » ne pouvait même pas être utilisé. Même lorsqu'en 2014, la protection a été formellement incorporée dans le PRS et nommée comme premier objectif stratégique, elle a été exprimée comme suit : « entreprendre un plaider en faveur de la protection des civils » plutôt que comme une activité visant à entreprendre des activités de protection.

Le plaider est manifestement un rôle jugé nécessaire par beaucoup d'acteurs humanitaires, aussi bien pour des raisons morales que pratiques, pour faire leur travail sans entrave. Le sérieux avec lequel ils adoptent en principe cette responsabilité n'est cependant pas égalé par les efforts réalisés pour identifier et poursuivre les objectifs du plaider – notamment pour établir des réseaux appropriés permettant d'atteindre les acteurs les plus influents – et moins encore pour mesurer si ces objectifs ont été atteints. L'expérience syrienne illustre qu'en tant que fonction humanitaire, le plaider a toujours le même sens qu'on lui accordait généralement avant les réformes de la coordination de la dernière décennie.



SYRIE

Depuis fin 2011, le conflit en Syrie a causé 250 000 morts, le déplacement de sept millions de personnes et un besoin d'aide humanitaire pour 12 millions de personnes. L'environnement d'opération extrêmement difficile comprend un gouvernement obstructionniste (qui, lui-même, enfreint le droit humanitaire international) en tant que partie au conflit, une opposition fragmentée qui inclut des acteurs n'ayant aucun scrupule à diriger leurs actes de violence contre les travailleurs humanitaires, ainsi qu'une communauté de l'aide divisée. Les combats actifs et les hauts niveaux d'insécurité, ainsi que les contraintes imposées par le gouvernement, ont gravement limité l'accès des acteurs humanitaires. Les agences des Nations Unies et quelques ONG ont fourni de l'aide à partir de Damas, principalement par le biais du Croissant-Rouge arabe syrien, tandis que d'autres ONG et groupes de la diaspora fournissent une aide transfrontalière depuis des pays voisins comme l'Iraq, la Jordanie, le Liban et la Turquie.

Vue d'ensemble de la performance

Couverture/suffisance : La crise a attiré un volume de contributions financières historique, avec 5,5 milliards de dollars collectés par le biais du PRS syrien en trois ans. Des contributions supplémentaires proviennent de canaux non surveillés, notamment du Moyen-Orient et d'organisations de la diaspora syrienne. Cependant, en raison de l'accès humanitaire gravement limité, le financement ne s'est pas traduit par une couverture physique et matérielle des besoins, en particulier dans certaines des régions les plus affectées à l'intérieur de la Syrie. Comme mentionné dans le plus récent PRS, « étant donné que tous les besoins ne peuvent être couverts, des déficits humanitaires cruciaux persistent aussi bien sur le plan de la couverture géographique que de l'ampleur des activités ».

Pertinence/adéquation : Il a été extrêmement difficile d'obtenir des informations fiables sur la situation de l'aide humanitaire dans l'ensemble de la Syrie et en conséquence la communauté humanitaire n'est pas en mesure de déterminer si l'aide qui arrive à destination est la plus pertinente et la plus appropriée aux besoins de la population. Jusqu'en 2014, aucune information n'était disponible sur les

besoins de l'ensemble de la Syrie. Une évaluation de synthèse a finalement été réalisée dans l'Aperçu des besoins humanitaires, produit fin 2014, mais elle reste limitée en raison du petit nombre de sources d'informations primaires disponibles. Le consensus, parmi les acteurs humanitaires, était toutefois que les plus grandes lacunes étaient observées dans les domaines de la protection, de la santé et de l'abri, étant donné l'influence limitée des acteurs humanitaires sur la protection en l'absence d'une solution politique.

Efficacité : Mesurée par le secours apporté dans les délais, sur une base prioritaire, à ceux qui en ont le plus besoin, l'intervention en Syrie ne pourrait être qualifiée de succès. L'aide humanitaire est parvenue à moins de la moitié des 12,2 millions de personnes en difficulté. Les districts du Nord, tenus par les insurgés et fortement disputés, ainsi que les zones assiégées, comprennent le plus grand nombre de personnes en détresse, et beaucoup comptent sur les opérations humanitaires transfrontalières qui étaient restées secrètes jusqu'à ce que le Conseil de sécurité des Nations Unies les sanctionne en 2014. Une petite part seulement de l'aide, en provenance de Damas ou de l'autre côté de la frontière, peut être contrôlée, ce qui fait qu'il est extrêmement difficile de déterminer si

elle est parvenue à la population cible ou si elle a atteint ses objectifs.

Efficiace, coordination et connectivité : La coordination parmi et entre les organisations des Nations Unies et les ONG a été gravement entravée. Les organisations ont été réticentes à partager les informations, pour des raisons de sécurité et, dans certains cas, par crainte de nuire à leur réputation si elles ne pouvaient affirmer avec assurance où l'aide finissait par arriver. Des tensions ont également été ressenties entre, d'une part l'intervention dirigée par les Nations Unies et coordonnée à partir de Damas, et d'autre part les ONG, dont les activités sont principalement transfrontalières, tensions qui empêchent une réponse humanitaire opérationnelle unifiée. Les acteurs humanitaires occidentaux ont également été critiqués pour avoir laissé passer des opportunités de créer des partenariats plus efficaces afin de fournir l'aide par le biais d'acteurs locaux et d'acteurs de la diaspora syrienne.

Cohérence/principes : Une grande partie de l'aide fournie à l'intérieur de la Syrie n'a été ni impartiale ni indépendante, en raison principalement des restrictions imposées par le gouvernement et d'autres acteurs armés, de l'insécurité générale et des difficultés à opérer à grande échelle à partir de l'autre côté de la frontière. ●

4.6

COMMENT LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉVALUENT LE SYSTÈME HUMANITAIRE



La plupart des bénéficiaires ont affirmé que l'aide qu'ils recevaient ne répondait qu'en partie à leurs besoins les plus pressants, et 24 % ont déclaré qu'elle n'y répondait pas du tout.

L'étude réalisée pour l'ESH a sondé des bénéficiaires de l'aide dans trois pays, dont deux représentaient des urgences chroniques complexes (la RDC et le Pakistan) et l'autre une grande catastrophe naturelle soudaine (les Philippines après le typhon Haiyan).

Malgré le refrain souvent répété selon lequel le système humanitaire représente tout juste une minuscule tranche de l'aide fournie dans les situations d'urgence, dans ces trois contextes les bénéficiaires ont considéré que le système jouait un rôle majeur. Les organisations humanitaires (locales et internationales) ont été citées comme source primaire de l'aide pour les bénéficiaires de la RDC et comme deuxième source la plus importante aux Philippines et au Pakistan, après le gouvernement. Dans ces trois pays, les organisations humanitaires ont été citées comme une source d'aide plus importante que les entreprises commerciales locales et que les versements de membres de la famille vivant à l'étranger (Figure 10).

La plupart des bénéficiaires ont affirmé que l'aide qu'ils recevaient ne répondait qu'en partie à leurs besoins les plus pressants, et 24 % ont déclaré qu'elle n'y répondait pas du tout. Dans ces trois pays, le besoin le plus urgent était la nourriture. Le classement des autres besoins différait (Figure 11) : pour les Philippines, le deuxième besoin le plus urgent était l'abri puis l'argent ; en RDC, l'éducation puis la protection ; et au Pakistan, l'éducation suivie de la santé. L'argent en espèces (ou bons ou argent mobile) était classé aux premiers rangs dans les trois contextes. Pour les personnes vivant dans des conditions de crise chronique, l'éducation semble être une plus haute priorité que ne semble l'indiquer la couverture du financement du secteur.

Figure 10 / Principale source d'aide selon les perceptions des bénéficiaires (lorsque précisée)

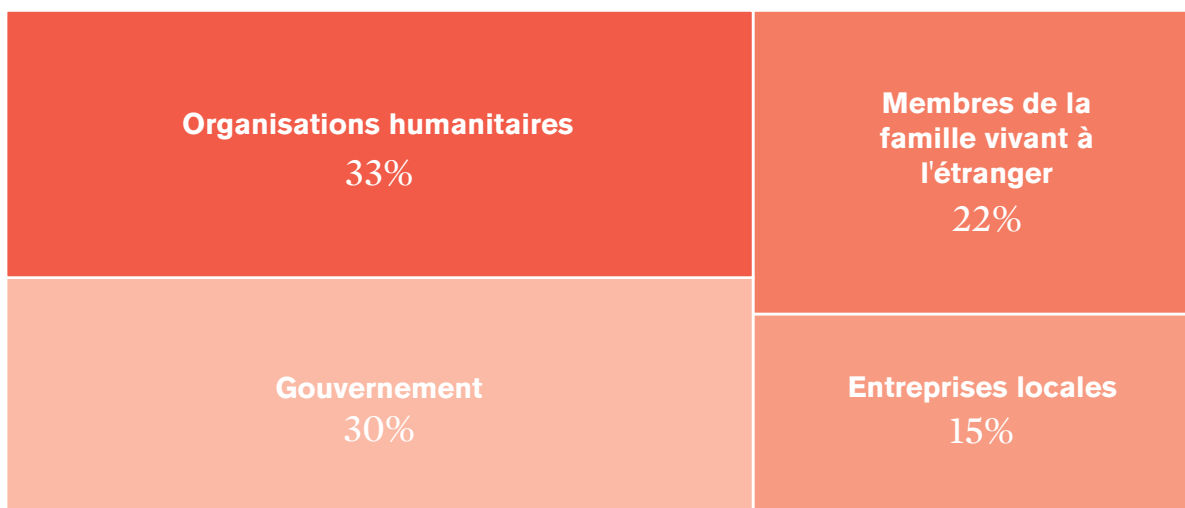
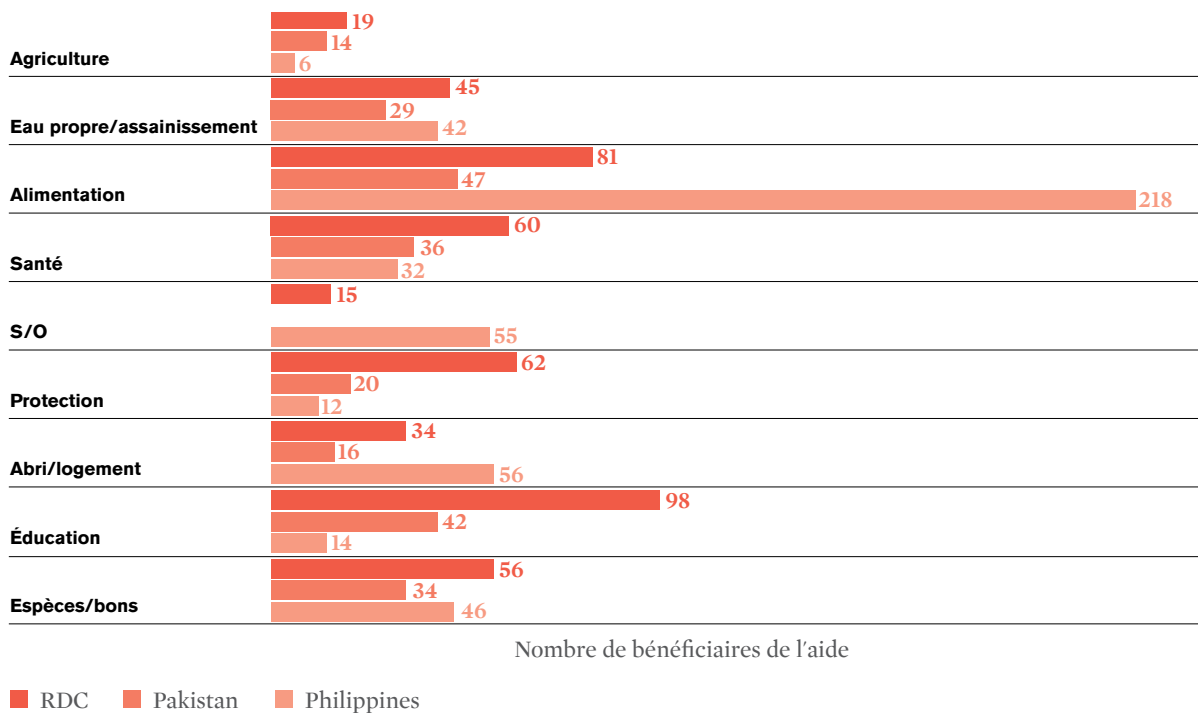


Figure 11 / Besoins prioritaires identifiés par les bénéficiaires de l'aide



Plus de la moitié (53 %) des bénéficiaires étaient satisfaits de la rapidité à laquelle l'aide était parvenue ; ceci était particulièrement le cas aux Philippines, où près du double du nombre de personnes interrogées ont répondu oui à la question.

Dans les trois pays, la plupart des bénéficiaires (une majorité relative de 37 %) ont également indiqué qu'ils n'étaient qu'en partie satisfaits de la qualité et de la quantité de l'aide reçue ; sur ces deux critères, le plus grand mécontentement portait sur la quantité.

