

L'ETAT DU SYSTEME HUMANITAIRE

Evaluer les performances et les progrès

Etude pilote





ALNAP

Active Learning Network for
Accountability and Performance
in Humanitarian Action

Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilisation et la performance dans l'action humanitaire

ALNAP est un réseau unique en son genre au sein du système humanitaire international, qui compte parmi ses membres une grande partie des organisations et experts clefs du secteur. La grande gamme d'expériences et d'expertise que possèdent ses membres est au cœur des efforts d'ALNAP d'améliorer les performances humanitaires grâce au renforcement de l'apprentissage et de la responsabilisation.

Les membres d'ALNAP comportent des organisations et particuliers tirés des cinq groupes clefs qui forment le secteur humanitaire international, soit :

- les organisations bailleurs de fonds
- les organismes de l'ONU
- le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- les ONG internationales et nationales et les réseaux/groupements d'ONG
- les établissements universitaires, instituts de recherche et experts indépendants

Les membres d'ALNAP collaborent afin d'identifier des approches en commun à l'amélioration de la performance ; à rechercher de nouvelles solutions pour améliorer l'apprentissage et la responsabilisation ; et à partager idées, leçons et innovations. La cible globale d'ALNAP est de faire une contribution active destinée à résoudre des problèmes qui défient depuis longtemps le secteur.

Ce rapport sur l'Etat du Système est le rendement le plus récent d'un programme de recherche sur la performance humanitaire qui se déroule sur plusieurs années. Pour d'autres renseignements et ressources, veuillez consulter le site internet d'ALNAP www.alnap.org

L'ÉTAT DU SYSTÈME HUMANITAIRE : ÉVALUER LES PERFORMANCES ET LES PROGRÈS

ETUDE PILOTE

Paul Harvey, Chef d'équipe

Abby Stoddard

Adele Harmer

Glyn Taylor

avec Victoria DiDomenico et Lauren Brander



Les auteurs

Paul Harvey, Chef d'équipe
Abby Stoddard
Adele Harmer
Glyn Taylor
avec Victoria DiDomenico et Lauren Brander

Sous la direction de John Mitchell et Ben Ramalingam

Traduit en français par Jean Lubbock

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne représentent pas forcément les points de vue ou les politiques d'ALNAP ou de l'un quelconque de ses membres.

Photographie de couverture :
© UN Photo/Olivier Chassot 2009

Maquette interne :
The Design Unit www.thedesignunit.com

Maquette de couverture :
A Fish in Sea www.afishinsea.co.uk

Impression : Nexus Design & Print
Imprimé sur papier recyclé

Des photocopies de tout ou partie de cette publication sont autorisées à condition de mentionner la source. ALNAP souhaite être informé de toute utilisation faite de cette ressource dans le cadre d'activités de formation, de recherche ou de conception, mise en œuvre ou évaluation de programmes.

Toute demande concernant la reproduction commerciale de textes ALNAP est à adresser à ALNAP.

Cette publication peut être téléchargée du site ALNAP www.alnap.org. Pour obtenir d'autres exemplaires de cette publication, veuillez vous adresser à

ALNAP
s/c Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
Royaume Uni
Tél : +44 (0)20 7922 0300
Fax : +44 (0)20 7922 0399
Email : alnap@alnap.org

ISBN 978-1-907288-20-3

© Overseas Development Institute,
Londres janvier 2010

REMERCIEMENTS

L'équipe Humanitarian Outcomes tient à remercier les différentes personnes et organisations qui ont facilité et soutenu cette étude. Elles sont trop nombreuses à nommer individuellement, mais nous sommes particulièrement reconnaissants envers Lauren Brander et Victoria DiDomenico, dont les apports sur le plan des recherches et de l'appui administratif ont été précieux. Nous devons également remercier John Mitchell et le secrétariat ALNAP qui ont soutenu et facilité l'ensemble du processus et l'International Rescue Committee qui a bien voulu lancer un sondage pilote.

Nous tenons également à saluer et remercier les 499 personnes qui ont pris le temps de remplir le questionnaire. Ces informations ont été d'une valeur inestimable pour notre analyse. Nous avons

également eu le privilège de réaliser des entretiens avec un total de 89 professionnels humanitaires dont les expériences et les connaissances ont aussi influencé les conclusions de ce rapport. La liste de leurs noms figure dans l'annexe 3. Par ailleurs, nous avons tiré profit des opinions et réactions du Comité directeur d'ALNAP et des membres d'ALNAP qui ont participé activement en émettant des commentaires sur le processus, la méthode et le contenu du rapport.

Nous souhaitons remercier tout particulièrement le groupe consultatif, qui s'est chargé de l'examen par les pairs et nous a ouvert de nouvelles perspectives grâce à ses commentaires sur les rapports préparatoire et définitif : Jock Baker, Mia Beers, Mihir R. Bhatt, John Borton, Peter Giesen, Scott Green, Mikael Lindvall, Margareta Wahlstrom, Peter Walker.



PRÉFACE

La tâche d'évaluer et rendre compte des performances du système humanitaire dans son ensemble a toujours revêtu une importance clef pour le réseau ALNAP. Depuis sa création, ALNAP fait partie des rares organisations à publier des évaluations continues des enjeux de la performance, sous la forme des sept numéros successifs de la Revue de l'action humanitaire (RAH). Après le séisme et le tsunami dans l'océan Indien en 2004, ALNAP a joué un rôle décisif dans la création et l'animation de la Coalition d'évaluation du tsunami (CET), la première évaluation des performances du système tout entier réalisée depuis le rapport sur le Rwanda.

Depuis la publication des résultats de l'évaluation des interventions à la suite du tsunami, ALNAP a mené une série d'études et de discussions concernant la faisabilité, la valeur et la portée d'un meilleur mécanisme permettant d'évaluer les performances du système global. Axés sur une série de consultations avec le réseau dans son ensemble, ces efforts ont permis de rassembler les idées et connaissances collectives des membres d'ALNAP. Ce faisant, ALNAP a mis à profit sa position unique comme réseau pour le secteur tout entier intégrant la plupart des acteurs clefs du système humanitaire international.

Ces actions trouvent leur reflet dans la stratégie ALNAP 2008–13, qui affirme qu'ALNAP mettra au point un « reportage structuré sur les enjeux de la performance du système dans son ensemble et ... jugera des progrès réalisés par le système sur le plan de l'amélioration de ses performances ».

Au cours des deux dernières années, ALNAP a développé, dans le cadre de ce projet, plusieurs axes de travail parallèles et complémentaires visant à suivre,

évaluer et rendre compte des performances, ainsi qu'à identifier et promouvoir de meilleures façons de travailler qui permettront d'améliorer les performances. Les rendements de ce travail – concernant l'impact et l'innovation, entre autres – se sont avérés utiles en soi mais aussi sur le plan d'une vision plus large de la manière d'évaluer et d'améliorer les performances de l'ensemble du système.

Le Rapport sur l'état du système humanitaire représente une première manifestation de cette vision. Rassemblant une grande partie des recherches entreprises par ALNAP depuis le tsunami, ce premier rapport pilote propose une base et une méthodologie de travail à consolider et améliorer lors des itérations successives.

Une entreprise de cette envergure et de cette ambition doit s'inspirer d'une action réellement collective et compter sur la participation active de nombreuses parties prenantes différentes. Nous tenons à saluer et à remercier les membres d'ALNAP et toutes les autres personnes qui nous ont apporté leurs contributions, leurs conseils et leurs critiques constructives tout au long de la conception et de la réalisation de ce processus. Le niveau et la qualité du soutien que nous avons reçu en dit long sur le désir du système de mieux faire son travail. Nous aimerions voir ce genre d'action collective devenir l'une des caractéristiques qui définissent la façon dont le secteur dans son ensemble exerce son métier.

Ivan Scott, Chef de Programme
Performance & Responsabilisation, Oxfam GB.
Président, ALNAP

John Mitchell, Directeur, ALNAP

AVANT-PROPOS

Posséder la capacité de suivre et de rendre compte des performances devient de plus en plus indispensable pour tout secteur qui se respecte.

Pour les particuliers, les organisations ou les systèmes, l'amélioration est impossible tant que leurs défauts ne sont pas identifiés et que des solutions pratiques et créatives ne sont pas proposées.