De plus, 44 % des bénéficiaires sondés ont indiqué ne pas avoir été consultés sur leurs besoins par les organisations humanitaires avant le début de la programmation de l'aide, et seulement 33 % ont dit avoir été consultés (23 % ne savaient pas). Les organisations ont mieux réussi dans le domaine de la communication avec les bénéficiaires après le commencement de la programmation, afin de solliciter leurs réactions et leurs plaintes (dans les trois pays, les bénéficiaires ayant indiqué qu'ils avaient été consultés étaient plus nombreux que ceux qui ont affirmé ne pas l'avoir été) ; toutefois, seulement 19 % de ceux qui avaient été consultés ont dit que l'organisation avait agi en fonction de leurs commentaires et apporté des changements).

Les réponses, dans les trois pays, divergeaient également sur ce qui était considéré comme les plus grands obstacles à la réception de l'aide requise (Figures 12–14). En RDC, la quantité insuffisante de l'aide livrée et l'insécurité/la violence étaient considérées comme des problèmes majeurs. Aux Philippines, le principal problème semblait être la quantité insuffisante de l'aide, tandis qu'au Pakistan c'était la corruption.

Figure 12 / Obstacles perçus à l'obtention de l'aide (lorsque précisés), RDC

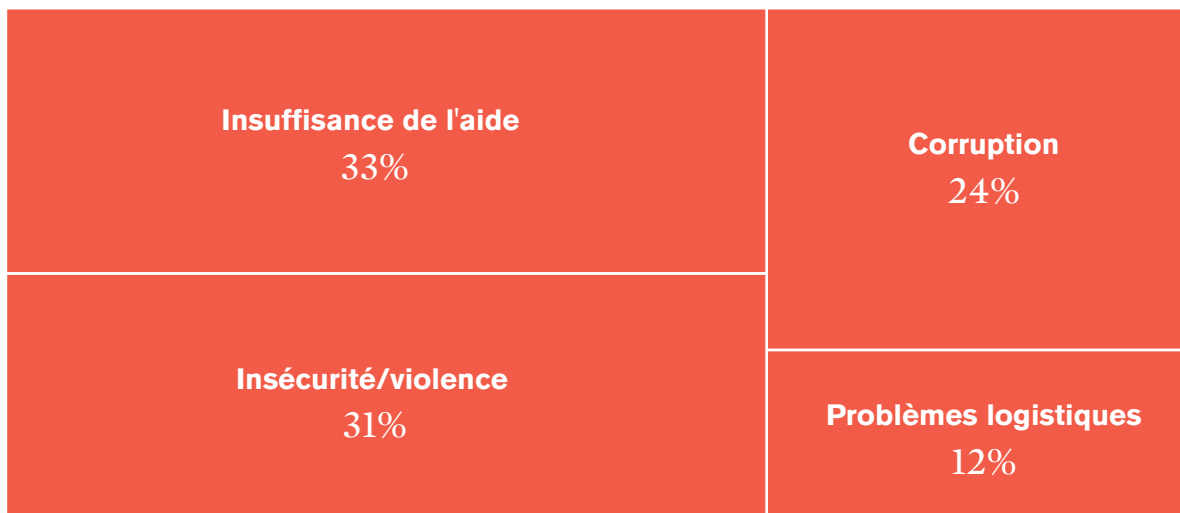


Figure 13 / Obstacles perçus à l'obtention de l'aide (lorsque précisés), Pakistan

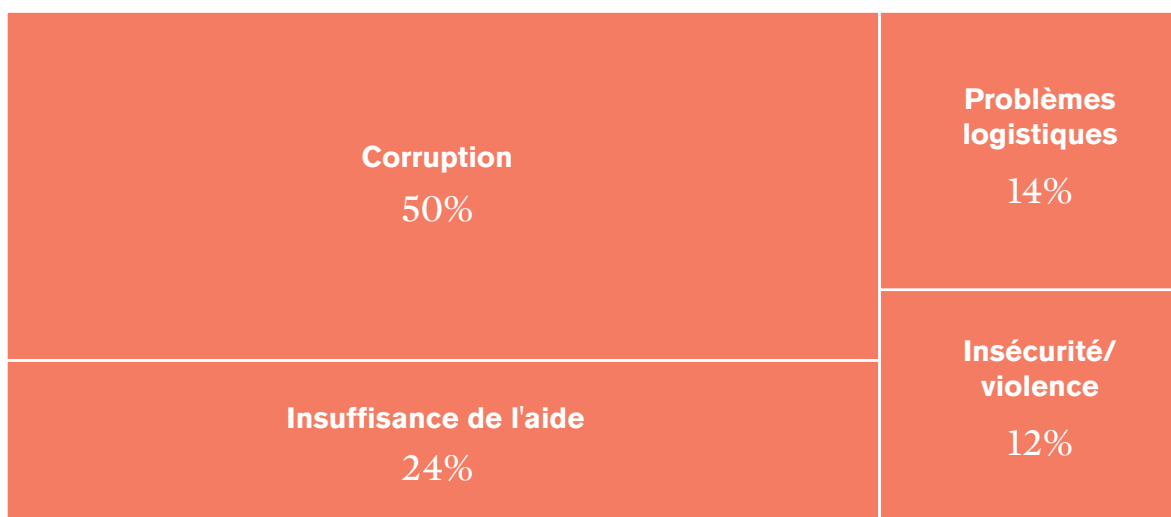
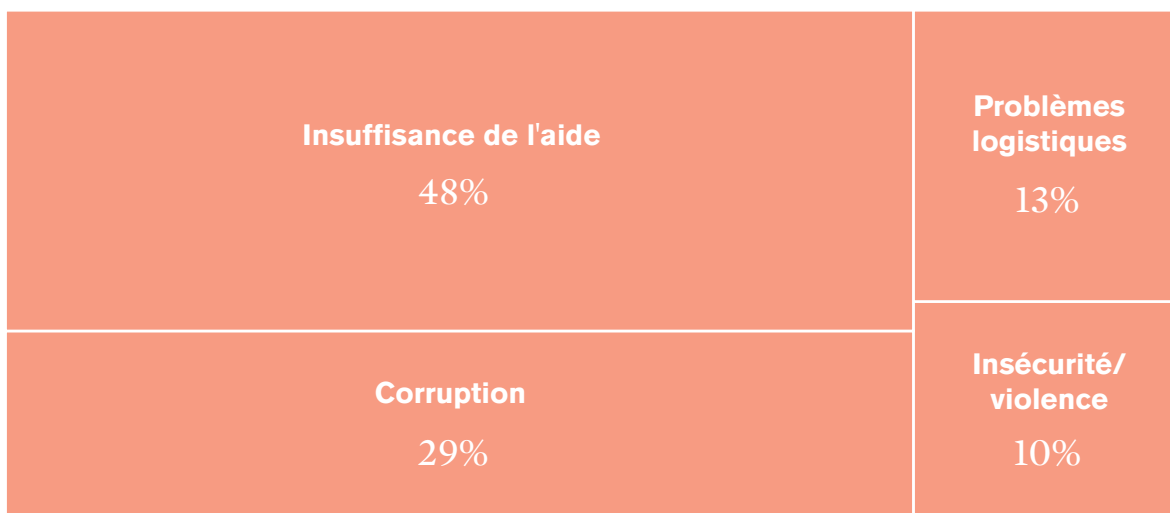


Figure 14 / Obstacles perçus à l'obtention de l'aide (lorsque précisés), Philippines





Plus de la moitié (53 %) des bénéficiaires étaient satisfaits de la rapidité à laquelle l'aide était parvenue. La plupart des bénéficiaires ont également indiqué qu'ils n'étaient qu'en partie satisfaits de la qualité et de la quantité de l'aide reçue ; 44 % des bénéficiaires sondés ont indiqué ne pas avoir été consultés sur leurs besoins par les organisations humanitaires avant le début de la programmation de l'aide, et seulement 33 % ont dit l'avoir été. Toutefois, seulement 19 % de ceux qui avaient été consultés ont dit que l'organisation avait agi en fonction de leurs commentaires et apporté des changements.

4.7

**QUOI DE NEUF ?
IDÉES ET
INNOVATIONS
DANS
L'ASSISTANCE
HUMANITAIRE**

Ces dernières années, les innovations les plus notables dans l'assistance humanitaire ont concerné l'information et la technologie de la communication (FICR, 2013c). Ces innovations ont trait davantage à la planification et au ciblage de l'assistance qu'à la facilitation de sa prestation proprement dite, et elles ont tendance à s'appliquer davantage à la réponse aux catastrophes naturelles et aux endroits bénéficiant d'un meilleur accès à l'internet et de taux d'utilisation plus élevés. Durant la période d'examen, les aspects opérationnels et institutionnels du système humanitaire ont également vu de nouveaux développements, bien qu'ils ne soient pas susceptibles de changer la donne. Ils visaient plutôt la fonction de soutien en cas de crise chronique. Ils comprenaient la nouvelle modalité de planification stratégique des interventions de l'IASC pour la coordination humanitaire au niveau du pays et le financement pluriannuel.

Cette période a également connu une croissance dans le sous-secteur des organisations créées pour servir et faciliter le travail d'autres organisations humanitaires. De plus, l'idée d'innovation proprement dite a gagné une importance particulière parmi les acteurs humanitaires ces dernières années, car les organisations ont établi de nouvelles unités et initiatives visant à développer de nouvelles idées pour améliorer la programmation et les opérations.



Les tentatives innovantes pour résoudre le premier problème, la pénurie d'informations, comprennent entre autres des initiatives de cartographie produite de manière participative et une enquête à distance auprès des populations affectées.

Utiliser de grands ensembles de données et le *crowdsourcing* (production participative) pour combler les lacunes dans les informations

Les interventions humanitaires souffrent simultanément de trop peu d'informations dans certains domaines et de trop d'informations dans d'autres. Immédiatement après une urgence par exemple, les informations sur les conditions, les besoins et les capacités existantes dans les régions les plus affectées, sont souvent rares. À l'inverse, la production d'évaluations, de rapports de situation et d'analyses concurrentes par de multiples organisations peut être excessive et plus néfaste que productive pour une action coordonnée.

Les tentatives innovantes pour résoudre le premier problème, la pénurie d'informations, comprennent entre autres des initiatives de cartographie produite de manière participative et une enquête à distance auprès des populations affectées. Le Digital Humanitarian Network (réseau humanitaire numérique) (<http://digitalhumanitarians.com>) est un « réseau de réseaux » volontaire qui soutient les interventions humanitaires dans des tâches telles que la surveillance des médias, la cartographie des crises et le nettoyage des données. Il tient un sommet humanitaire numérique (Digital Humanitarian Summit) chaque année lors de la conférence internationale des cartographes des crises (International Conference of Crisis Mappers). Les plateformes de microcartographie, comme Crisis Mappers utilisent des volontaires pour vérifier les conditions locales et faire des rapports, à l'aide de logiciels d'intelligence artificielle, pour compiler des tweets liés à la crise et en extraire les informations les plus pertinentes (Meier, 2013b). Bien



Ces dernières années, nous avons vu un regain des efforts visant à rassembler, trier et connecter les différents flux de données au sein de la communauté humanitaire.

qu'encore à un stade expérimental, ces méthodologies semblent posséder un grand potentiel pour rapidement rassembler, classer et analyser des données avec le concours de l'intelligence humaine et artificielle, à faible coût ou gratuitement (Meier, 2013a). Les logiciels de cartographie en général ont été une bénédiction pour l'évaluation des besoins humanitaires, la planification et le suivi. Des logiciels comme ArcGis permettent de rapidement générer des cartes pouvant avoir plusieurs couches d'informations différentes.

Les organisations humanitaires ont également augmenté l'utilisation de sondages téléphoniques auprès des populations affectées. Bien que cette pratique ne soit pas encore très répandue, les sondages téléphoniques utilisant la technologie de serveur vocal interactif ou les messages textuels peuvent permettre l'échantillonnage plus important et plus aléatoire d'une population cible que les enquêtes traditionnelles en face à face auprès des ménages ou sur des sites. Ils ont été utilisés pour obtenir des informations sur les besoins et pour évaluer les perceptions ou la satisfaction vis-à-vis de la programmation humanitaire. Cela a été largement facilité par l'élargissement de la couverture de l'internet et de la possession de téléphones portables, toutefois l'état du développement et les niveaux de salaire demeurent un obstacle crucial dans certains contextes (OCHA, 2013e). Dans les régions touchées par des conflits, les perturbations de service, les tours de téléphonie mobile non sécurisées et le risque d'attirer l'attention sur les répondants à l'enquête et de les mettre potentiellement en danger rendent cette tâche quasi impossible.

L'une des difficultés d'exploiter le pouvoir d'une masse de données est le manque de normes internationales relatives aux données, ce qui aboutit à un mauvais partage des informations. Cela a donné lieu à la demande d'un « espace de données humanitaires » selon lequel les sociétés de télécommunications diffuseraient des données d'enquêtes en sachant que ces informations seraient utilisées de manière déontologique et responsable pour la prise de décisions relatives à une intervention.

Enfin, bien qu'elle ne soit pas encore suffisamment répandue pour être qualifiée de « tendance », l'utilisation d'étiquettes de radiofréquence et de localisateurs GPS pour suivre de près la livraison des denrées de l'aide et garantir l'intégrité des chaînes du froid pour les vaccins, est une innovation prometteuse pour la logistique humanitaire. À l'heure actuelle, le suivi des denrées est utilisé par un nombre singulièrement faible d'acteurs humanitaires, même chez les plus grandes agences des Nations Unies possédant des systèmes logistiques et d'approvisionnement bien développés. Par exemple, seule une ONGI fournissant une assistance transfrontalière vers la Syrie a utilisé cette technologie sur une base intégrale et systématique pour le suivi de ses livraisons. Les obstacles à une utilisation plus répandue sont susceptibles d'inclure le manque de connaissances, la crainte que les dispositifs de suivi n'éveillent des soupçons chez les belligérants, la réticence des plus petites organisations à assumer les frais supplémentaires et celle des plus grandes organisations à changer leurs systèmes de logistique actuels.