Un secteur ayant des objectifs publics et sociaux se doit d'évaluer ses performances globales. L'efficacité de ces tentatives est fonction de l'effort collectif et non pas des composants individuels. Or, la plupart des actions de suivi des interventions humanitaires se sont déroulés jusqu'ici au niveau des programmes, des pays ou des organisations, ou bien se sont concentrés sur des groupes spécifiques d'acteurs. Les systèmes dans le monde réel sont beaucoup plus que la somme de leurs composants – ils ont des vertus qui naissent de leurs interactions. Un service de santé publique est autre chose que des milliers d'hôpitaux et de cliniques, un système d'éducation est autre chose que des milliers d'écoles et d'universités. De la même façon, le réseau humanitaire mondial représente bien plus que les efforts des intervenants individuels.

Si nous souhaitons améliorer ce système, il nous faut suivre ses progrès, ses succès et ses défauts et nous devons nous y mettre au niveau du système dans son ensemble. C'est ce qui explique la nécessité de publier une revue régulière de l'état du système humanitaire. Dans ce premier rapport pilote, qui est excellent, les auteurs ont établi des critères pour l'évaluation du système global, qui seront examinés et discutés afin de les améliorer avant les itérations successives. Ils se sont remis à leur jugement personnel concernant le

bon (ou le mauvais) fonctionnement du système. Ils ont cherché à mettre en lumière quelques-unes des innovations prometteuses susceptibles d'entraîner des changements positifs et conditionner le système futur.

Presque aussi important que ce que le rapport dit est ce qu'il ne dit pas. Il n'a rien à dire sur la proportion des besoins humanitaires véritables dans le monde qui est actuellement satisfaite, puisque la totalité des besoins n'a jamais été mesurée ou estimée. Le rapport ne dit pas grand-chose sur les interventions nationales et locales. Ces lacunes ne sont pas forcément des défauts, puisque nous ne perdons rien à souligner régulièrement l'envergure de notre ignorance. UNICEF en a donné la preuve il y a quelques années en lançant le premier rapport sur la situation des enfants dans le monde. Les tableaux de données étaient caractérisés par des vides énormes signifiant que les Etats ne pouvaient pas ou ne voulaient pas collecter et publier les données. Cela a été l'un des facteurs clefs incitant les Etats à collecter et à partager enfin leurs données. J'espère que la même chose se produira au niveau du système humanitaire.

Notre aptitude à nous baser sur des preuves pour améliorer les performances humanitaires dans le monde a vraiment de l'importance. Tous les modèles de prédiction, qu'ils portent sur le changement climatique, la mondialisation, la démographie ou la violence, affirment que le monde sera bien plus incertain d'ici vingt ans qu'il ne l'est aujourd'hui. Le 21^e siècle verra l'imprévu devenir la norme, les chocs devenir fréquents et l'appréhension concernant notre avenir commun devenir plus omniprésente. Pour de nombreux pays



et communautés, un système humanitaire international réactif, innovateur et adapté sera plus important que jamais.

En prenant les choses du bon côté, nous voyons avancer à grands pas la capacité humaine d'inventer, d'innover, de partager les idéals et les connaissances. Il suffit de voir la façon dont la téléphonie mobile est en train de changer le visage des communications en Afrique et en Asie, ou la façon dont les réseaux sociaux et politiques influencent l'opinion et les modes de pensée dans le monde. Nous avons beau chercher à faire des projections exactes, les changements réels qui conditionneront notre avenir restent inconnus. Il y a 20 ans, personne n'avait prévu les téléphones portables, les communautés en ligne ou l'étendue des réseaux terroristes internationaux. Les changements réels qui auront un impact sur notre avenir ne se sont pas encore produits et nous n'avons aucune idée de ce qu'ils vont être. Dans les universités d'aujourd'hui, nous devons faire de notre mieux pour préparer les dirigeants de demain à résoudre des problèmes que nous ignorons, avec des outils qui n'ont pas encore été inventés, à fournir des solutions que nous n'avons jamais imaginées, même en rêve.

Pour que nous puissions, en tant qu'individus cherchant à atténuer la souffrance lors des crises humanitaires, intervenir d'une manière compréhensive et efficace dans cet avenir complexe, innovateur et risqué, il nous faut des preuves, il nous faut agir en sachant bien ce qui marche et ce qui ne marche pas, en évaluant honnêtement nos succès et nos échecs, individuels et collectifs.

C'est dans son objectif et son ambition que réside la valeur du travail d'ALNAP sur l'état du système. L'intervention humanitaire est à la fois un service et une vocation. Elle nous oblige à évaluer honnêtement et à améliorer les prestations aux personnes touchées par les crises. Ce rapport constitue un élément nouveau et important des efforts de notre secteur pour respecter cette obligation.

Dr. Peter Walker

Professeur Irwin H. Rosenberg de Nutrition et de Sécurité humaine,

Directeur, Feinstein International Center, Friedman School of Nutrition Science and Policy, Université de Tufts.

Président du groupe consultatif pour le rapport ALNAP sur l'état du système.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	3
Préface	4
Avant-propos	5
SOMMAIRE	9
Couverture / suffisance	10
Pertinence / adaptation	10
Efficacité	10
Interconnexion	11
Efficience	11
Cohérence	12
1 INTRODUCTION	13
1.1 Portée et méthodologie	14
Notes	17
2 LA COMPOSITION DU SYSTÈME HUMANITAIRE	18
2.1.1 L'empreinte humanitaire internationale	18
2.1.2 Les ressources humanitaires globales	19
2.2 Les ONG et le Mouvement de la Croix-Rouge	19
2.2.1 Les ONGI	19
2.2.2 Les ONGL et CBO	20
2.2.3 Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	21
2.3 Les organes de l'ONU	21
2.4 Les bailleurs de fonds	22
Notes	22



3 L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES	23
3.1 Couverture / suffisance	23
3.1.1 Le rapport financement / besoins	24
3.1.2 Accès et couverture opérationnelle	26
3.2 Pertinence / adaptation	27
3.2.1 Diagnostic des besoins	27
3.2.2 Prioritisation des besoins et affectation convenable des ressources	29
3.3 Efficacité	31
3.3.1 Planification préalable / interventions opportunes	31
3.3.2 L'importance croissante accordée à la réduction des risques de catastrophes (RRC)	32
3.3.3 Coordination et partenariats	33
3.3.4 Suivi et évaluation	34
3.3.5 Ressources humaines et capacité organisationnelle	37
3.4 Interconnexion et renforcement des capacités locales	39
3.4.1 Responsabilisation et participation	41
3.5 Efficience	44
3.6 Cohérence	46
3.6.1 Les principes humanitaires clefs, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés sont-ils respectés ?	46
3.6.2 Les objectifs et actions de protection et la promotion de la prise en compte des questions transversales sont-ils cohérents ?	49
Notes	51
4 CONCLUSIONS ET PROCHAINSPAS PROPOSÉS	52
4.1 Donner suite à la Revue de l'état du système	53
ANNEXES	54
1 Liste des abréviations	54
2 Bibliographie	57
3 Liste des personnes interrogées	68
4 Questionnaire et rapport sur les résultats du sondage	70

SOMMAIRE

Ce rapport, commandé dans le cadre du projet ALNAP sur les performances humanitaires, vise à « mapper » et à évaluer le système d'aide humanitaire internationale dans son ensemble. Pour ce faire, le rapport 1) définit les critères clefs pour l'évaluation des performances et des progrès du système, 2) évalue la performance du système au cours des deux dernières années en fonction de ces critères, 3) présente de nouvelles statistiques descriptives, jusqu'ici non disponibles, et 4) attire l'attention sur quelques nouvelles initiatives dans le domaine des politiques et pratiques. L'équipe de recherche a synthétisé les conclusions tirées d'environ 500 réponses au sondage, 100 évaluations récentes et 89 entretiens, des informations sur les effectifs et les budgets de plus de 200 organisations humanitaires et d'une analyse financière des flux d'aide humanitaire dans le monde. Le rapport correspondant représente une première tentative d'évaluation, dans les grandes lignes, de « l'état du système » et, si l'opération s'avère utile, elle sera répétée une fois tous les deux ans.