Dans le secteur humanitaire, le financement provient principalement des gouvernements donateurs, avec un ensemble différent d'incitations et une faible tolérance du risque, ce qui constitue un sérieux handicap puisque, comme l'a expliqué un répondant du secteur privé, « qui dit innovation, dit échec ».

Filtrer le bruit : regrouper et optimiser les informations pour l'extraction

À la fin des années 1990, avec le lancement de ReliefWeb et d'autres sites internet et bases de données, une surabondance d'informations humanitaires a commencé à s'accumuler en ligne. En ce qui concerne les informations, plus n'est pas toujours mieux – l'excès de documents produits par des acteurs individuels a peu d'utilité s'il est impossible de les consulter et de les comparer systématiquement. Autrefois prometteurs, les centres d'informations humanitaires basés sur Internet, établis par les bureaux de pays de l'OCHA pour des crises particulières, étaient censés servir aux acteurs humanitaires recherchant une source unique d'informations complètes. Cependant, ils n'étaient pas normalisés et les sites individuels variaient au niveau de la qualité de leur contenu et de leur entretien, et ils ont été, en définitive, supprimés.

Ces dernières années, nous avons vu une recrudescence d'efforts pour rassembler, trier et connecter les différents flux de données au sein de la communauté humanitaire. L'initiative d'échange de données humanitaires (Humanitarian Data Exchange data.hdx.rwlab.org), et son projet de langage d'échange humanitaire (Humanitarian exchange language – HXL) tente de normaliser le langage technique de différents ensembles de données afin qu'ils puissent être facilement consultés et recoupés. En utilisant un système de hashtags dans le style de Twitter, les organisations peuvent coder leurs propres ensembles de données pour les partager et les comparer avec d'autres et créer des catégories d'informations supplémentaires. Au moment de rédiger ce rapport, le Humanitarian Data Exchange comportait au total 1 478 ensembles de données, et le projet en est encore au premier stade, mais les experts de la technologie humanitaire pensent qu'il est « sur le point de devenir quelque chose d'important ». Une personne interrogée a noté qu'il avait été exploité à bonne fin pendant la crise de l'Ebola, lorsqu'il n'y avait aucune source complète et fiable de données d'incidence.

Dans une initiative connexe, l'OCHA a élaboré une interface de programmation d'application pour le site ReliefWeb afin qu'il puisse servir d'interface avec d'autres programmes pour une recherche améliorée. ReliefWeb est depuis longtemps reconnu comme une potentielle mine d'or d'informations sur les urgences humanitaires mais n'a jamais été correctement exploité parce que ses informations ne pouvaient pas être localisées facilement ni extraites en format standard.

Développements opérationnels et institutionnels

Sur le plan pratique, opérationnel de l'assistance humanitaire, peu d'éléments entièrement nouveaux ont émergé pendant la période d'examen. L'assistance en espèces et en argent mobile, étudiée dans les rapports précédents de l'ESH, continue de jouer un rôle plus important dans la programmation humanitaire et remplace de plus en plus l'aide alimentaire et autre assistance matérielle. D'après les répondants, l'assistance en espèces (conditionnelle et inconditionnelle) et l'argent mobile ont été

largement couronnés de succès pendant la réponse au typhon Haiyan, où une innovation citée était la décision de donner de plus petites sommes aux bénéficiaires pendant de plus longues périodes. L'utilisation de véhicules aériens non pilotés (drones) pour les besoins de cartographie et de livraison de l'aide (petites charges utiles) a été introduite à petite échelle mais prête encore à controverse. .

Un phénomène qui prend de l'importance, bien qu'il ne soit pas nouveau, est la présence d'organisations interhumanitaires. Tout comme le secteur interentreprises, les organisations interhumanitaires ne livrent pas l'aide elles-mêmes mais fournissent des produits et des services à d'autres organisations humanitaires, afin d'accélérer leur travail et de réaliser des gains d'efficacité pour le secteur. Ces organisations sont principalement financées par des subventions provenant de donateurs humanitaires traditionnels. Elles offrent des services d'information et techniques comme les évaluations des besoins (ACAPS, REACH), la cartographie (iMMAP, MapAction) et l'analyse de la sécurité (International NGO Safety Organisation), pour n'en citer que quelques-uns. Cette tendance peut être considérée comme un développement du marché naturel, dans un domaine composé de nombreuses petites parties, qui reconnaît que la tâche de coordination est devenue trop grande et trop complexe pour qu'un bureau chargé de cette mission (l'OCHA) puisse l'accomplir seul.



Bien que saluée par beaucoup, cette norme a également été critiquée pour être terne – le plus petit dénominateur commun et non connectée aux normes techniques auxquelles les organisations ont toujours du mal à répondre.

Vers une culture d'innovation dans les organisations humanitaires

Le concept d'innovation proprement dit, en tant qu'aspiration organisationnelle et domaine d'activité, a pris racine dans le système humanitaire. Outre l'établissement d'un fonds d'innovation humanitaire chargé d'octroyer des subventions, hébergé par l'ELHRA (Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance), les grandes organisations humanitaires des Nations Unies ont établi, pendant la période d'examen, de nouvelles structures et procédures consacrées à la recherche de solutions et approches innovantes. L'UNICEF a créé des unités d'innovation dans son bureau central et dans trois autres villes, ainsi que 14 « laboratoires d'innovation » à travers le monde « qui rassemblent les secteurs privé, universitaire et public afin de trouver des solutions aux principaux problèmes sociaux et de toujours guetter de nouvelles idées provenant d'endroits inattendus » (UNICEF, 2015). En 2013, le Programme alimentaire mondial a établi son Cooperating Partners Innovation Fund (fonds de partenaires coopératifs pour l'innovation) afin de cultiver de nouvelles idées de programmation de l'aide en espèces et sous forme de bons. De plus, le HCR a lancé UNHCR Ideas (idées du HCR), « une initiative qui utilise la technologie de la production participative, ou crowdsourcing pour connecter les employés, partenaires et bénéficiaires à l'aide d'une plateforme qui leur permet d'échanger et de débattre des solutions possibles pour résoudre quelques-uns des problèmes les plus urgents auxquels l'organisation est confrontée » (IRIN Afrique, 2013).

Il est concevable que, lorsque le prochain rapport de l'ESH sera rédigé, ces projets innovants auront abouti à la création d'un grand nombre de nouveaux outils pour renforcer la programmation humanitaire, mais cela sera une tâche ardue. Dans le secteur privé, l'innovation est rendue possible par le financement provenant d'investisseurs qui assument sciemment le risque en prévision de la récompense. En revanche, dans le secteur humanitaire, le financement provient principalement des gouvernements donateurs, avec un ensemble différent d'incitations et une faible tolérance du risque, ce qui constitue un sérieux handicap puisque, comme l'a expliqué un répondant du secteur privé, « qui dit innovation, dit échec ».

En ce qui concerne les nouvelles innovations institutionnelles et normatives, on trouve la Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (2014). Cette initiative est le résultat de plusieurs années de tentatives visant à rassembler des normes existantes (Humanitarian Accountability Partnership [Partenariat pour la redevabilité humanitaire], People in Aid et Sphère, nommés à l'origine Joint Standards Initiative). La Norme humanitaire fondamentale présente neuf engagements conçus pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'assistance humanitaire. Bien que saluée par beaucoup, cette norme a également été critiquée pour être terne – le plus petit dénominateur commun et non connectée aux normes techniques auxquelles les organisations ont toujours du mal à répondre. Les personnes interrogées dans le cadre de cette enquête ont offert peu de commentaires sur la norme, sans doute en raison de sa nouveauté, mais aussi peut-être parce qu'elle reflète seulement les bonnes pratiques bien comprises, et qu'il reste la difficulté de veiller à ce qu'elle soit systématiquement concrétisée. ●

5

ORIENTER LA FLOTTILLE

COORDINATION, LEADERSHIP ET PRINCIPES FONDAMENTAUX DANS UN SYSTÈME COMPLEXE

Bon nombre des problèmes cités dans les cas étudiés dans ce rapport sont liés à la bonne ou mauvaise coordination des divers éléments du système humanitaire entre eux et avec d'autres acteurs clés. Comme mentionné au début, l'assemblage que nous décrivons n'est qu'un « système », c'est-à-dire que les organisations, donateurs et acteurs locaux coopèrent et dépendent les uns des autres, selon diverses configurations et dans différents contextes, pour fournir une assistance humanitaire. Un observateur a comparé le système humanitaire à une sorte de flottille (et non pas à une flotte de bataille) dans laquelle les mouvements coordonnés manquent inévitablement de rigueur et sont exécutés avec lenteur. Cette réalité détermine la performance du système dans chacune de ses fonctions et présente des difficultés particulières dans les domaines de la protection et du respect des principes fondamentaux.

5.1 Le fardeau de la coordination

Un ancien secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires a énoncé l'évidence suivante : « le principal problème de la coordination humanitaire est que le système humanitaire est très fragmenté ». Il va de soi que si le système était pleinement unifié, il ne serait pas nécessaire de le coordonner ; tout le monde aurait les mêmes informations et travaillerait pour atteindre les mêmes objectifs. Mais il est au contraire composé d'entités autonomes dotées de structures, d'incitations et de lignes de responsabilité séparées en matière de gouvernance, ce qui rend la tâche de coordination nécessaire. Un système coordonné comporte toujours un certain degré d'inefficacité, tout simplement parce qu'il nécessite beaucoup de travail supplémentaire (et dans le cas présent, la création de structures organisationnelles assez importantes) pour mettre délicatement les éléments dans un ordre cohérent. Il court le risque, et c'est ce qui se produit souvent dans la pratique, d'attacher trop d'importance au processus et de créer des tâches bureaucratiques inutiles qui gênent ses tâches principales. Sur une note positive, maintenir l'indépendance des acteurs dans un mécanisme de coordination volontaire hétérogène permet une certaine flexibilité d'approche et privilégie l'innovation à la pensée de groupe.

Depuis 2005, les initiatives de réforme humanitaire ont cherché à régulariser les processus de coordination pour rendre l'intervention humanitaire plus prévisible, efficace et efficiente. Plus récemment, le Programme de transformation du coordinateur des secours d'urgence, lancé avec l'IASC fin 2011, a représenté une sorte de « réforme de la réforme » visant à être plus orienté sur les résultats, plus particulièrement pour obtenir de plus fortes capacités de déploiement rapide et un leadership plus efficace. Les preuves recueillies pour cette étude indiquent que le Programme de transformation a eu des effets positifs importants sur la capacité de mobilisation rapide, en particulier dans le cas de grandes catastrophes soudaines (comme le typhon Haiyan). Mais les limites de ces effets sont constatées dans les crises chroniques où, même lorsqu'elles ont été désignées comme des urgences de niveau 3, la couverture et la capacité des ressources humanitaires ne se sont toujours pas rapprochées des niveaux requis. Dans les pays fragiles, touchés par des conflits, les acteurs humanitaires ont toujours du mal à formuler des approches cohérentes pour aider les déplacés internes et protéger les civils, livrer l'aide de manière rapide, flexible et respectueuse des principes humanitaires et répondre aux besoins les plus fondamentaux des populations.



Les acteurs humanitaires demandent souvent un leadership plus fort tout en ne montrant aucune volonté de concéder l'autonomie.

5.2 Rechercher un leadership dans un système sans leader

Les acteurs humanitaires demandent souvent un leadership plus fort tout en ne montrant aucune volonté de concéder l'autonomie. Et bien que cette période ait vu la fusion d'une ONGI relativement petite et en difficulté, Merlin, avec une bien plus grande ONGI, Save the Children, il s'est agi d'un exemple particulier, n'indiquant pas une tendance. Du côté des Nations Unies,



Les mécanismes de leadership des coordinateurs humanitaires (formation, descriptifs de postes et bassin de recrutement général) ont tous été améliorés suite à des efforts déterminés pour tirer le maximum de cette position non officielle.

regrouper les organisations humanitaires en une « super organisation » unique n'a pas été sérieusement étudié depuis les années 1990, à la suite des réponses difficiles aux crises en Bosnie et au Rwanda. La résolution 46/182 des Nations Unies semblait avoir résolu la question avec un mécanisme de coordination institutionnalisé. Le résultat est donc la continuation d'un système atomisé, volontairement coordinateur et multiacteurs.