Les auteurs ont dû se limiter à évaluer les performances opérationnelles du système humanitaire international au lieu de mesurer les impacts au niveau des bénéficiaires. S'intéressant surtout aux situations d'urgence dans lesquelles un appel à l'aide internationale a été lancé et qui ont suscité l'intervention des organisations humanitaires internationales, la revue se penche sur trois grandes

catégories d'acteurs : les principaux prestataires humanitaires (les organisations non-gouvernementales (ONG) et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) ; les organisateurs / coordonnateurs de programmes (rôle essentiel des organismes et bureaux humanitaires de l'ONU) ; les bailleurs de fonds publics. L'exercice de mappage ne couvre que le « système international officiel », les contraintes de temps et de ressources ne permettant pas de réaliser une étude détaillée des organisations nationales, locales et communautaires qui jouent des rôles si critiques dans les opérations de secours, ni un examen approfondi de l'implication de plus en plus forte des militaires et du secteur privé.

Ainsi défini (de manière étroite), le système international a connu une forte croissance ces dernières années. Le nombre des effectifs dans le monde a augmenté au taux annuel de 6 % en moyenne au cours de la dernière décennie pour atteindre un total approximatif de 210 800 agents humanitaires sur le terrain. En 2008, les bailleurs de fonds ont contribué directement quelque 6,6 milliards de dollars aux interventions d'urgence de la communauté internationale, soit presque le triple du montant, corrigé de l'inflation, des contributions au début de la décennie.

Sur le plan des performances, les résultats témoignent des progrès globaux réalisés dans les domaines



ayant trait au fonctionnement interne du système humanitaire – systèmes de coordination, véhicules de financement, outils d'évaluation – alors que des faiblesses demeurent par rapport à certaines questions fondamentales, que ce soit la direction ou l'engagement du système vis-à-vis des bénéficiaires et son obligation de leur rendre des comptes. Les résultats brossent donc le portrait d'un système qui améliore, assidûment et progressivement, ses propres mécanismes internes et ses performances techniques, tout en continuant à présenter des insuffisances sur le plan global de l'efficacité.

Les conclusions clefs sont résumées ci-dessous en fonction des critères d'évaluation adoptés pour la revue.

Couverture / suffisance

En dépit de l'augmentation sensible du financement humanitaire et des effectifs du système humanitaire mondial, ce dernier ne répond toujours pas aux attentes à cet égard. Le financement accru se distribue effectivement de façon plus équitable entre les secteurs et les situations d'urgence, grâce en large mesure aux nouveaux dispositifs de mise en commun des fonds. Le total des contributions humanitaires s'est élevé, en moyenne, à plus de 85 % des besoins globaux déclarés en 2007 et 2008, par rapport à 81 % en 2006 et seulement 67 % en 2005. Néanmoins, les besoins des populations touchées sont plus grands aussi et les ressources ne sont toujours pas à la hauteur, d'où l'impression à peu près généralisée d'insuffisance, malgré les indicateurs quantitatifs de progrès.

Dans quelques contextes, on constate une diminution de l'accès humanitaire à cause de l'insécurité et/ou des restrictions imposées par les gouvernements d'accueil. Dans les situations les plus conflictuelles, on constate une augmentation sensible de l'insécurité touchant les agents humanitaires.

Pertinence / adaptation

Les auteurs ont examiné la suffisance des diagnostics des besoins humanitaires et l'affectation

correspondante des ressources. Malgré l'amélioration que l'on signale de la qualité des diagnostics et le fait que la plupart des personnes sondées affirment que des diagnostics inter-organisations des besoins ont été assurés là où elles interviennent et que ces diagnostics sont suffisants, les acteurs humanitaires sont d'avis que le système présente toujours une faiblesse à cet égard. Les évaluations et les consultations avec les bénéficiaires continuent de constater l'existence de diagnostics multiples en l'absence d'un suivi adéquat. La consultation avec les bénéficiaires et leur participation aux diagnostics et aux phases successives de conception des programmes ne sont toujours pas suffisantes.

Les nouveaux outils et méthodologies à base de cadres d'évaluation ont permis d'améliorer la priorisation. Des innovations impressionnantes ont vu le jour au cours des deux dernières années sur le plan aussi bien des méthodologies relatives aux diagnostics inter-organisations des besoins que des mécanismes pour la priorisation stratégique des affectations en fonction des diagnostics. (A vrai dire, les nouvelles initiatives pléthoriques suscitent l'inquiétude de voir trop de processus parallèles avoir des effets contraires et témoignent sans doute d'un besoin de consolidation.)

La pertinence et l'adaptation des interventions ont pu être renforcées grâce à la série de nouveaux types de programmation que les organisations commencent à envisager, notamment les transferts d'argent et les nouvelles actions visant à soutenir les moyens d'existence et promouvoir le développement des marchés.

Efficacité

La revue s'est intéressée surtout, pour juger de l'efficacité, aux questions de planification préalable / intervention opportune, coordination, suivi, ressources humaines / capacités institutionnelles.

Des améliorations de l'opportunité des interventions sont identifiées, les investissements importants consacrés par les organisations aux capacités de

réserve et aux nouveaux dispositifs, notamment le Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies (CERF) et, dans un cas au moins, l'approche dite de « cluster » ayant permis d'intervenir au bon moment. Les efforts actuels pour augmenter l'implication et l'investissement des organisations humanitaires dans la réduction des risques de catastrophes (RRC) seront vraisemblablement récompensés à l'avenir par une meilleure planification préalable et des interventions plus opportunes, efficaces et ancrées dans les réalités locales. Des études portant sur les conséquences humanitaires du changement climatique, entre autres, soulignent la nécessité de mettre l'accent sur la réduction des risques de catastrophes.

Globalement, une meilleure coordination est signalée suite à l'introduction de l'approche « cluster ».

La question reste controversée, mais les opinions positives concernant la valeur des « clusters » l'emportent sur les opinions négatives. Au-delà de ces améliorations de la coordination sectorielle, la direction globale de la coordination représente quand même une faiblesse de taille. Plus particulièrement, si le renforcement du système des coordonnateurs humanitaires (CH) est jugé indispensable, ce n'est qu'un travail en cours, puisque les CH sont trop nombreux à n'avoir pas assez de connaissances du système humanitaire pour assurer une coordination et un plaidoyer efficaces. Le rôle accru joué par les organismes régionaux, notamment l'Association des nations du Sud-est asiatique (ANSEA), et l'accroissement des investissements dans les consortiums, approche qui favorise une plus grande collaboration entre ONG, sont autant d'autres tendances de la coordination signalées dans le rapport.

Beaucoup d'évaluations continuent systématiquement à identifier le suivi comme faiblesse particulière du système, même si les personnes sondées constatent une amélioration de la qualité du suivi. Les consultations avec les bénéficiaires font ressortir le désir de voir les bailleurs de fonds et les organismes d'exécution assurer davantage de suivi et de contrôle. Un suivi plus intensif des dispositifs de mise en commun des fonds est également jugé indispensable.

De nombreuses organisations se sont vraiment efforcées d'accroître les investissements dans les capacités opérationnelles et la qualité des ressources humaines. Le sondage et les entretiens constatent des améliorations du professionnalisme du personnel humanitaire, mais les évaluations ne cessent pas d'évoquer les problèmes de rotation excessive du personnel et la nécessité d'investir davantage dans les systèmes de gestion des ressources humaines. Tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité d'un investissement accru dans le développement du personnel national. Par ailleurs, dans de nombreux contextes, les gouvernements nationaux font preuve d'une plus grande aptitude à répondre aux besoins de leurs propres citoyens lors des catastrophes. Il convient d'en tenir compte avant de lancer des interventions humanitaires.

Interconnexion

Le manque d'investissement dans les capacités locales et nationales continue de susciter des inquiétudes, tout comme l'orientation descendante du système et le risque d'affaiblir les capacités locales. Des signes d'amélioration apparaissent toutefois en ce qui concerne la collaboration des organisations internationales avec les acteurs humanitaires locaux, une forte majorité des personnes sondées évoquant une intensification des actions de renforcement des capacités depuis deux ou trois ans. Par ailleurs, l'idée qu'il faut renforcer la responsabilisation descendante et assurer une plus grande participation de la base gagne du terrain. Les investissements dans les dispositifs de restitution et de réclamation et une plus grande transparence sont désormais plus courants, ce qui profite aux programmes.