Certains acteurs du secteur humanitaire ont sérieusement envisagé comment développer le leadership en l'absence de structures d'autorité et plusieurs organisations établissent à présent des systèmes de leadership et de gestion des urgences qui ne reposent pas exclusivement sur une personne (Knox Larke, 2013). Les entretiens réalisés pour l'ESH 2015 étaient moins enclins qu'ils ne l'étaient dans la dernière itération à citer le leadership comme étant un problème majeur dans le système humanitaire, et ils ont fait des commentaires positifs sur l'amélioration du groupe de coordinateurs des opérations humanitaires. Bien que toujours liés au système de représentants résidents du Programme des Nations Unies pour le développement, les mécanismes de leadership des coordinateurs humanitaires (formation, descriptifs de postes et bassin de recrutement général) ont tous été améliorés suite à des efforts déterminés pour tirer le maximum de cette position non officielle. Les personnes interrogées ont signalé que les coordinateurs des opérations humanitaires étaient davantage respectés au sein du système humanitaire et qu'ils étaient mieux et plus largement à même d'exécuter leur rôle au sein des Nations Unies. La fonction de coordinateur, et ce qu'en attendent les organisations, est aujourd'hui plus institutionnalisée, mais la relation des coordinateurs avec les organisations sur le terrain ne relève absolument pas d'une hiérarchie directe ; les organisations sont encore principalement responsables devant leur propre siège. Des préoccupations sont toujours soulevées quant au manque de priorité stratégique et d'indépendance octroyées à l'action humanitaire, dans les situations où le coordinateur des opérations humanitaires/coordonateur régional était également représentant spécial adjoint du secrétaire général d'une mission de l'ONU pour le maintien de la paix.

Pour organiser le système humanitaire, deux modèles opposés peuvent globalement se résumer comme suit : le système centralisé, avec une structure hiérarchique et de responsabilité unifiée⁷, et le réseau décentralisé. Cette dichotomie a été rendue accessible au grand public en 2006 par le livre *The Starfish and the Spider : The Unstoppable Power of Leaderless Organisations (L'étoile de mer et l'araignée : le pouvoir imparable des organisations sans chef)* (Brafman et Beckstrom, 2006) et une analogie a récemment été faite pour considérer l'organisation du système humanitaire (Currion, 2014a). L'idée à la base de ce modèle d'étoile de mer est qu'une entreprise peut opérer, se reproduire et grandir de manière indépendante, et souvent plus efficace, sans avoir besoin d'une direction centrale. Al Qaeda, Alcooliques Anonymes et les services de partage de fichiers entre pairs en sont des exemples (Brafman et Beckstrom, 2006).



Une tension apparaît dans le dialogue sur les principes humanitaires. Un ensemble d'acteurs se préoccupent de réaffirmer et de renforcer les principes humanitaires fondamentaux tandis que d'autres exhortent la diversification et l'inclusion de différents cadres moraux.

Il vaut la peine de se demander s'il s'agit d'un faux choix. Depuis quelques années, une grande partie de la littérature humanitaire portant sur ce sujet reconnaît cela implicitement et évoque la nécessité de continuer à renforcer le système fondamental tout en décentralisant le contrôle si nécessaire, et d'explorer et d'utiliser les systèmes de prestation alternatifs. Tout comme les systèmes nationaux de réponse aux urgences des pays à revenu élevé existent pour intervenir lorsque les capacités d'adaptation locales sont submergées ou ont des objectifs opposés, un siège mondial de l'intervention humanitaire est nécessaire et approprié. À cet égard, le principe subsidiarité – déléguer la responsabilité de quelque chose au niveau le plus proche capable de la gérer – reste particulièrement pertinent à la réforme du système humanitaire (Stoddard, 2004).

Mais si le système mondial ne peut s'appuyer sur une base locale et répète inutilement ou supprime les capacités locales indépendantes, il est alors pire qu'inutile : il est nuisible. Même lors de la réponse efficace au typhon Haiyan, on a reproché au système humanitaire, à juste titre, de ne pas mieux coopérer avec les capacités de réponse locales. À l'inverse, lors de la réponse à la flambée d'Ebola en Afrique de l'Ouest, une orientation sur la consultation et l'engagement participatif aurait manifestement donné lieu à des retards coûtant des vies ; un modèle de commandement et contrôle était nécessaire (bien que, comme beaucoup l'affirment, la tentative de la MINUAUCE d'établir quelque chose qui ressemble à ce modèle n'ait pas été exécutée efficacement). Il est vrai que le mécanisme le plus représentatif de commandement et contrôle, l'armée, a été sollicité pour répondre à la crise de l'Ebola, en raison de ce qui a été surnommé la « coalition mondiale d'inaction » (Hussain, 2014).

En Syrie, on pourrait avancer qu'un modèle trop centralisé, démontrant un trop grand consentement vis-à-vis de la souveraineté du régime syrien (et un manque de soutien politique plus large en faveur de l'assistance humanitaire) a créé un blocage, qui a été partiellement résolu par la prestation transfrontalière de l'aide. À l'exception de ces cas extrêmes, la difficulté est de comprendre à quel moment les conditions de l'urgence obligent à contourner les structures locales. Quand le recours à de tels acteurs locaux se traduirait-il par des retards inacceptables (et potentiellement mortels) et quand le non-recours à ces acteurs signifierait-il sacrifier la qualité, l'efficacité et la durabilité ?

5.3 Les principes humanitaires

Une autre tension apparaît dans le dialogue sur les principes humanitaires. Un ensemble d'acteurs se préoccupent de réaffirmer et de renforcer les principes humanitaires fondamentaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, tandis que d'autres exhortent la diversification et l'inclusion de différents cadres moraux sur lesquels s'appuyer pour poursuivre l'action humanitaire, comme les valeurs religieuses et culturelles locales ou les objectifs plus larges de maintien de la paix.

La première position est représentée par les organisations humanitaires traditionnalistes de l'Ouest qui se préoccupent d'empêcher la dilution (par d'autres valeurs) et la pollution (par des intérêts politiques) de l'action humanitaire. Ces acteurs sont particulièrement alarmés par l'utilisation de l'assistance humanitaire pour aborder les causes profondes des conflits, et par son alignement sur les programmes de stabilisation et de construction d'un État, en tant « qu'alignement politique sur les parties belligérantes » (Brauman et Newman, 2014). Le fait que la coordination humanitaire ait lieu principalement sous une rubrique des Nations Unies aggrave la perception selon laquelle l'assistance humanitaire est une antenne d'un projet politique plus large. En conséquence, et comme une réaffirmation de sa propre interprétation de neutralité et d'impartialité, MSF continue, au cas par cas, de limiter son engagement au niveau national avec la coordination dirigée par les Nations Unies (Brauman et Neuman, 2014). Le CICR a également noté « qu'il devient de plus en plus difficile de démontrer, sans ambiguïté, le caractère singulièrement indépendant du CICR au sein de l'intervention humanitaire plus large » et que ce problème persistera et s'aggravera probablement dans un contexte de politisation croissante du système dirigé par l'IASC (CICR, 2014a).

Il est également clair que les donateurs ont regroupé des approches pangouvernementales, y compris des tentatives de réconcilier l'action humanitaire et les objectifs de stabilisation et de construction de l'État, avec la guerre contre le terrorisme. Les donateurs se sont simultanément, et de façon déroutante, engagés envers les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires de l'OCDE-CAD, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et l'initiative des Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Dans certains contextes, cela implique de contrebalancer le respect de l'indépendance de l'action humanitaire et l'engagement envers la construction d'un État en tant qu'objectif primaire. Les gouvernements donateurs ont consacré peu d'attention et d'analyses à la réconciliation de ces engagements simultanés.

L'un des résultats de cette politisation continue est que l'humanitarisme, et plus particulièrement son expression à travers le système dirigé par les Nations Unies, est de plus en plus perçu, dans les pays du Sud, comme une construction occidentale et, en tant que telle, un « vecteur de... valeurs et intérêts qui ne sont pas universellement partagés dans les lieux où il intervient » (Collinson et Elhawary, 2012). Pour dire les choses plus directement, certains États non occidentaux s'inquiètent que l'action humanitaire soit utilisée comme une excuse pour violer la souveraineté. L'association de plus en plus fréquente de l'action humanitaire à la projection des intérêts de l'Ouest a abouti à un rejet de ce qui est considéré comme la projection d'un « pouvoir d'influence » exercé par les États donateurs riches. Cette dynamique rend plus difficile la réalisation de l'objectif d'ouvrir le système à une participation plus utile des États affectés et des entités non occidentales.

Les débats sur l'application et la mise en œuvre des principes fondamentaux sont pérennes chez les acteurs humanitaires, et sont régulièrement ravivés et teintés par les plus récentes crises humanitaires. Ces principes sous-tendent le droit humanitaire international et méritent tout particulièrement d'être réaffirmés et protégés. D'autre part, les acteurs humanitaires occidentaux semblent parfois partir du principe que les antécédents et les valeurs de l'aide apportée par des êtres humains à d'autres êtres humains remontent à la bataille de Solferino en 1859, alors qu'en réalité ces valeurs existent dans toutes les cultures (même si leur application en temps de guerre n'est pas explicitement codifiée). Ces principes ne sont pas dévalués par la reconnaissance de la triste réalité que leur utilité pratique est limitée dans les conflits intra-étatiques asymétriques et lorsque l'on a affaire à des mouvements extrémistes religieux.

Ces deux points de vue se sont opposés sur la question d'accès humanitaire fondé sur des principes, dans les situations de conflit. Dans les contextes où l'accès de l'aide est limité par une insécurité extrême, des choix difficiles doivent être faits. Si les acteurs humanitaires occidentaux ne définissent l'accès humanitaire que par la possibilité éventuelle de leur propre coopération, les besoins de vastes populations des États touchés par des conflits continueront à ne pas être servis. Si les acteurs locaux (humanitaires ou non) ont un accès supérieur et sont en mesure d'opérer en toute sécurité, sans porter préjudice, les organisations internationales devraient faire tout ce qui leur est possible pour les soutenir et acheminer l'aide externe par leur intermédiaire. Cela pourrait se faire simultanément avec des activités de plaidoyer visant à changer la situation sous-jacente et n'obtiendrait du succès que si les donateurs en exprimaient la volonté et si les organisations humanitaires faisaient preuve de flexibilité et de créativité. ●

6

QUELLE EST LA SUITE ?

Les données analysées pour l'ESH 2015 dépeignent le tableau d'un système qui a continué d'améliorer les modalités opérationnelles mais qui n'a pas rehaussé les capacités opérationnelles au niveau nécessaire pour répondre adéquatement à la charge de travail humanitaire actuelle. Les réalisations remarquables de l'intervention rapide en cas de catastrophes soudaines comme le typhon Haiyan et les réfugiés syriens, les améliorations dans la planification coordonnée et l'investissement dans l'innovation et les nouvelles technologies sont malheureusement dérisoires par comparaison avec la mauvaise couverture et les déficits de capacités dans des crises comme celles de la RCA et du Soudan du Sud, l'impuissance face aux entraves politiques à l'accès et à la protection humanitaires à l'intérieur de la Syrie, et les échecs initiaux de la réponse à l'Ebola.

6.1 Conclusions

Il est peu probable que l'écart entre le besoin humanitaire mondial et les capacités d'intervention humanitaire mondiales soit comblé en continuant à apporter de modestes améliorations aux mécanismes de financement et de coordination actuels. Les progrès du Programme de transformation et les vagues de réforme humanitaire précédentes depuis la Résolution 46/182 sont restés dans les limites de l'architecture institutionnelle actuelle. Bien que certains analystes et dirigeants d'organisations commencent à soulever des questions sur une réforme plus radicale et plus profonde, ceux qui ont la plus grande influence sur le système – les principaux gouvernements donateurs – ne semblent pas réfléchir de manière stratégique à ce niveau. Au contraire, les entretiens menés pour cette étude indiquent qu'ils continuent à s'orienter vers l'accroissement de l'efficacité opérationnelle et l'amélioration progressive.

Lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés et besoins opérationnels croissants, les acteurs humanitaires ont tendance, par réflexe, à demander davantage d'argent, comme si les donateurs pouvaient résoudre les problèmes principaux simplement en augmentant les dépenses. Cette supposition n'est pas étayée par les éléments de preuve contenus dans ce rapport, qui indiquent des déficiences structurelles dans des domaines tels que les ressources humaines (notamment le déclin des capacités techniques et la lenteur du recrutement), des systèmes administratifs redondants et la coordination coûteuse, en temps et en argent, d'entités dont les structures incitatives et les lignes de responsabilité ne sont pas en adéquation. Cela ne signifie pas que des financements additionnels importants ne soient pas nécessaires, mais sans changements structurels majeurs dans le système, de nouveaux fonds ne pourraient être utilisés de façon optimale.

Les faits n'appuient pas la notion qu'une réforme majeure exigerait de faire un choix entre un système de hiérarchie descendante et un réseau ascendant, décentralisé de capacités localisées. Le large éventail de besoins, contextes et fonctions humanitaires exige plutôt une capacité de direction centralisée plus forte pour les urgences extrêmes majeures (lorsque les gouvernements hôtes sont submergés, faibles, absents ou obstructionnistes) et des modalités d'opération plus réactives aux réalités locales, un renforcement constant des capacités et la dévolution appropriée de la responsabilité vers les niveaux locaux et régionaux. Ces trois éléments – le financement, les capacités mondiales et la dévolution ou subsidiarité – seraient requis immédiatement pour permettre un accroissement significatif des capacités opérationnelles.



Les faits n'appuient pas la notion qu'une réforme majeure exigerait de faire un choix entre un système de hiérarchie descendante et un réseau ascendant, décentralisé de capacités localisées

6.2 Options pour l'avenir

Comme pour les éditions précédentes, le rôle de l'étude réalisée pour l'ESH n'est pas d'offrir des recommandations politiques spécifiques et ciblées mais d'indiquer les domaines où des changements sont possibles, en vue d'éclairer le raisonnement et les approches de tous les acteurs humanitaires.