Efficience

Les enjeux de l'efficience, y compris les risques de corruption, sont encore relativement peu souvent abordés dans la documentation et les évaluations de l'action humanitaire, sans oublier toutefois que Transparency International est en train de mettre au point une boîte d'outils anti-corruption. Les frais



généraux des organisations et les coûts de l'appui aux programmes, notamment dans le cadre des nouveaux mécanismes financiers, sont souvent cités comme source d'inquiétude. Néanmoins, pour beaucoup de gens, la poussée constante vers la minimisation des frais administratifs débouche sur un sous-investissement chronique dans des capacités clefs qui pourraient servir à améliorer les performances. L'efficacité serait ainsi une question rarement analysée, alors que l'on accorde sans doute trop d'importance à la nécessité de faire baisser les frais administratifs.

En ce qui concerne les coûts de transaction de la coordination (temps et ressources que le personnel doit mobiliser pour participer aux nouveaux dispositifs et processus communs), les revues et les personnes sondées s'accordent à reconnaître que les avantages de la coordination l'emportent sur le coût des nouvelles obligations administratives.

Cohérence

En examinant le thème de la cohérence, la revue s'est penchée d'une part sur le respect des principes humanitaires de base, du droit international humanitaire (DIH) et du droit des réfugiés dans le cadre de la programmation humanitaire et, d'autre part, sur la cohérence entre les objectifs, les actions de protection et la prise en compte des questions transversales que sont la maladie, l'âge, le genre et le handicap. Ces thèmes sont difficiles à aborder dans le cadre d'une telle étude mais, à en croire tous les commentaires des personnes interrogées, les réponses au sondage et les résultats des recherches récentes, le manque de respect du DIH et des principes humanitaires de base lors de nombreux conflits récents suscite effectivement de plus en plus d'inquiétudes.

Les organisations d'aide humanitaire évoquent un manque de respect des principes de la part aussi bien des parties en guerre que des gouvernements donateurs et de leurs forces armées, en conséquence des approches « tout compris » et « pangouvernementale » (qui intègrent l'action humanitaire à des objectifs plus larges de

politique étrangère) adoptées par les gouvernements occidentaux. Les organisations humanitaires constatent toutefois qu'elles ne font pas, collectivement, tout ce qu'elles pourraient vis-à-vis des gouvernements pour maintenir des approches réglées par des principes ou plaider de manière efficace en faveur du respect des principes humanitaires et du DIH. Les missions intégrées continuent de susciter des inquiétudes chez certaines organisations, du fait du risque qu'elles supposent pour l'indépendance humanitaire, mais les opinions concernant leur rôle et leur impact sont plus nuancées par rapport aux années précédentes et, dans certains contextes, l'intégration présente des opportunités bien réelles. Dans l'ensemble, le rôle des missions intégrées et des forces de maintien de la paix onusiennes est jugé beaucoup moins dangereux que l'implication croissante dans les opérations humanitaires des militaires occidentaux déployés lors des conflits.

La question de la protection au sein du système humanitaire attire de plus en plus d'attention depuis quelques années. Des lignes directrices et des politiques ont été mises en place et les organisations humanitaires sont plus nombreuses que jamais à entreprendre des actions de protection. Ceci dit, il existe toujours une certaine confusion concernant la nature de la protection et les acteurs qui sont censés s'en occuper. Des critiques sont exprimées au sujet de la qualité des actions de protection, portant notamment sur le déploiement de personnel inexpérimenté, la violation de la confidentialité des populations touchées et la connaissance et l'application inégales des lois à ce sujet.

En ce qui concerne ces thèmes transversaux que sont la maladie, l'âge, le genre et le handicap, le système humanitaire a manifestement tendance à accorder tout d'un coup une grande importance à certaines questions, que ce soit le VIH/SIDA au début des années 2000 ou la systématisation de la prise en compte du genre au début des années 90, puis de s'en désintéresser un peu. Plusieurs personnes évoquent, pendant les entretiens, la difficulté de maintenir suffisamment d'intérêt au sein des organisations pour ces questions dont il convient de systématiser la prise en compte.

1 INTRODUCTION

L'action humanitaire est une entreprise importante et complexe, qui englobe les efforts des populations touchées par les crises et ceux d'une myriade d'institutions et d'organisations locales, nationales et internationales cherchant à les aider. Qualifier de « système » l'immense diversité d'acteurs et de réseaux risque de faire croire à un niveau de cohésion et une uniformité d'objectifs qui n'existent tout simplement pas. Néanmoins, compte tenu à la fois des objectifs généraux et des valeurs sous-jacentes qu'ils ont en commun et de leur interdépendance lors des opérations sur le terrain, les acteurs humanitaires internationaux et leurs homologues nationaux participant à la gestion des catastrophes composent de fait un système – aussi peu structuré soit-il – qu'on peut valablement considérer comme unité d'analyse. Le but de la présente étude, commandée et encadrée par le projet sur les performances humanitaires du Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilisation et la performance dans l'action humanitaire (ALNAP), consiste à mettre au point un cadre pour analyser et rendre compte des performances du système humanitaire dans son ensemble (ALNAP 2008; 2009).

Le contexte de l'action humanitaire change constamment. L'année 2008 a d'abord connu les séquelles humanitaires de la violence après les élections au Kenya et du conflit à Gaza. Elle a également vu des catastrophes naturelles de grande envergure au Myanmar, en Chine, à Haïti et ailleurs.

En 2009, les conflits au Sri Lanka et au Pakistan ont provoqué des crises majeures de déplacement. Sur le plan du nombre de situations d'urgence, la situation humanitaire mondiale en 2007–2008 se serait aggravée par rapport aux années précédentes. Les années 2007 et 2008 ont connu 52 grandes situations d'urgence humanitaire (en comptant le nombre d'appels consolidés et « flash » lancés par les Nations unies), soit une moyenne de 26 par an.¹ Cela représente une augmentation de 8 % par rapport aux années 2001–2006. Concernant les seules catastrophes naturelles (la plupart desquelles ne sont pas suffisamment graves pour mériter un appel conjoint), les données de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) témoignent d'une augmentation de 3 % du nombre de catastrophes individuelles en 2007–2008 (FICR 2008a). Les inondations de petite et moyenne envergure ont été particulièrement répandues pendant cette période, phénomène attribué au changement climatique (ECHO 2009). Pour une grande partie, les ressources humanitaires internationales ont pourtant continué à cibler les crises prolongées et complexes, notamment au Soudan et en République démocratique du Congo (RDC), ainsi que les situations bien en vue où les grandes puissances sont intervenues – Irak et Afghanistan (Development Initiatives 2009a). Par ailleurs, les besoins en financement humanitaire par situation d'urgence ont augmenté de près de 50 %, ce qui reflète l'élargissement du champ de l'action



humanitaire qui intègre de plus en plus souvent le redressement rapide et la planification préalable. Le système humanitaire se retrouve face à plusieurs défis, nouveaux et en cours, y compris le changement climatique, les prix alimentaires élevés, la crise financière et les pandémies VIH/SIDA et grippale. Il faudra également s'adapter face aux enjeux à plus long terme, notamment l'urbanisation rapide et le vieillissement des populations. Nos connaissances des liens entre le changement climatique et les catastrophes restent limitées, mais nous pouvons déjà affirmer qu'il y aura davantage de catastrophes liées au climat et que les interventions humanitaires seront plus nécessaires que jamais (Scheumer-Cross et Taylor 2009; Webster et al. 2008).

1.1 | Portée et méthodologie

L'action humanitaire, dans le sens large, peut englober toute action visant à sauver des vies et atténuer les souffrances lors des catastrophes. Elle comporte ainsi l'intervention à la suite des catastrophes dans des pays développés, que ce soit l'ouragan Katrina aux Etats-Unis ou le séisme en Italie en 2009, ainsi que les efforts pour aider les victimes des milliers de petites catastrophes qui se produisent à travers le monde mais ne provoquent pas une intervention internationale. Dans cette grande arène de l'intervention mondiale en cas de catastrophe se trouve ce qu'Hugo Slim (2007) qualifie de système humanitaire international « formel », celui des gouvernements donateurs, des organismes de l'ONU, du mouvement de la Croix-Rouge et des ONGI. L'entreprise a été essentiellement occidentale jusqu'ici, mais des bailleurs de fonds non membres du CAD de l'OCDE commencent à jouer un rôle de plus en plus important. L'action à la suite des catastrophes a toujours été assurée en grande partie en dehors de ce « système » international, par les gouvernements touchés, la société civile, les militaires, les acteurs du secteur privé et les populations touchées elles-mêmes. Les organisations humanitaires internationales ont toujours travaillé avec et par l'intermédiaire des organisations locales

et comptent parmi leurs effectifs beaucoup de ressortissants des pays touchés par les catastrophes.

Bien cerner le « système » qui intéresse cette étude est donc difficile. Les auteurs ont décidé de se concentrer sur les situations d'urgence humanitaire pour lesquelles un appel à l'aide internationale a été lancé et qui ont vu l'intervention des organisations humanitaires internationales. Néanmoins, l'analyse de ces catastrophes s'étend aux acteurs humanitaires à la fois nationaux et internationaux, y compris les Etats touchés par les catastrophes et la société civile locale.

Les évaluations de l'action humanitaire se déroulent généralement au niveau des projets individuels, avec de rares bilans sectoriels ou globaux. Là où une évaluation tente une analyse portant sur le système tout entier, elle concerne typiquement un cas d'urgence spécifique plutôt que la performance globale de l'action humanitaire internationale.² Par ailleurs, malgré les nombreuses évaluations et analyses réalisées au fil des ans dans le domaine humanitaire, certaines informations fondamentales concernant le système humanitaire dans son ensemble – ses dimensions, sa portée, son champ d'action et ses capacités – restent inconnues. C'est-à-dire qu'il nous manque à la fois une vision commune de la vraie nature du système et un moyen de juger de sa réussite.

Une évaluation complète du système humanitaire international tout entier serait une entreprise colossale, exigeant bien plus de ressources et de temps qu'il n'y en avait pour mener la présente étude.³ Cette revue s'est fixé le but plus modeste d'énumérer quelques statistiques descriptives de base, comme les dimensions et le champ d'action des principales organisations humanitaires internationales et les tendances récentes du financement humanitaire, tout en exprimant une appréciation de base à partir de quelques indicateurs fondamentaux des performances du système dans son ensemble. Ce rapport met également en lumière quelques-unes des nouvelles initiatives pléthoriques qui abordent toute une série d'éléments des pratiques et politiques humanitaires.⁴ Ce rapport représente donc une

première tentative d'appréciation de « l'état du système » dans ses grandes lignes. Si l'utilité de l'opération est retenue, il est prévu de la répéter une fois tous les deux ans.

Les catégories adoptées pour l'évaluation des performances sont adaptées à partir des critères d'évaluation humanitaire du CAD/OCDE – pertinence / adaptation, interconnexion, cohérence, couverture, efficacité et efficacité (ALNAP 2006; CAD/OCDE 1999). Des indicateurs spécifiques ont été établis pour chaque critère en fonction des capacités de recherche et de la disponibilité des données. Une description détaillée de la méthodologie de recherche et des indicateurs retenus (y compris une explication de la manière dont les auteurs ont abordé le critère « impact ») figure dans le rapport préparatoire de cette étude (Harvey et al. 2009), rédigé par l'équipe de recherche en collaboration avec le groupe consultatif du projet. Comme le constate le rapport préparatoire, il a fallu retenir pour cette étude – une revue sur documents disposant de ressources limitées et d'une durée limitée – des indicateurs pas trop nombreux, raisonnablement objectifs, qu'il serait possible de suivre dans le temps. Il est envisagé, lors des itérations futures de l'étude, de revisiter, développer et sans doute élargir ces indicateurs.

Le programme de recherche s'est basé sur quatre axes principaux : 1) une synthèse préparée à partir

d'une analyse des résultats des évaluations, revues et autres textes analytiques récents relatifs à l'action humanitaire ; 2) une compilation de statistiques descriptives, mappant les éléments du système à partir des données financières globales et les informations organisationnelles ; 3) une série d'entretiens avec un groupe sélectionné d'informateurs clés dans les milieux des praticiens et décideurs humanitaires ; 4) un sondage sur les indicateurs de performance humanitaire, réalisé parmi les acteurs humanitaires et les parties prenantes dans différentes situations de terrain à travers le monde.

Plus de 100 évaluations ont été étudiées pour la synthèse, couvrant une large gamme de contextes, de secteurs et d'organisations. Le rapport tient compte d'évaluations réalisées en 2007 saisies dans la base de données ERD d'ALNAP, complétées par des évaluations menées par des organisations qui n'y sont pas bien représentées que les auteurs se sont efforcés de rassembler. La liste de ces documents d'évaluation et des autres textes repris dans la synthèse figure dans la bibliographie (annexe 2). L'étude sur documents a pris en compte des rapports publiés depuis la dernière évaluation du système dans son ensemble, menée par la Coalition d'évaluation du tsunami (CET) (Telford et al. 2006).

Les statistiques descriptives ont été compilées à partir de données provenant de différentes sources publiques, notamment :

Tableau 1

Critères d'appréciation et questions type de recherche

COUVERTURE / SUFFISANCE

- Le système possède-t-il suffisamment de ressources pour assurer le travail ?
- Le système est-il capable de toucher toutes les populations nécessiteuses ?

PERTINENCE / ADAPTATION

- L'affectation des ressources correspond-elle aux besoins ?
- Le diagnostic des besoins est-il adéquat ?

EFFICACITÉ

- Le système est-il réactif (bien préparé), rapide et souple ?
- La coordination des différents éléments est-elle bien assurée ?
- La qualité du suivi est-elle meilleure ?
- Les agents humanitaires possèdent-ils des qualifications et de l'expérience pertinentes ?
- Les agents de terrain reçoivent-ils suffisamment de soutien et d'encadrement de la part de leur organisation ?
- La responsabilisation descendante (du système vers les bénéficiaires) est-elle mieux assurée ?

INTERCONNEXION / RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

- La communauté internationale cherche-t-elle activement à renforcer les capacités locales d'intervention humanitaire ?
- Les autorités locales / nationales participent-elles à la planification (le cas échéant) ?
- Les ONG locales / nationales ont-elles davantage d'accès aux processus de planification communs et au financement international ?

EFFICIENCE

- Les tentatives récentes de réforme ont-elles augmenté ou réduit l'efficacité ?
- Frais généraux, coûts de transaction et autres questions d'affectation siège-terrain

COHÉRENCE

- Les principes humanitaires clés, le DIH et le droit des réfugiés sont-ils respectés ?
- Des approches axées sur les droits sont-elles mises en œuvre et font-elles la différence ?
- Y a-t-il une évolution des tendances relatives à l'implication des acteurs militaires et du secteur privé ?



- Le système de traçage financier (FTS) d'OCHA – pour les chiffres relatifs aux fonds mobilisés pour des situations d'urgence, programmes et appels humanitaires spécifiques ;
- Les bases de données statistiques du CAD/OCDE – pour les affectations globales de ressources humanitaires par les principaux gouvernements donateurs ;
- Les rapports et comptes annuels et autres textes institutionnels des organisations individuelles – pour des informations concernant les budgets humanitaires, les portefeuilles de programmes et le détail des effectifs.

Afin de compiler les statistiques sur la grande population d'ONGI, les organisations ont été divisées en cinq classes en fonction de leurs dépenses annuelles consacrées aux programmes extérieurs. La classe 1 comprend les ONGI dont les budgets dépassent 250 millions de dollars, la classe 5 celles dont les budgets sont inférieurs à 10 millions de dollars.⁵ Les chiffres relatifs aux dépenses sont faciles à trouver dans les rapports annuels et les comptes vérifiés, mais toutes les organisations ne fournissent pas ou n'enregistrent pas le nombre des effectifs d'année en année. Dans le cas des organisations indiquant le nombre des effectifs pour certaines mais pas toutes les années, nous avons calculé le ratio dépenses extérieures annuelles / nombre d'agents de terrain pour les années sur lesquelles les données étaient disponibles, ce ratio servant à calculer le

nombre des effectifs de l'organisation individuelle pour les autres années. De la même façon, pour établir la répartition entre le personnel international et national et entre les dépenses humanitaires et de développement dans les cas où ces chiffres n'étaient pas disponibles, nous avons utilisé le pourcentage moyen de personnel international dans l'histoire des données de cette organisation. Dans le cas des organisations où aucune information sur le nombre des effectifs n'était disponible pour une année quelconque, la formule dépenses / effectifs a été calculée en fonction de la moyenne des effectifs des autres organisations dans la même classe.

Cette méthodologie est adaptée à partir de celle mise au point par les chercheurs lors d'une étude précédente sur la sécurité dans les opérations humanitaires (Stoddard et al. 2006), méthodologie dont les grandes lignes sont également présentées dans le rapport préparatoire.