L'ESH 2012 a attiré l'attention sur un ensemble de faiblesses flagrantes mais persistantes dans le système qui méritaient une attention renouvelée. À l'époque, l'action humanitaire semblait aller, lentement mais sûrement, dans

la bonne direction. Le bilan des trois dernières années indique, toutefois, que le système a, à de nombreux égards, atteint ses limites, et que si nous pouvons, et devons continuer sur la voie de la réforme, une remise à plat radicale sera nécessaire pour tenir compte objectivement de l'ampleur de la tâche.

Les moments importants à l'avenir seront, sans toutefois s'y limiter, le Sommet mondial sur l'action humanitaire, lors duquel des questions importantes et très diverses sur les principes et pratiques humanitaires seront étudiées. Les idées suivantes ont été proposées pour aborder certaines des questions soulignées dans ce rapport.

Identifier et réparer les déficits de capacités humanitaires

Conscientes des capacités faibles et sollicitées à l'extrême lors des crises chroniques, quelques ONG ont suggéré aux principaux acteurs humanitaires (agences des Nations Unies et grandes ONGI) d'entreprendre une cartographie systématique de leurs capacités, ressources et lacunes techniques collectives. Cet exercice pourrait être entrepris avec et aux côtés des partenaires locaux et gouvernements nationaux et permettrait de se recentrer et de réinvestir dans les capacités principales de réponse aux urgences. D'un point de vue financier, cela pourrait également inclure, dans le CERF, une possibilité de subvention pour le renforcement des capacités, alimentée par les budgets des donateurs pour le développement et le renforcement de la résilience, et mise en œuvre au niveau des régions.

Faciliter un accès et une couverture humanitaires plus importants dans les contextes de conflit

Tout en réaffirmant l'importance des principes humanitaires (à la récente demande de nombreux acteurs pour répondre aux conflits syrien et autres dans lesquels l'action humanitaire a été entravée), les organisations ont également étudié des approches proactives et pragmatiques à l'obtention et au maintien de l'accès. Elles incluent l'accroissement du soutien apporté aux acteurs bénéficiant du meilleur et du plus rapide accès – souvent les acteurs humanitaires locaux – y compris un financement direct des donateurs (ou des moyens plus flexibles de transférer les actifs des ONGI) octroyé aux ONG nationales et un soutien généralement plus important au renforcement des capacités. Les régulations du CERF pourraient être modifiées afin de fournir un financement direct aux ONG locales et internationales ayant fait preuve de capacités, ce qui accélérerait également la réponse. En complément de ces mesures, les gouvernements donateurs devraient examiner leurs régulations antiterroristes et autres politiques ainsi que leurs relations de financement, afin de s'assurer qu'elles ne compromettent pas la neutralité et, par extension, la sécurité des acteurs humanitaires.

Rendre l'action humanitaire plus pertinente et plus redevable envers les bénéficiaires de l'aide

Les acteurs humanitaires qui souhaitent passer de la rhétorique aux actes en matière d'accroissement de la consultation des bénéficiaires, pourraient investir dans un suivi commun et continu des interventions humanitaires



Il devient sans doute nécessaire, à un moment donné, de prendre du recul et de considérer à quoi ressemblerait le système qui a évolué et comment il fonctionnerait différemment s'il était conçu pour obtenir les meilleurs résultats humanitaires possibles.

du point de vue des bénéficiaires, en se servant de la technologie de la communication pour obtenir des réactions suite aux sondages à distance et de la production participative sur les besoins des bénéficiaires et la performance humanitaire. Les gouvernements donateurs pourraient également augmenter le nombre de leurs représentants œuvrant dans des contextes opérationnels ainsi que leurs capacités humanitaires, afin d'améliorer la performance et la redevabilité.

Modèle de contributions obligatoires

António Guterres, Haut-Commissaire pour les réfugiés des Nations Unies, a récemment suggéré de financer l'action humanitaire par des contributions obligatoires de la part des États membres. Cela répondrait aux limites inhérentes du modèle de financement volontaire actuel et satisferait les demandes d'un plus grand partage de la charge par les États riches dont les contributions représentent des parts relativement peu élevées de leur PIB. Les gouvernements pourraient donner chaque année des montants fixes, liés à un pourcentage de leur PIB, à un CERF considérablement élargi. Cela pourrait représenter une forme d'assurance pour la réponse aux urgences, remise à niveau d'année en année jusqu'à un montant cible. En bénéficiant d'une participation universelle, ce modèle pourrait éliminer la notion d'un système caritatif à deux branches, pays donateurs et pays bénéficiaires, et permettrait d'accroître, de manière très pratique, l'universalité, la prévisibilité et la flexibilité de l'action humanitaire.

Rationaliser la capacité humanitaire des Nations Unies

Quoique aucune proposition formelle n'ait été faite récemment, un autre changement structurel important à considérer serait la rationalisation de la capacité humanitaire des Nations Unies, aujourd'hui dispersée entre environ dix organisations distinctes, en un système d'urgence plus unifié bénéficiant de lignes de responsabilité unifiées. En l'absence d'une organisation humanitaire de l'ONU unique, cela pourrait intégrer et rationaliser les systèmes séparés de ressources humaines, de finances et d'établissement de contrats. La rationalisation pourrait renforcer le leadership humanitaire dans les pays, alléger la charge de coordination et permettre une action plus rapide et plus directe lorsque nécessaire, notamment par un meilleur regroupement des fournitures et des plateformes logistiques aux niveaux régionaux.

Le fil conducteur de ces options est la notion que le système actuel nécessite des changements plus importants que ceux accomplis pendant ces vingt dernières années de réforme. Bien que certaines de ces options puissent sembler naïvement idéalistes lorsqu'elles sont considérées sous l'angle d'une structure interorganisations rigide, il devient sans doute nécessaire, à un moment donné, de prendre du recul et de considérer à quoi ressemblerait le système qui a évolué et comment il fonctionnerait différemment s'il était conçu pour obtenir les meilleurs résultats humanitaires possibles. Si l'on en juge par ces trois dernières années, la demande mondiale d'une telle réinvention ne fera qu'augmenter. ●

LES RÉFÉRENCES

The following publications can also be accessed via the Humanitarian Evaluation and Learning Portal (HELP): www.alnap.org/resources/sohs-2015

- ACAPS (2013a) '*Compared to what? Analytical thinking and needs assessment*'. Geneva: ACAPS. www.alnap.org/resource/11439.aspx
- ACAPS (2013b) '*Syria needs analysis project: relief actors in Syria*'. Geneva: ACAPS. www.alnap.org/resource/20736.aspx
- ACAPS (2014a) '*Disaster needs analysis: Central African Republic*'. Geneva: ACAPS. www.alnap.org/resource/20750.aspx
- ACAPS (2014b) '*Monitoring needs assessments: Central African Republic*'. Geneva: ACAPS. www.alnap.org/resource/20751.aspx
- ACAPS (2014c) '*Regional analysis: Syria*'. Geneva: ACAPS. www.alnap.org/resource/20752.aspx
- ACAPS and FAO (2012) '*ACAPS Mission Report: Mapping information systems for better food security designs in Central African Republic*'. Geneva: ACAPS/FAO. www.alnap.org/resource/11319.aspx
- Anderson, M. B., Brown, D. and Jean, I. (2012) *Time to learn: hearing people on the receiving end of international aid*. Cambridge: CDA Collaborative Learning Projects. www.alnap.org/resource/8530.aspx
- Austin, L. and O'Neill, G. (2013). *The Joint Standards Initiative global stakeholder consultation report*. London: JSI. www.alnap.org/resource/20753.aspx
- Baker, J., Kahemu Chantal, D. S., Kayungura, G., Posada, S., Tasikasereka, M. and Cano Vinas, M. (2013) *External evaluation of the Rapid Response to Population Movements (RRMP) program in the Democratic Republic of Congo*. Washington: DARA and UNICEF. www.alnap.org/resource/12494.aspx
- Banbury, A. (2015) *Ebola outbreak: the UN's first emergency health mission*. [IPI Conference 3] 3 February. www.alnap.org/resource/20754.aspx
- Beck, T. (2006) *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria*. London: ALNAP. www.alnap.org/resource/5253.aspx
- Bradbury, M. (1998) 'Normalising the crisis in Africa'. *Disasters*, 4: 328-338. www.alnap.org/resource/20757.aspx
- Brafman, O. and Beckstrom, R. (2006) *The starfish and the spider: the unstoppable power of leaderless organizations*. Toronto: Penguin. www.alnap.org/resource/20755.aspx
- Brauman, R. and Neuman, M. (2014) '*MSF and the aid system: choosing not to choose*'. Geneva: MSF and CRASH. www.alnap.org/resource/12619.aspx

- Brown, D. and Donini, A. (2014) *Rhetoric or reality? Putting affected people at the centre of humanitarian action*. London: ALNAP/ODI.
www.alnap.org/resource/12859.aspx
- Brown, M., and Hersh, M. (2013) 'Hidden and in need: urban displacement in southern Mali, field report'. Washington: Refugees International.
www.alnap.org/resource/12958.aspx
- Collinson, S. and Elhawary, S. (2012) 'Humanitarian space: a review of trends and issues'. London: ODI. www.alnap.org/resource/10965.aspx
- CBHA (2014) 'Written evidence submission to International Development Select Committee'. House of Commons, London: CBHA.
www.alnap.org/resource/20759.aspx
- Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability (2014) [Draft 2 for consultation and testing] www.alnap.org/resource/20760.aspx
- Cosgrove, J. (2014) 'Responding to flood disasters: learning from previous relief and recovery operations'. London: ALNAP.
www.alnap.org/resource/12620.aspx
- Crisp, J., Garras, G., McAvoy, J., Schenkenberg, E., Spiegel, P. and Voon, F. (2013) 'From slow boil to breaking point: a real-time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency'. Geneva: UNHCR.
www.alnap.org/resource/8848.aspx
- Currion, P. (2014a) 'Humanitarianism is broken but it can be fixed'. Aeon Media.
www.alnap.org/resource/20848.aspx
- Currion, P. (2014) 'The humanitarian future: can humanitarian agencies still fly the flag of high principle, or are they just relics of an imperial model of charity?' Aeon Media, 10 Sept. www.alnap.org/resource/20761.aspx
- DARA (2013) 'Now or never: making humanitarian aid more effective'. Washington: DARA and AECID. www.alnap.org/resource/12077.aspx
- Darcy, J. and Knox Clarke, P. (2013a) *Evidence, decisions and humanitarian action*. London: ALNAP. www.alnap.org/resource/20762.aspx
- Darcy, J. and Knox Clarke, P. (2013b) 'Evidence and knowledge in humanitarian action: data quality in remote monitoring'. London: ALNAP.
www.alnap.org/resource/7957.aspx
- Darcy, J., Stobaugh, H., Walker, P. and Maxwell, D. (2013) 'The use of evidence in humanitarian decision making: ACAPS operational learning paper'. Boston: Feinstein International Centre. Tufts University.
www.alnap.org/resource/8003.aspx
- Development Initiatives (2013) *Global humanitarian assistance report, 2013*, Global Humanitarian Assistance Programme. Bristol: Development Initiatives. www.alnap.org/resource/8396.aspx

- Egeland, J., Harmer, A. and Stoddard, A. (2011) *To stay and deliver: good practice for humanitarians in complex security environments*. New York: Policy Development and Studies Branch, OCHA.
www.alnap.org/resource/6364.aspx
- Featherstone, A. and Antequisa, C. (2014) 'Missed again: making space for partnership in the Typhoon Haiyan response'. Christian Aid, CAFOD, Oxfam GB, Tearfund, and ActionAid. www.alnap.org/resource/12912.aspx
- Financial Tracking Service (2015) www.alnap.org/resource/20763.aspx
- GHA (2014) *Global humanitarian assistance report 2014*. Global Humanitarian Assistance. Bristol: Development Initiatives.
www.alnap.org/resource/12802.aspx
- Grünewald, F. (2014a) *Contextual understanding, coordination and humanitarian space: key issues for Haiti*. Plaisians: Groupe U.R.D. www.alnap.org/resource/20764.aspx
- Grünewald, F. (2014b) *Study on sparsely populated areas, case study: Mali*. Groupe URD. www.alnap.org/resource/20766.aspx
- Guardian (2014) 'There is no legal barrier to UN cross-border operations in Syria'. 28 April. www.alnap.org/resource/20765.aspx
- Guha-Sapir, D., Hoyois, P. and Below, R. (2014) *Annual Disaster Statistical Review 2013: The Numbers and Trends*. Brussels: CRED.
www.alnap.org/resource/20767.aspx
- Gubbels, P. and Bousquet, C. (2013) *Independent evaluation of CARE's response to the 2011-2012 Sahel humanitarian crisis* [Draft report].
www.alnap.org/resource/20768.aspx
- Hanley, T., Binas, R., Murray, J. and Tribunalo, B. (2014) *IASC inter-agency humanitarian evaluation of the Typhoon Haiyan response*. Geneva: IASC.
www.alnap.org/resource/19318.aspx
- Harvey, C. (2012) 'Cash transfers in Nairobi's slums: improving food security and gender dynamics'. Oxford: Oxfam GB.
www.alnap.org/resource/8365.aspx
- Haver, K., Harmer, A., Taylor, G. and Latimore, T. (n.d.) *Evaluation of European Commission integrated approach of food security and nutrition in humanitarian context*. London: Humanitarian Outcomes.
www.alnap.org/resource/8516.aspx
- Healy, S. (2014) *A review of the humanitarian response to the conflict in the Central African Republic, December 2013-June 2014, internal draft*. Geneva: MSF. www.alnap.org/resource/20769.aspx
- Healy, S. and Tiller, S. (2014) 'Where is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places'. Geneva: MSF.
www.alnap.org/resource/12983.aspx
-