Nous avons interrogé directement 89 personnes, représentant des ONG (47), des organes de l'ONU (21), le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (6), des gouvernements d'accueil (8) et des gouvernements donateurs (7) (voir en annexe 3 la liste complète des noms et des appartenances organisationnelles). Ces informateurs ont été choisis comme échantillon plus ou moins représentatif des principaux acteurs et secteurs du système humanitaire. Dans le but de refléter,

Figure 1

Provenance des réponses au sondage

	ONGI	49 %
	ONU	21 %
	ONG locales	9 %
	Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	7 %
	Bailleurs de fonds	6 %
	Gouvernements d'accueil	3 %
	Autres organisations internationales	3 %
	Citoyens / bénéficiaires	1 %
	Chercheurs	1 %

approximativement, la part proportionnelle des ressources (humaines et financières) et la présence dans les opérations humanitaires des différentes organisations et agences d'aide, l'équipe a mis au point une matrice pour identifier des interlocuteurs représentant toute la gamme des secteurs humanitaires, ainsi que les gouvernements d'accueil et donateurs. Les membres de l'équipe de recherche se sont servis d'un questionnaire modèle conçu en fonction du cadre de l'étude et adapté au domaine d'expertise de la personne concernée.

Le sondage sur le Web (annexe 4) était destiné à compléter les autres volets de recherche, puisqu'il permettait d'obtenir l'avis d'un plus grand nombre de praticiens et de parties prenantes sur le terrain que ne l'auraient permis les seuls entretiens. L'instrument de sondage a été conçu par l'équipe de recherche, passé en revue par le groupe consultatif et révisé après une expérience pilote dans les bureaux de terrain de l'International Rescue Committee (IRC). Le nombre de réponses initialement ciblé a été révisé à la hausse, de 300 à 500, suite à un taux de réponse plus élevé que prévu. L'enquête a été mise en ligne en anglais, français et espagnol et a recueilli un total de 499 réponses complètes. Les personnes répondant au sondage sont majoritairement, dans des proportions correspondant approximativement à leur présence opérationnelle sur le terrain dans le cadre de la programmation humanitaire, des membres du

personnel ONGI (48 %), du personnel des organes de l'ONU (21 %) et des représentants d'ONG locales / nationales et d'organisations communautaires de base (CBO) (9 %). Des représentants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (7 %), des gouvernements donateurs (6 %) et des gouvernements d'accueil (3 %), des citoyens des pays d'accueil (5 %) et des chercheurs / universitaires (1 %) ont également répondu au sondage. En ce qui concerne la répartition régionale des réponses du terrain, la plupart émanent de l'Afrique (42 %), suivie par ordre d'importance décroissante par l'Asie, les Amériques, le Proche-Orient et l'Europe de l'Est.

Les auteurs se sont employés à identifier des indicateurs objectifs de performance pour que l'étude ne soit pas trop autoréférentielle, mais l'immense majorité des personnes interrogées et sondées proviennent quand même de l'intérieur du système (c'est-à-dire des organisations humanitaires internationales). Ils ont également cherché à inclure les avis des bénéficiaires en puisant dans la documentation existante et les textes relatifs aux actions récentes qui ont adopté des méthodes d'évaluation participative. Les itérations futures de cette revue, s'il y en a, devront se fixer des objectifs de plus en plus ambitieux afin de recueillir davantage d'opinions de la part des bénéficiaires et d'autres observateurs de l'extérieur.

Notes

1 Chiffres du service de traçage financier (FTS) du Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), au 12 septembre 2009 (<http://ocha.unog.ch/fts>).

2 A quelques notables exceptions près, notamment la Revue de l'intervention humanitaire, commandée par le Coordonnateur des Nations unies pour le secours d'urgence en 2005.

3 75 chercheurs-jours ont été consacrés à cette revue.

4 Nous nous sommes efforcés de brosser le tableau le plus complet possible des développements sectoriels clés et des différents aspects de l'action humanitaire, mais un examen détaillé des nouvelles initiatives, secteur par secteur, dépasse le cadre de cette étude et l'espace disponible. Pour une revue plus détaillée et plus étendue des initiatives au sujet de la performance, voir Ramalingam & Mitchell 2009b.

5 Nous avons consulté, pour compiler la liste complète des ONGI intervenant dans les opérations humanitaires, les membres des principaux consortiums d'ONGI (InterAction, Conseil international des agences bénévoles (ICVA) et Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE)), ainsi que le Comité directeur des interventions humanitaires (Steering Committee for Humanitarian Response – SCHR), la liste des partenaires ONGI du Programme alimentaire mondial (PAM) et les registres de la US Agency for International Development (USAID) et des bénéficiaires des subventions de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO).

2

LA COMPOSITION DU SYSTÈME HUMANITAIRE

Les statistiques descriptives présentées dans cette section découlent d'un examen des éléments du système international destiné à établir quelques chiffres de base concernant ses dimensions, sa portée et sa capacité. L'accent est mis sur les organisations humanitaires internationales et leurs partenaires locaux qui mettent en œuvre les projets d'aide (c'est-à-dire les ONG et le Mouvement de la Croix-Rouge);⁶ les organes de l'ONU qui non seulement mettent en œuvre les programmes mais ont aussi un rôle central de coordination des efforts humanitaires internationaux ; et les bailleurs de fonds publics qui fournissent une proportion considérable des ressources mobilisées pour les interventions humanitaires.⁷ Bien évidemment, on peut soutenir que d'autres acteurs importants interviennent dans l'action humanitaire – les militaires nationaux et les entrepreneurs du secteur privé pour n'en citer que deux. Ceci dit, pour que l'étude soit utile sur le plan analytique et faisable compte tenu des contraintes, elle tient compte exclusivement des trois grandes catégories ci-dessus. Si des ressources sont disponibles, cela vaudra sans doute le coup, lors des itérations futures, d'élargir la portée de l'étude afin d'approfondir l'examen des autres acteurs, y compris les gouvernements d'accueil, les ONG locales et les militaires.

2.1.1 | L'empreinte humanitaire internationale

En 2008, les agents d'aide sur le terrain (y compris les agents d'aide humanitaire et d'aide au développement)

sont au nombre de 595 000 environ au total.⁸

On peut y voir le parc potentiel de ressources humaines disponibles pour l'action humanitaire internationale, dans la mesure où les organisations aux mandats multiples réagissent souvent face aux crises subites en transférant aux interventions d'urgence les ressources normalement consacrées au développement. Une estimation plus modeste, prenant en compte exclusivement les ressources humaines **affectées spécifiquement aux interventions en cas de crise et aux actions de réhabilitation, est de 210 800.**⁹ L'augmentation moyenne de la population d'agents humanitaires sur le terrain a été de 6 % par an environ au cours des 10 dernières années (Stoddard et al. 2009).

Figure 2

Nombre estimé d'agents humanitaires de terrain et leur distribution



2.1.2 | Les ressources humanitaires globales

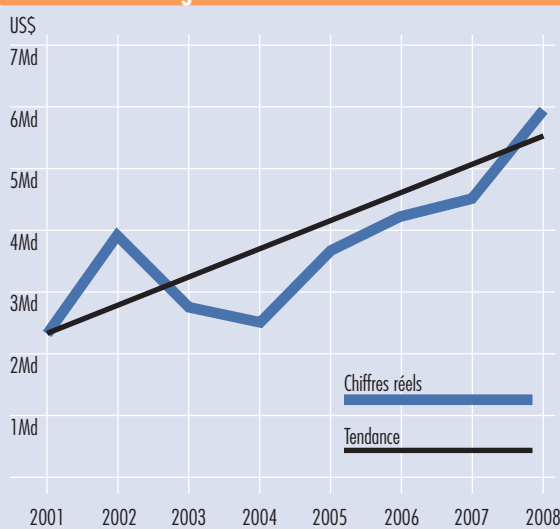
Comme dans le cas de la population des agents d'aide, calculer le montant total en dollars des fonds consacrés à l'action humanitaire n'est pas facile et les estimations sont variables. Celle figurant dans le rapport sur l'assistance humanitaire (Global Humanitarian Assistance - GHA), qui fait état d'un total estimé de 15 milliards de dollars de ressources humanitaires internationales en 2007 et autour de 18 milliards de dollars en 2008, est couramment acceptée (Development Initiatives 2009a). Les calculs dans le rapport GHA prennent en compte les fonds mobilisés, qu'il s'agisse des contributions gouvernementales apportées à l'assistance humanitaire qui sont signalées au CAD de l'OCDE, des contributions des gouvernements non membres du CAD qui sont signalées au système de traçage financier d'OCHA, de l'assistance liée à la sécurité et de l'assistance post-conflit accordées par les gouvernements membres du CAD ou les dons privés (non-gouvernementaux) reçus par les organisations d'aide.

Après avoir noté les estimations dans le Rapport GHA, les auteurs ont adopté des approches différentes (ni plus ni moins valables mais basées plutôt sur différentes tranches de données) pour obtenir des estimations quelque peu inférieures⁴⁰ des ressources financières globales mobilisées pour les interventions humanitaires. La première approche consiste à examiner les contributions, signalées au système de traçage financier (FTS) d'OCHA, qui ciblent des actions humanitaires d'urgence spécifiques. Les flux d'aide d'urgence se sont élevés à 4,4 milliards de dollars en 2007 et à 6,6 milliards de dollars en 2008. Ces totaux confirment la tendance générale à la hausse des contributions destinées à l'action humanitaire.

Selon des données financières remontant à 2004, la valeur de l'aide humanitaire a augmenté plus rapidement que l'aide publique au développement (APD) et le rythme de croissance a accéléré considérablement après 2005. Cette hausse est en corrélation avec l'introduction des nouveaux mécanismes de mise en commun des fonds destinés à l'action humanitaire, c'est-à-dire l'expansion du

Figure 3

Total annuel des flux d'aide humanitaire dans les situations d'urgence



Source Chiffres compilés à partir du FTS d'OCHA au 16 mars 2009 (corrigés de l'inflation ; les interventions en Irak et à la suite du tsunami sont exclues).

Fonds central d'intervention d'urgence de l'ONU (CERF) et des fonds humanitaires communs par pays (CHF).

L'autre approche adoptée pour estimer les fonds humanitaires globaux consiste à examiner les dépenses consacrées aux programmes extérieurs que les prestataires ont affectées à l'action humanitaire. D'après ce calcul, le total des fonds mobilisés (de sources publiques et privées) pour la programmation humanitaire s'est élevé à 6 milliards de dollars environ en 2007 et à 7 milliards de dollars en 2008.

2.2 | Les ONG et le Mouvement de la Croix-Rouge

2.2.1 | Les ONGI

Les dépenses programmées par les ONGI, qui emploient la plus grande partie du personnel humanitaire sur le terrain, comptent pour 5,7 milliards de dollars environ des dépenses du système humanitaire international. La communauté mondiale des ONGI se compose d'environ 250 organisations et fédérations multinationales (chacune ayant à son



tour de multiples affiliés nationaux). En 2008, les six plus grandes fédérations / organisations non-gouvernementales internationales (CARE, CRS, Médecins Sans Frontières (MSF), Oxfam, Save the Children et Vision du Monde International), considérées conjointement, consacrent des dépenses de 4 milliards de dollars environ aux opérations extérieures, dont 1,7 milliard affectés à la programmation humanitaire.

Au total, près de 208 000 agents de terrain interviennent dans les programmes ONGI en 2008, dont 113 000 environ participant à l'action humanitaire. Près de 95 % des agents de terrain ONGI dans le monde sont des ressortissants du pays d'accueil concerné.

Les données combinées confirment que le mouvement ONGI est un phénomène du milieu du XXe siècle, l'âge moyen des plus grandes ONG (classes 1-4) étant de 49 ans. Les membres du groupe des six ONGI principales sont généralement beaucoup plus anciens, exception faite de MSF dont la création relativement récente, en 1971, fait baisser l'âge moyen de la classe à 59 ans. Les ONGI sont, pour la plupart, basées en Amérique du Nord (notamment aux Etats-Unis) et en Europe occidentale, elles sont d'orientation laïque et s'occupent de l'action humanitaire dans une série de secteurs différents.

2.2.2 | Les ONGL et CBO

Les ONG nationales / locales (ONGL) et organisations communautaires (CBO) jouent un rôle important dans les prestations humanitaires dans de nombreuses situations différentes. Aussi bien les organes onusiens que les ONGI comptent parfois sur ces groupes pour la mise en œuvre de la dernière étape de leurs programmes d'aide. En règle générale, leurs dimensions et la portée géographique de leurs opérations sont plutôt réduites, mais elles sont nombreuses dans les pays touchés. Une étude approfondie des ONGL et CBO (non membres du Mouvement de la Croix-Rouge et de la Croissant-Rouge) dépasse le cadre de cette étude. Néanmoins, du fait que la formule d'imputation tient compte des ratios personnel / dépenses extérieures, l'estimation englobe aussi une forte proportion des effectifs locaux des ONGL (partenaires / sous-traitants), surtout dans le cas des organisations qui canalisent de gros budgets et de l'aide matérielle presque exclusivement par l'intermédiaire de leurs partenaires locaux sur le terrain.

A en croire certaines évaluations, les récentes réformes humanitaires, notamment l'approche des « clusters » et les FHC, ont ouvert la voie à une plus grande collaboration internationale avec les ONGL et un accès accru pour ces organisations au financement international et aux actions de renforcement des

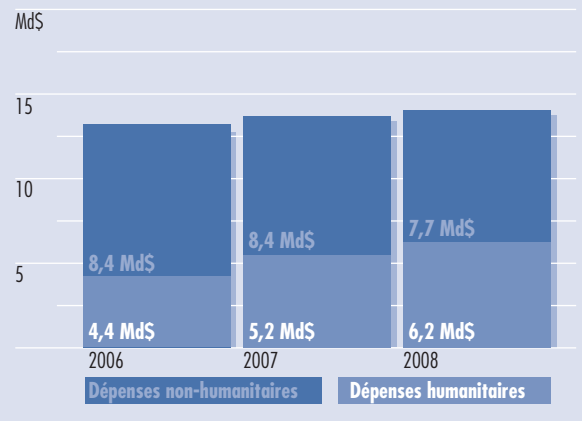
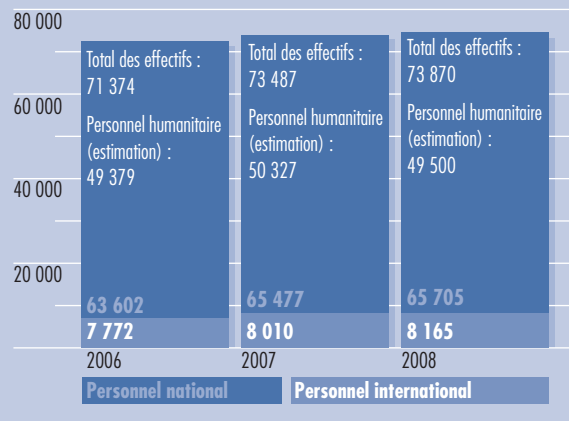
Figure 4

ONGI opérationnelles regroupées en fonction de l'importance du budget

CLASSE 1 (> 250 M\$/an)	<ul style="list-style-type: none"> • 6 organisations / fédérations • Total des dépenses humanitaires : 1,7 Md\$ • Total des effectifs : 90 000 (86 000 agents nationaux et 4 000 agents internationaux)
CLASSE 2 (100–250 M\$/an)	<ul style="list-style-type: none"> • 11 organisations / fédérations • Total des dépenses humanitaires : 193 M\$ • Total des effectifs : 30 900 (28 800 agents nationaux et 2 100 agents internationaux)
CLASSE 3 (50–99 M\$/an)	<ul style="list-style-type: none"> • 12 organisations / fédérations • Total des dépenses humanitaires : 388 M\$ • Total des effectifs : 24 700 (23 100 agents nationaux et 1 600 agents internationaux)
CLASSE 4 (10–49 M\$/an)	<ul style="list-style-type: none"> • 27 organisations / fédérations • Total des dépenses humanitaires : 261 M\$ • Total des effectifs : 38 200 (36 400 agents nationaux et 1 800 agents internationaux)
CLASSE 5 (<10 M\$/an)	<ul style="list-style-type: none"> • 179 organisations / fédérations • Total des dépenses humanitaires : 523 M\$ • Total des effectifs : 13 900 (13 100 agents nationaux et 800 agents internationaux)

Tableau 2

Acteurs humanitaires onusiens et OIM – effectifs et dépenses sur le terrain



capacités. Ces évaluations révèlent aussi que les possibilités créées par ces plates-formes n'ont pas encore débouché sur des avantages tangibles pour les ONGL et CBO sous la forme d'un niveau sensiblement plus élevé de subventions directes.