- Hidalgo, S., LaGuardia, D., Trudi, G., Sole, R., Moussa, Z., van Dijk, J., Merckx, P. and Zimmer, L. (2015) *Beyond humanitarian assistance? UNHCR and the response to Syrian refugees in Jordan and Lebanon, January 2013 – April 2014*. Brussels: Transtec. www.alnap.org/resource/20222.aspx
- Humanitarian Outcomes (2015) *Global database of humanitarian organisations*. London: Humanitarian Outcomes. www.alnap.org/resource/20772.aspx
- Hussain, M. (2014) 'MSF calls for military medics to help tackle West Africa Ebola'. *Reuters Africa*, 2 September. Geneva: MSF. www.alnap.org/resource/20773.aspx
- IASC (2011) *IASC guidelines on the Humanitarian Profile common operational dataset*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/20774.aspx
- IASC (2012a) *HPC reference module on preparedness*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/20775.aspx
- IASC (2012b) *Humanitarian system-wide emergency activation: definition and procedures, transformative agenda reference document*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/20776.aspx
- IASC (2013a) *Common framework for preparedness*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/20777.aspx
- IASC (2013b) *Resilience: why does it matter to the humanitarian community? Sahel as a case study*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/20778.aspx
- IASC (2013c) *Summary of IASC paper: IN integration and humanitarian space: building a framework for flexibility*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/20847.aspx
- IASC (2013d) *The centrality of protection in humanitarian action*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/19093.aspx
- IASC (2014a) *Operational peer review, internal report: response to the crisis in South Sudan*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/20779.aspx
- IASC (2014b) *Operational peer review, internal report: response to the crisis in the Central African Republic*. Geneva: IASC. www.alnap.org/resource/20782.aspx
- ICRC (2014a) *ICRC strategy 2015-2018*. Geneva: ICRC. www.alnap.org/resource/20783.aspx
- ICRC (2014b) *World Humanitarian Day – protection of humanitarian workers. Statement by Mr Peter Maurer, president of the International Committee of the Red Cross, United Nations Security Council, Geneva, Geneva: IASC*. www.alnap.org/resource/20784.aspx
- IFRC (2013a) *Health epidemics evaluation report*. Geneva: IFRC. www.alnap.org/resource/8872.aspx
-

- IFRC (2013b) *IFRC response to the Syria crisis 2012–2013: terms of reference real time evaluation*. Geneva: IFRC. www.alnap.org/resource/8962.aspx
- IFRC (2013c) *World disaster report: focus on technology and the future of humanitarian action*. Geneva: IFRC. www.alnap.org/resource/10054.aspx
- Inter-Cluster Coordination Group (2014) *Final periodic monitoring report: Typhoon Haiyan (Yolanda)*. Manila: Inter-Cluster Coordination Group, Humanitarian Country Team. www.alnap.org/resource/12973.aspx
- IRIN Africa (2013) 'UNHCR crowd-sources refugee solutions'. *Irin News*, 11 September. www.alnap.org/resource/20786.aspx
- Jackson, A. (2014a) *Humanitarian negotiations with armed non-state actors: key lessons from Afghanistan, Sudan and Somalia*. London: HPG/ODI. www.alnap.org/resource/20787.aspx
- Jackson, A. (2014b) *Negotiating perceptions: al-Shabaab and Taliban views of aid agencies*. London: HPG/ODI. www.alnap.org/resource/20788.aspx
- Jump, L. (2013) *Beneficiary feedback mechanisms: a literature review*. Bristol: Development Initiatives. www.alnap.org/resource/10047.aspx
- Kellet, J. and Peters, K. (2014) *Dare to prepare: taking risk seriously – financing emergency preparedness: from fighting crisis to managing risk*. London: ODI. www.alnap.org/resource/10077.aspx
- Kent, D., Armstrong, J. and Obrecht, D. (2013) 'The future of non-governmental organisations in the humanitarian sector'. London: Humanitarian Futures Programme. www.alnap.org/resource/12323.aspx
- Knox Clarke, P. (2013) *Who's in charge here? A literature review of approaches to leadership in humanitarian operations*. London: ALNAP/ODI. www.alnap.org/resource/8640.aspx
- Levine, S. and Mosel, I. (2014) *Supporting resilience in difficult places: a critical look at applying the 'resilience' concept in countries where crises are the norm*. London: HPG/ODI. www.alnap.org/resource/20793.aspx
- Liu, D. J. (2013) 'Open Letter to the UN Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator on Central African Republic'. Geneva: MSF. www.alnap.org/resource/20849.aspx
- Loquercio, D. (2014) 'Promoting accountability in the Central African Republic response', in *Humanitarian Exchange*, 62 [Special feature] *The crisis in the Central African Republic*. www.alnap.org/resource/20684.aspx
- McLeod, D. (2014) *An inside look at the refugee crisis in the Central African Republic*. Washington: Refugees International. www.alnap.org/resource/20822.aspx
- Meier, P. (2013a) 'AIDR: artificial intelligence for disaster response', *iRevolutions*, 1 October. www.alnap.org/resource/20794.aspx

- Meier, P. (2013b) 'Early results of micromappers response to Typhoon Yolanda', *iRevolutions*, 13 November. www.alnap.org/resource/20795.aspx
- Mitchell, J. (2014) '50 years: from best practice to best fit', in *OFDA NGO partner consultations*. Washington, DC, 13 October. www.alnap.org/resource/20823.aspx
- MSF (2011) *Central African Republic: a state of silent crisis*. Geneva: MSF. www.alnap.org/resource/20796.aspx
- MSF (2012) 'Sahel: As Likely Malnutrition Crisis Looms, MSF Prepares Short- And Long-Term Responses', 29 March. www.alnap.org/resource/20824.aspx
- Muslim Charities Forum (2015) *WHS consultation: UK diaspora organisation held on 6th January, Europe House London*. www.alnap.org/resource/20825.aspx
- New York Times (2015) 'The Ebola debacle'. *New York Times*, 15 February. www.alnap.org/resource/20850.aspx
- OCHA (2013a) *An overview of global humanitarian action at mid-year*. New York: OCHA. www.alnap.org/resource/9562.aspx
- OCHA (2013b) *Humanitarian Needs Overview: Central African Republic*. New York: OCHA. www.alnap.org/resource/20831.aspx
- OCHA (2013c) *Global Humanitarian Policy Forum: analytical summary: transforming for the future*. New York: OCHA. www.alnap.org/resource/11603.aspx
- OCHA (2013d) *Humanitarian Response Fund – Ethiopia: annual report 2013*. New York: OCHA. www.alnap.org/resource/20829.aspx
- OCHA (2013e) *Humanitarianism in the network age, including world humanitarian data and trends 2012*. New York: OCHA. www.alnap.org/resource/9157.aspx
- OCHA (2013f) *World humanitarian data and trends 2013*. New York: OCHA. www.alnap.org/resource/10143.aspx
- OCHA (2014) *Common Humanitarian Fund – South Sudan: annual report 2013*. New York: OCHA. www.alnap.org/resource/20826.aspx
- OCHA (2014b) *World humanitarian data and trends 2014*. New York: OCHA. www.alnap.org/resource/21271.aspx
- OECD-DAC (1991) *Principles for evaluation of development assistance*. Paris: OECD-DAC. www.alnap.org/resource/20830.aspx
- Poole, L. (2013) *Funding at the sharp end: investing in national NGO response capacity*. London: CAFOD. www.alnap.org/resource/12547.aspx
-

- Ramalingam, B. and Mitchell, J. (2014) *Responding to Changing Needs? Challenges and Opportunities for Humanitarian Action*. London: ALNAP. www.alnap.org/resource/19246.aspx
- Reuters (2015) 'Syria has OKed three of 33 U.N. aid access requests in 2015 – official'. *Reuters*, 26 March. www.alnap.org/resource/20832.aspx
- Savage, K. and Muggah, R. (2012) 'Urban violence and humanitarian action: engaging the fragile city'. *Journal of Humanitarian Assistance*, 19 January. www.alnap.org/resource/20833.aspx
- Steets, J., Reichhold, U. and Sagmeister, E. (2012) *Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions*. Berlin: GPPI. www.alnap.org/resource/7129.aspx
- Stoddard, A. (2004) 'You say you want a devolution: prospects for remodeling the humanitarian system'. *Journal of Humanitarian Assistance*, 13 November. www.alnap.org/resource/20834.aspx
- Stoddard, A. and Harmer, A. (2013) *Evaluation of OCHA's role and activities in preparedness*. New York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. www.alnap.org/resource/20851.aspx
- Stoddard, A., Harmer, A. and Ryou, K. (2014) *Aid worker security report 2014*. London: Humanitarian Outcomes. www.alnap.org/resource/19231.aspx
- Svoboda, E. (2014) *Addressing protection needs in Syria: overlooked, difficult, impossible?* London: HPG/ODI. www.alnap.org/resource/12449.aspx
- Svoboda, E. and Pantuliano, S. (2015) *International and local/diaspora actors in the Syria response: A diverging set of systems?* [Working Paper]. London: HPG/ODI. www.alnap.org/resource/20835.aspx
- Taylor, G., Stoddard, A., Harmer, A., Haver, K. and Harvey, P. (2012) *State of the humanitarian system 2012*. London: ALNAP. www.alnap.org/sohsreport
- Tong, J. (2014) *Neglected emergencies: epidemics*. [Unpublished research paper] Geneva: MSF. www.alnap.org/resource/20836.aspx
- Turkish Cooperation and Coordination Agency (2012) *Turkish development assistance 2012*. www.alnap.org/resource/20837.aspx
- UNHCR (2014a) *Emergency response for the Central African Republic situation: revised supplementary appeal*. Donor Relations and Resource Mobilization Service. Geneva: UNHCR. www.alnap.org/resource/20838.aspx
- UNHCR (2014b) 'UNHCR – statement by António Guterres', *United Nations High Commissioner for Refugees, Third Committee of the General Assembly, 69th Session, 5 November 2014*. www.alnap.org/resource/20839.aspx
- UNICEF (2015) *Innovation*. www.alnap.org/resource/20840.aspx

WHO (2014) 'Ebola virus disease in West Africa – the first 9 months of the epidemic and forward projections'. *New England Journal of Medicine*: 1481–1495. www.alnap.org/resource/20841.aspx

WHO (2014) 'Ebola virus disease, West Africa update', 11 August. www.alnap.org/resource/20758.aspx

World Humanitarian Summit (2015) 'Preparatory stakeholder analysis: World Humanitarian Summit regional consultation for the Middle East and North Africa'. www.alnap.org/resource/19592.aspx

Zyck, S. A. and Kent, R. (2014) *Humanitarian crises, emergency preparedness and response: the role of business and the private sector*. London: HPG/ODI. www.alnap.org/resource/19404.aspx

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

1. Le rapport 2014 de l'Aide humanitaire internationale notait que le rôle des donateurs non-CAD « a continué d'augmenter fortement, et leur contribution au total des gouvernements a plus que doublé entre 2011 et 2013, passant de 6 % à 14 % » (GHA, 2014). Ce calcul inclut la contribution à l'aide humanitaire de la Turquie, qui a bondi de 264 millions de dollars en 2011 à plus d'1 milliard de dollars en 2012. La plus grande partie de cette augmentation (979 millions de dollars) représentait les coûts des services sociaux subis à l'intérieur de la Turquie pour l'accueil des réfugiés syriens (Agence turque de coopération et de coordination, 2012). La méthodologie de l'ESH n'inclut pas cela comme une contribution humanitaire internationale.
 2. Pour calculer les tendances financières, l'ESH s'appuie principalement sur le FTS (2015) qui, bien qu'il ne tienne sans doute pas compte de tous les flux pertinents, est la source d'informations sur le financement humanitaire la plus complète et la plus ponctuelle et est comparable dans tous les cas et toutes les années.
 3. Certains donateurs, comme la Commission européenne, se sont efforcés de mettre en œuvre des mécanismes de financement pluriannuel pendant de nombreuses années, notamment des programmes « Humanitaire Plus » et d'autres mécanismes transitionnels.
 4. Ce terme a une signification différente dans le secteur commercial, et concerne l'affectation des coûts indirects aux produits en fonction des activités connexes et des apports immatériels d'une société, et est donc ici quelque peu inapproprié.
 5. Les pays/régions suivants ont perçu une aide humanitaire s'élevant, au minimum, à 100 millions de dollars en 2012, 2013 ou 2014 et ont fait l'objet d'appels humanitaires nationaux chaque année depuis 2010 (FTS) : l'Afghanistan, la Corée (RDP), la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, Haïti, l'Iraq, le Kenya, le Mali, le Myanmar, le Niger, le Pakistan, la Palestine, la région du Sahel, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud, la Syrie, le Tchad, le Yémen et le Zimbabwe.
 6. Les pays/régions suivants ont perçu une aide humanitaire s'élevant, au minimum, à 100 millions de dollars en 2012, 2013 ou 2014 et ont fait l'objet d'appels humanitaires nationaux chaque année depuis 2010 (FTS) : l'Afghanistan, la Corée (RDP), la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, Haïti, l'Iraq, le Kenya, le Mali, le Myanmar, le Niger, le Pakistan, la Palestine, la région du Sahel, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud, la Syrie, le Tchad, le Yémen et le Zimbabwe.
 7. Également appelé « chaîne de commandement », un terme militaire qui peut avoir une connotation négative lorsqu'il est employé dans le milieu humanitaire. Toutefois, l'élément clé à la base de ce principe de gestion n'est pas la hiérarchie, mais le fait d'avoir une structure de hiérarchie et de responsabilité unique, pour s'assurer qu'aucune tâche n'est divisée entre différents programmes ou intérêts concurrents. Des lignes de responsabilité (chaîne de commandement) unifiées facilitent aussi en théorie le principe de subsidiarité en identifiant le niveau d'action approprié : local, national, régional ou mondial.
-

ANNEXE 1

**People
interviewed
International,
local NGOs and
NGO consortia**

Sara Almer, CaLP

Coordinator, Cash
Learning Partnership
(CaLP)

Zedoun Alzoabi, CEO,
Union of Syrian
Medical Relief
Organizations
(UOSSM)

Augustin Augier,
President, Alliance for
International Medical
Action (ALIMA)

Nan Buzard, Executive
Director,
International Council
of Voluntary Agencies
(ICVA)

Oenone Chadburn, Head
of Humanitarian
Support, Tearfund

Sasha Chanoff, Co-
founder and
Executive Director,
RefugePoint

Joel Charny, Vice
President for
Humanitarian
Policy and Practice,
InterAction

Sophie Delaunay,
Executive Director,
Médecins Sans
Frontières (MSF) USA

Jan Egeland, Secretary
General, Norwegian
Refugee Council
(NRC)

Dr. Hany El Banna,
Chairman,
Humanitarian Forum

Omayma El Ella, Policy
& Research Officer,
Muslim Charities
Forum

Kryriakos Giaglis,
Country Director,
Afghanistan, Danish
Refugee Council

Alexandre Giraud,
Responsable des
Missions, Direction
des Operations,
Première Urgence-
AMI

Dr. Manu Gupta, Director,
Seeds India

Rola Hallam, Volunteer
Doctor, Hand in Hand
for Syria

Rachel Houghton,
Director, CDAC
Network

Barbara Jackson,
Humanitarian
Director, CARE
International

Ayman Jundi, Trustee
and General Secretary,
Syria Relief

Bob Kitchen, Director,
Emergency Response
and Preparedness,
IRC

Camila Knox Peebles,
Deputy Humanitarian
Director, Oxfam

Nagwa Kondo, Director,
Nuba Relief
Rehabilitation
and Development
Organisation

Anais Lafite, Regional
Coordinator for West
Africa, ACF

Lucie LeCarpentier,
Humanitarian Policy
Officer, Médecins Sans
Frontières (MSF)
Myanmar

Jenny McAvoy Director
of Protection,
Interaction

Patty McIlveary,
Senior Director of
Humanitarian Policy,
InterAction

Lisa Monaghan,
Protection and
Advocacy Advisor/
Protection Cluster
Co-Lead, NRC South
Sudan

Lars Peter Nissen, Project
Director, Assessment
Capacities Project
(ACAPS)

Dina Parmer, Conflict
Adviser, Norwegian
Refugee Council
(NRC) South Sudan

Rein Paulsen,
Senior Director,
Humanitarian Quality,
Strategy and Policy,
World Vision

Lahpai Seng Raw,
Independent/
formerly Director,
Metta Development
Foundation, Myanmar

Abdurahman Sharif,
Executive Director,
Muslim Charities
Forum

Marcus Skinner,
Humanitarian Policy
Manager, Help Age

Ricardo Solé Arqués,
Dahlia

James Sparkes, Education
Cluster Coordinator,
Save the Children

Frances Stevenson,
Head of Emergencies,
Help Age

Yenni Suryani, Country
Team Leader, CRS
Indonesia

Sandrine Tiller,
Programmes Advisor-
Humanitarian Issues,
Médecins Sans
Frontières (MSF)

Nigel Timmins, Deputy
Humanitarian
Director, Oxfam

Robert Piper, UN
Assistant Secretary
General, Regional
Humanitarian
Coordinator for the
Sahel, UNDP

Greg Puley, Chief, Policy
Advice and Planning
Section, OCHA

Mindaraga Rahardja,
Humanitarian Affairs
Analyst, OCHA
Indonesia

Kimberly Roberson,
Cluster Coordinator,
UNHCR

Stephen Robinson, Global
GenCap Advisor,
UNDP

Victoria Saiz-Omenaca,
A/I Chief, Evaluation,
OCHA

Paul Shanahan, WASH
Cluster Coordinator,
UNICEF

Alexandra Sicotte-
Levesque, Global
Coordinator,
Communications with
Communities, OCHA

Paul Spiegel, Deputy
Director of
the Division of
Programme Support
and Management,
UNHCR

Thomas Thompson,
Global Logistics
Cluster Coordinator,
WFP

Jean-Luc Tonglet,
Team Leader,
UN Monitoring
Mechanism,
Gaziantep, Turkey

Andrej Verity, Programme
Officer (Information
Management), Field
Information Services,
OCHA

Andrew Wyllie, Change
Manager and Chief
of the Programme
Support Branch,
OCHA

Red Cross movement

Scott Chaplowe, Senior
M&E Officer, IFRC

Anjana Dayal DePrewitt,
Senior Advisor-
Community
Mobilisation,
American Red Cross

Siobhan Foran, Senior
Officer Gender and
Diversity, IFRC

Pierre Gentile, Head of
Central Tracing and
Protection, ICRC

Franz Rauchenstein,
Head of Delegation,
ICRC South Sudan

Graham Saunders,
Head, Shelter
and Settlements
Department, IFRC

Cedric Schweizer, Head
of Delegation, ICRC
Yemen

Tendik Tynystanov,
Performance and
Accountability
Manager, British
Red Cross

Donor governments

Sophie Battas, Technical
Assistant, DG
ECHO, European
Commission

Manuel Bessler, Head of
Department, Swiss
Humanitarian Aid

Michael Bonser, Minister
Counsellor with the
Permanent Mission
of Canada to the
United Nations to
the Security Council,
Permanent Mission of
Canada to the UN

Alistair Burnett,
Humanitarian
Adviser, DfID DRC
Mira Gratier, Head of
Office, DG ECHO
Somalia

Gael Hankenne,
Humanitarian
Adviser, DfID South
Sudan

Andreas Hilmersson,
Counsellor,
Humanitarian Affairs,
Swedish Permanent
Mission to the UN,
SIDA-Sweden

Lillian Kilwake, Program
Manager, SIDA
Somalia

Allanah Kjellgren,
Humanitarian
Adviser, Australian
Permanent Mission
to the UN

Jeremy Konyndyk,
Director, OFDA,
USAID

Nicolas Louis, Directorate
General for
Humanitarian Aid
and Civil Protection,
ECHO

Helen McElhinney,
Humanitarian
Adviser, CHASE, DfID

Douglas Mercado, Team
Leader, Ebola Disaster
Assistance Response
Team (DART), OFDA,
USAID

Nicola Murray, Research
Analyst, East Africa
Research Hub, DfID

Joakim (Kim) Nason,
UNIT A1, ECHO

Ben O'Sullivan, Disaster
Management Unit
Manager, Australia
DFAT

Anke Reiffenstuel, Deputy Head, Task Force for Humanitarian Aid, German Federal Foreign Office

Margriet Struijf, Policy Officer, MFA Netherlands

Pilvi Taipale, First Secretary, Ministry for Foreign Affairs, Finland

Evgeny Varganov, Second Secretary, Permanent Mission of Russia to the United Nations

Hong-Won Yu, Deputy Director, Strategic Analysis and Planning Unit, International Humanitarian Assistance Directorate, CIDA-Canada

Regional entities

Semiha Abdulmelik, National Humanitarian Affairs Officer, African Union

Amaechi Godfrey Alozie, Programme Officer, ECOWAS Emergency Response Team, Economic Community of West African States (ECOWAS)

Said Faisal, Executive Director, AHA-ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre)

Ronald Jackson, Executive Director, Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA)

Adelina Kamal, Head, Disaster Management and Humanitarian Assistance, ASEAN

Academic/ Independent/Private organisations

Katie Armstrong, Manager, Corporate Responsibility, Deloitte Humanitarian Innovation Program

Hugh Brennan, Independent/ formerly IFRC

Richard Garfield, Professor Emeritus of Clinical Population and Family Health, Columbia University

Jarrold Goentzel, Director, MIT Humanitarian Response Lab

Liz Hughes, CEO, Map Action

Dr. Randolph Kent, Visiting Senior Research Fellow at King's College, London, Humanitarian Futures Program

Patrick Philippe Meier, Director of Social Innovation, Qatar Computing Research Institute

Sara Pantuliano, Head, Humanitarian Policy Group, ODI

Kyla Reid, Head of Disaster Response, GSMA Mobile for Development, GSMA

Lisa Robinson, Head of Policy and Research, BBC Media Action

Nigel Snoad, Product Manager, Crisis Response and Civic Innovation, Google

Ron Waldman, Professor of Global Health, The George Washington University, MDM

Imogen Wall, Independent/ formerly OCHA

World Bank

Francis Ghesquiere, Manager of the Disaster Risk Management Practice of the World Bank and Head of the Global Facility for Disaster Reduction & Recovery (GFDRR) Secretariat, World Bank

Military

Wade O. Popovich, Office of the Under Secretary of Defense for Policy-USD(P), Special Operations/ Low-Intensity Conflict (SO/LIC): Stability & Humanitarian Affairs, US Department of Defense

Field case studies

Central Africa

Republic

Carolina Reyes Aragon, Humanitarian Expert, Panel of Experts on the Central African Republic established pursuant to Security Council resolution 2127 (2013)

Francesco Ardisson, Deputy Representative (Protection), UNHCR

Veronique Barbelet, Research Fellow, Humanitarian Policy Group (HPG), Overseas Development Institute (ODI)	Olivier David, Country Director, Norwegian Refugee Council (NRC)	Jacques Terrenoire, Country Director, Mercy Corps
Oriane Bataille, Camp Coordination and Camp Management (CCCM) Cluster Coordinator, UNHCR	Gabriele De Gaudenzi, Desk Officer, Central African Republic, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	Caroline Peguet, Rapid Response Mechanism (RRM) Coordinator, UNICEF
Carole Baudoin, Head of Security Sector Reform (SSR) and Officer in Charge for DDR, MINUSCA	Souleymane Diabete, Representative, UNICEF (CAR)	Anne Katrin Schaeffer, Project Manager, Community Stabilization, IOM
Julie Belanger, Africa II Section Chief, Coordination Response Division, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	Abdou Dieng, Representative, WFP (Ethiopia) and former Humanitarian Coordinator for CAR	L.Paul Sevier, Program Manager, USAID
Myra Bernardi, Project Manager – Budget Strengthening Initiative (BSI), Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI)	LeAnn Hager, Country Director, Catholic Relief Services (CRS)	Carlos Veloso, Regional Programme Adviser and Emergency Coordinator, WFP (Dakar)
Anne Marie Brinkman, Country Director, International Rescue Committee (IRC)	Karima Hammadi, Technical Assistant, DG ECHO	Mark Yarnell, Senior Advocate, Refugees International
Line Brylle, Country Director, DRC	Sean Healy, Humanitarian Adviser, Médecins Sans Frontières (MSF) United Kingdom	Mali Dr Issoufou Salha, Head of Mission, MSF France
Claire Bourgeois, Senior Humanitarian Coordinator	Jean Laurent, L'Agence Française de Développement (AFD)	Nestor Ouedraogo, Deputy Security Adviser, UNDSS
Delphine Chedorge, Head of Mission, Médecins Sans Frontières (MSF) France	Frédéric Linardon, Country Director, ACTED	Patrick Barbier, Head of Office, DG ECHO
Roberto Colangelo, Humanitarian Affairs Officer, OCHA	Alain Serge Magbé, Secrétaire Exécutif, ONG Echelle Appui au Développement	Kate Moger, Country Director, International Rescue Committee
	Emilie Martin, Head of Mission, Solidarités International	Giorgio Faedo, Deputy Director of Programs, International Rescue Committee
	Eric Ndayishimiye, Representative, Plan International	Sékou Barry, Executive Director, JIGI
	Marcus Manuel, Senior Research Associate, Overseas Development Institute (ODI)	Lucas Riegger, Regional Humanitarian Affairs Adviser, Swiss Confederation
		Mohamed Lamine Dicko, Advocacy and Lobbying Officer, Groupe Action recherche pour le Développement Local (GARDL)

Mohamed Baby, Monitoring and Evaluation Officer, Groupe Action recherche pour le Développement Local (GARDL)	Dario Di Gioia, Security Officer, United Nations Mine Action Service, United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA)	Guillaume Ngefa-A. Andali, Director, Human Rights Division, United Nations Mine Action Service, United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA) and Representative of the UN High Commissioner for Human Rights
Segdi Ag Rhally, Coordinator, Groupe Action recherche pour le Développement Local (GARDL)	Valery Mbaoh Nana, Coordinator, Communication Department, ICRC	Armel Luhiriri, Human Rights Division, United Nations Mine Action Service, United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA) and Representative of the UN High Commissioner for Human Rights
Bakary Doumbia, Head of Mission, IOM	Isabel Suarez Garzon, Country Director (acting interim), ACF Spain	Dr. Christian Shingiro, Strategic Planning Specialist / Head of RCO, Office of the DSRSG/RC/ HC, United Nations- MINUSMA
Mahamadou Traoré, Programme Assistant, Islamic Relief	Fabrice Perrot, Logistics Officer, West Africa and Caribbean Desk, Solidarités International	Benny Krasniqi, Chief Field Operations & Emergency, UNICEF
Issa Diarra, Monitoring and Evaluation Officer, Islamic Relief	Erin Weir, Protection and Advocacy Adviser, Mali & Burkina Faso, Norwegian Refugee Council	Loubna Benhayoune, Deputy Chief & OIC – Stabilization & Recovery Section, MINUSMA
Moussa Traoré, Programme Coordinator, Islamic Relief	Nicolas Robe, Country Director, Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ACTED)	Dr. Ibrahima Socé Fall, Resident Representative, WHO
Dr Aboubakar Cissé, International Programme Specialist, UNFPA	Sébastien Lematre, General Coordinator, Alliance Medicale Contre le Paludisme (AMCP) / Alliance for International Medical Aid (ALIMA) Mali	Patrick André Malach, Director, International NGO Safety Organisation (INSO)
Dr Kalifa Abdoulaye Traoré, HIV/AIDS Programme Officer, UNFPA	Dr Dan-Bouzoua Nafissa, Medical Coordinator, Alliance Medicale Contre le Paludisme (AMCP) / Alliance for International Medical Aid (ALIMA) Mali	
Maïga Binta Bocoum, National Emergency Response Manager, Plan Mali		
Christian Munezero, Humanitarian Programme Manager, Oxfam GB		
Charles Frisby, Programme Manager, United Nations Mine Action Service, United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA)		

Gihan Hassanein, Information, Communication and Marketing Coordinator, International NGO Safety Organisation (INSO)	Michelle Iseminger, Deputy Representative, WFP	Misty Buswell, Regional Advocacy, Media and Communications Director for the Middle East and Eurasia, Save the Children
Paolo Pennati, Head of Delegation, Terre des Hommes	Fatouma Seid, Representative, FAO	Sarah Case, Senior Policy and Advocacy Advisor – Syria Response Region, International Rescue Committee (IRC)
Dr Amadou Traoré, Special Adviser to the Prime Minister, Ministry of Solidarity, Humanitarian Action and Reconstruction of the North, Government of Mali	Jean Pierre Renson, Deputy Representative, FAO	Emilie De Keyzer, Information and Communications Officer, NGO Coordination Committee for Iraq (NCCI), Amman Office
Cheick Mohamed Thiam, Technical Adviser, Humanitarian Action, Ministry of Solidarity, Humanitarian Action and Reconstruction of the North, Government of Mali	Ousseini Compaoré, Representative, UNHCR	Rob Drouen, Regional Representative Middle East, ACF
El Hadji Ibrahima Diene “Boly”, CIMCoord Coordinator, UN OCHA	Boubou Dramane Camara, Country Director, UNDP	Anne Garella, Regional Emergency Representative, Handicap International
Philippe Allard, Head of Mission, Direction de l'Action d'Urgence, Handicap International	Charline Coate, Wash Coordinator, Solidarités International	Reena Ghelani, Team Leader, Syria, Coordination and Response Division, OCHA
Alassane Aguil, Officer in Charge, Africare	Benoît Tricoche, Food Security Coordinator, Solidarités International	Lisa Gilliam, Deputy Chief of Staff, UNRWA Syria
Aboubacrine Cissé, Coordinator of Emergency Programmes, Africare	Charlotte Masselot, Monitoring and Evaluation Adviser, Solidarités International	Sarah Gordon-Gibson, Regional Programme Management for Syria Crisis Response, WFP
Sophie Ravier, Environment and Culture, United National Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA)	Andy Baker, Regional Program Manager - Syria crisis response, Oxfam	Peter-Bastian Halberg, Senior Mass Communication Officer, UNHCR Jordan
Sébastien Fesneau, Country Director, Mercy Corps	Dan Baker, Syrian Regional Response Advisor, UNFPA	Youcef Hammache, Technical Expert, ECHO Amman
	Nick Bartlew, UK Director, Crisis Action	Martin Hartberg, Advocacy Advisor, Norwegian Refugee Council (NRC)
	Jack Bryne, Country Director-Jordan & PT, International Rescue Committee (IRC)	
	Syria <i>Amman/Damascus/ New York/London</i>	

- Reza Kasraï, Regional Representative
MENA, ICVA
- Hicham Mandoudi, Deputy Head of Delegation, ICRC
Jordan
- Dina Morad, Policy and Advocacy Advisor – Syria Response, Mercy Corps
- Philippe Royan, Humanitarian Adviser, DFID Jordan
- Syrian American Medical Society
- Mustapha Shbib, Analysis Unit, OCHA Jordan
- Paul Stromber, Deputy Representative, UNHCR Jordan
- Isis Sunwoo, Regional Humanitarian Advocacy Manager, Regional Syria Crisis Response, World Vision Jordan
- Alex Tyler, Senior Inter-Agency Coordinator, UNHCR Jordan
- Gaia van der Esch, Deputy Regional Director, ACTED
- Jaap van Diggele, Regional Response Support Officer, UNRWA Syria
- Francesco Volpicella, Program Coordinator – Syrian Crisis, MDM
- Massimiliano Benevelli, Emergency Coordinator, Danish Refugee Council
- Gazientep & Antakya, Turkey*
- Fadi Al-Dairi, Operations Director, Turkey and Syria, Hand in Hand for Syria
- Seba Al Hakim, Coordinator, SNA (Syrian NGO Alliance)
- Justin Brownen, Team Leader, Norwegian Church Aid
- Benoit De Gryse, Director, INSO
- Abdelrahman Essam, Islamic Relief International
- Lamees Hafeez, Acting Head of Mission, Syria Relief
- Arzu Hatakoy, Deputy Head of Office, OCHA
- Dher Hayo, Camp Coordination and Camp Management WG Coordinator, UNHCR
- Rachel Manning, Protection Sector Coordinator, UNHCR
- Kate McGrane, Country Director, ACTED
- Wasim Mohammed, International Relations, Islamic Sham
- Terri Morris, Humanitarian Adviser, DFID
- Adham Musallam, Officer in charge, WFP
- Conor Phillips, Deputy Director for Programmes, IRC
- Jean-Christophe Pegon – Humanitarian Specialist, ECHO
- Corinna Reinecke, Emergency Health Coordinator, WHO
- Davide Rossi, FSL WG Coordinator, GOAL
- Khalil Sleiman, Response Manager, World Vision
- Ton Van Zutphen, Regional Director, Welthungerhilfe –
- Wilhelmina Welsch, Analyst, SNAP
- Aitor Zabalgogezcoa, Representative, MSF International
- Beirut, Lebanon**
- Fawzi Al Zioud, IOM
- Cyril Blin, Country Director, Solidarites International
- Luciano Calestini, Deputy Representative, UNICEF
- Fabrizio Carboni, Head of Delegation, Lebanon, ICRC
- Rashid Gaal, Country Director, Secours Islamique
- Andres Gonzalez, Country Representative, War Child Holland
- Bjorn Hannisdal, Acting Country Director, Norwegian Peoples' Aid
- Heena Hasan, Syria Response Unit, DFID
- Abdul Haq, Senior Humanitarian Adviser, OCHA
- Amy Keith, Coordinator, LHIF (Lebanon NGO Forum)
- Evelyn Lernout, Head of Mission, INTERSOS
- Simon Little, Consultant, RC/HC Office
- Philippines**
- Alberto C. Aduna, Emergency Coordination Officer, FAO
- Praveen Agrawal, Country Director, WFP
- Nur Hayati Ahmad, Programme Officer-Relief Operations, Mercy Malaysia
- Rex Alamban, Senior Operations Officer, IOM
- Javad Amoozegar, Country Director, ACF International

Alessia Anibaldi, Emergency Operations Manager– Typhoon Haiyan Response, FAO	Rene M. Fortuno, Director-PMO Livelihood and Enterprise Development, Philippine Business for Social Progress (PBSP)	Javier Marroquin, Head of Office, Tacloban, ACF International
Charlito S. Ayco, Managing Director and CEO, Habitat for Humanity Philippines	Rene Gerard C. Galera, Jr., Nutrition in Emergencies Officer, UNICEF	Maria Moita, Regional Shelter Cluster Coordinator, IOM
Rojo Balane, Emergency Project Officer, Christian Aid	Angelina P. Garsula, Barangay 93 Councilor and Commissioner on Health, Philippine Government	Justin Morgan, Country Director, Oxfam
Ted Bonpin, Senior Emergency Programme Manager, Christian Aid	Cyra Michelle Goertzen, Emergency Project Officer, Christian Aid	Moises Musico, Emergency Management Coordinator, ADRA
Sebastian Bourgoïn, Deputy Head of Delegation-Haiyan Operations, ICRC	Tim Grieve, Chief of WASH Section, UNICEF	Austere Panadero, Undersecretary, Department of Interior and Local Government (DILG), Philippine Government
Anouk Bouschma, MHPSS/GBV Program Coordinator, International Medical Corps (IMC)	Dr. Julie Hall, WHO Representative, WHO	Alexander Parnan, Executive Director, National Disaster Risk Reduction Management Council (NDRRMC), Philippine Government
Vilma Cabrera, Assistant Secretary for Operations, Department of Social Welfare and Development (DWSD), Philippine Government	Astrid Heckmann, Country Director, Médecins du Monde (MdM)	Warner Passanisi, Global Emergency Response Advisor, Childfund International
David Carden, Head of Office, OCHA Philippines	Benjamin Hemingway, Regional Advisor, USAID/OFDA	Christopher Rollo, Country Programme Manager, UN-Habitat Philippines
Hannah Curwen, Program Development, ACTED	Bernard Kerblat, Representative in the Philippines, UNHCR	Michel Rooijackers, Deputy Country Director Operations, Save the Children
Eduardo De Francisco, Yolanda Response Director, ACF International	Agustinus Koli, Eastern Leyte Area Coordinator, HelpAge International/COSE	Sian Rowbotham, Christian Aid
Maurice Dewulf, Country Director, UNDP	Josh Kyller, Emergency Response Coordinator, Catholic Relief Services	Alvin R. Sanico, Barangay 93 Secretary, Philippine Government
Kasper Engborg, Head of Field Office, Tacloban, OCHA	Catherine LeFebvre, Head, Information Management Unit, OCHA	Santa Fe Vice Mayor Santa Fe Sanitary Officer
Carmen Ferrer Calvo, Shelter & Settlements Advisor, American Red Cross	Marietta Lupig Alcid, Executive Director, ACCORD	Suzanna Tkalec, Country Director, International Rescue Committee (IRC)
	Jelome Manalu, Program Officer, ADRA	Graciela van der Poel, GBV Coordinator, UNFPA

Jo Verhaegen, Head of Programs-Philippines Recovery Program, American Red Cross	Belinda Melindres Cherry Rue Merenles Carsello Mola Ana Marie Mondido
Daphne Villanueva, Country Manger, Christian Aid	Melinda Nedero Shilla Nobe Arun Nola
Joanna Watson, Field Manager Director, Save the Children	Vilma Nola Eufenia Pacheo Leopoldo Rach
Jeri Westad, Country Director, Medair	Annie Roca Bechie Tomnog Anna Valle
Akiko Yoshida, Humanitarian Affairs Officer, OCHA	Carolyn Valle

**Beneficiary
interviewees/focus
groups (Tacloban
and Santa Fe)**

Tacloban hospital
Ma Remegia Manalo,
Consultant
Nelita P. Salinas,
Chairman/consultant

Brgy. 93, Tacloban City

Christine Capiyoc
Olivia B. Cardemias
Maria Alona P. Cinco
Joyce D. Collanto-Rhapp
Elena S. de la Cruz
Carmille Anne D.
Deligero
Annabel Garcia
Corazon Aida M. Lago
Guilita A. Vimos

*Brgy. San Miguelay,
Sta. Fe:*

Armin Abeso
Lelit Aemberin
Concepcion Alives
Teresa Alvarez
Elen Jane Balen
Neaith Cajele
Grace Camuller
Clarita Capioso
Glenyel Capioso
Marilou Capioso
Dolores Creado
Jean Creado
Malyn Islo Domingo
Marieric Elvira
Eduardo Encarial
Nemin Espino
Nimfa Estrada
Elsa Florante
Josa Mae Gaspang
Venia Gesola
Yolita Gresola
Bonificio Lenguaje
Andrea Lopez
Aodiana Lopez

Autres publications d'ALNAP

Forum Mondial pour l'amélioration de l'action humanitaire, résultats et analyse

Global Forum briefing papers

Responding to changing needs?
Challenges and opportunities for humanitarian action (Montreux XIII meeting paper)

www.alnap.org
sohs.alnap.org



ALNAP
Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road
London, SE1 8NJ