2.2.3 | Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Cette catégorie unique d'organisations humanitaires intègre le CICR, la FICR et les 186 sociétés nationales. Le CICR, dont la mission humanitaire historique consiste à protéger la vie et la dignité des victimes des conflits armés et d'autres situations de violence et à leur venir en aide, contribue un total de 13 400 agents au calcul des effectifs humanitaires en 2008. On peut moins facilement compter les agents humanitaires des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont les effectifs interviennent non seulement lors des crises mais aussi dans la planification préalable aux catastrophes, les soins de santé publique en dehors des situations d'urgence et l'action sociale. Par ailleurs, ils sont soutenus par de nombreux bénévoles. Pour calculer la population d'agents d'aide, nous avons tenu compte de derniers chiffres disponibles auprès de la FICR, tout en reconnaissant que ce sont uniquement des estimations approximatives, soit environ 300 000 agents à travers le monde dont 35 000 intervenant dans les opérations de secours (FIRC 2007a). En y

ajoutant le nombre estimé des bénévoles, la FICR affirme que le Mouvement tout entier « comporte près de 97 millions de bénévoles, de partisans et d'employés dans 186 pays » (ibid.).

2.3 | Les organes de l'ONU

Les auteurs ont compilé des informations sur les neuf organismes et bureaux clés de l'ONU concernés par l'intervention humanitaire⁴¹ plus l'OIM. La plupart de ces organismes s'occupent de la programmation humanitaire de grande envergure (touchant souvent l'ensemble d'un pays ou d'une région) et jouent typiquement des rôles de coordination plutôt que de mise en œuvre de projets sur le terrain, même s'ils font les deux dans certains contextes. Suite à l'introduction de l'approche « cluster » de la coordination, les organes de l'ONU sont devenus chefs de file pour le secteur tout entier, d'où une extension à la fois de leur financement et de leur présence opérationnelle dans les pays où des clusters ont été mis en place (voir Stoddard et al. 2007).

Les organes onusiens ont un pourcentage plus élevé de personnel de terrain international / expatrié que les ONG (41 % en moyenne contre 5 %), ce qui reflète sans doute leur rôle de coordination plus centralisé. Dans l'ensemble, ce sont les organes de l'ONU qui reçoivent la proportion la plus importante (soit plus de 85 % si les contributions au CERF et



aux FHC, qui passent par l'ONU, sont incluses) des contributions gouvernementales affectées à des interventions d'urgence spécifiques. Depuis 2006, les ONG ont vu une part de plus en plus importante de leur financement total arriver sous la forme de subventions indirectes de l'ONU à travers les dispositifs de mise en commun des fonds.

2.4 | Les bailleurs de fonds

Ce sont les gouvernements, par opposition aux sources privées – entreprises, dons philanthropiques, grand public ou autres, qui continuent de représenter encore la source la plus importante des flux de fonds humanitaires internationaux. Les principaux gouvernements donateurs, membres du CAD, notamment les Etats-Unis, continuent de financer le plus gros de l'action humanitaire officielle. Pour ce qui est de ces bailleurs de fonds, les plus fortes hausses pendant les années post-réforme (105 % en moyenne) concernent les gouvernements occidentaux tournés vers la réforme – Royaume-Uni, Pays-Bas, Norvège, Suède, Canada, Irlande – dont la part des contributions humanitaires globales a augmenté. Ces gouvernements sont les principaux adeptes et utilisateurs des dispositifs de mise en commun des fonds.

Selon les données du système de traçage financier (FTS), l'augmentation des contributions humanitaires des gouvernements non membres du CAD est plus forte que celle du financement CAD, même si cela reflète vraisemblablement l'amélioration récente de la communication d'informations au système par

les donateurs non-CAD et le suivi mieux assuré, par le système, de l'aide humanitaire gouvernement à gouvernement, modalité privilégiée par les bailleurs de fonds non-CAD. Parmi les 10 plus gros bailleurs de fonds (CAD et non-CAD confondus), c'est l'Arabie Saoudite dont les contributions signalées au cours des quatre dernières années ont augmenté le plus (de 2465 %) (Stoddard & Harmer 2009).

Le nombre des bailleurs de fonds contribuant aux efforts internationaux d'intervention humanitaire a augmenté de 40 % en quatre ans, passant d'une moyenne de 67 par an à 94 par an. En 2008, des contributions humanitaires ont été signalées par 104 gouvernements, dont une grande partie pour la première fois grâce au dispositif CERF.

Le financement provenant de sources bénévoles privées augmente également, mais moins spectaculairement que le financement public, mis à part les flux sans précédent suscités par l'intervention à la suite du tsunami. Le rapport GHA (Development Initiatives 2009a) montre l'importance des fonds reçus par les ONG de sources bénévoles. En 2006, les dépenses des 19 membres de MSF, financées grâce aux sources bénévoles, sont de 496 millions de dollars. L'organisation arrive ainsi en troisième place, en ce qui concerne les dépenses humanitaires, après les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Les dépenses de Caritas s'élèvent à 294 millions de dollars, presque l'équivalent de celles du gouvernement suédois. Les fonds bénévoles sont surtout appréciés à cause de la rapidité des réactions, de leur souplesse et de l'absence relative de conditions requises.

Notes

6 Cette définition s'étend aux organisations et agences internationales s'occupant des prestations matérielles et d'autres actions d'appui pratique aux populations lors des crises. Elle inclut l'apport d'assistance technique à des fins humanitaires, mais exclut les observateurs/défenseurs des droits de l'homme, les autres organisations de plaidoyer pur, les gardiens de la paix, les acteurs dans le domaine de la paix et de la réconciliation et les missions religieuses pour lesquelles l'aide représente une activité secondaire.

7 Sont exclus de cette catégorie le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et certaines ONG qui, pour des raisons d'indépendance et de neutralité, agissent essentiellement en dehors des structures de coordination.

8 Ce total inclut les effectifs internationaux et nationaux des organes humanitaires de l'ONU (membres d'IASC), des ONGI, du CICR et de la FICR / des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. L'estimation du nombre d'effectifs des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'a pas été prise en compte dans les estimations précédentes de la population d'agents d'aide faites par les membres de l'équipe de recherche et c'est son intégration qui a fait réviser à la hausse l'estimation précédente de 290 000 (Stoddard et al. 2009).

9 Cette estimation réduite tient compte du pourcentage moyen des dépenses consacrées aux projets extérieurs que les organisations aux mandats multiples ont affecté à l'action humanitaire en 2008.

10 Entre autres, les estimations dans la revue ne tiennent pas compte des dépenses des bailleurs de fonds CAD liées à la sécurité, d'où une baisse sensible du total.

11 Ce sont les membres de l'IASC: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), Office de secours et de travaux des Nations unies (UNRWA), PAM, Organisation mondiale de la santé (OMS), OCHA.

3

L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES

Cette section intègre les conclusions du sondage, des entretiens et de la synthèse des évaluations pour dresser le bilan de la performance du système humanitaire, mesurée essentiellement en fonction des critères OCDE de pertinence / adaptation, interconnexion, cohérence, couverture, efficacité et efficacité, mais aussi selon des normes clefs comme celles de Sphère, du Code de conduite et de la norme établie par le Partenariat pour la responsabilisation humanitaire (HAP).

Tout compte fait, de nombreux points faibles de la performance précédemment identifiés, y compris des éléments aussi fondamentaux que la direction, l'engagement du système auprès des bénéficiaires et son obligation de rendre compte à ces derniers, sont, au mieux, restées inchangées.

Le système humanitaire manque surtout de cohérence ; les résultats des entretiens et des évaluations ont permis d'identifier une immense variation des performances lors des crises individuelles et d'une crise à l'autre. Pour ce qui est des crises récentes, des performances particulièrement faibles sont signalées au Pakistan (2009), au Kenya (2009) et en Ethiopie (2008), du fait d'une combinaison de financement insuffisant, lenteur de réaction et manque de coordination et de direction. Par contre, les avis sont plus positifs, dans l'ensemble, concernant les interventions au Kenya suite à la violence post-

élections (2008), au Liban (2007) et en Indonésie suite au séisme Yogyakarta (2006). Par ailleurs, certains programmes, acteurs et secteurs font l'objet d'éloges ou de critiques particuliers dans le cadre des interventions d'urgence globales. Dans les réponses au sondage, ce sont les secteurs d'aide alimentaire et de logistique / coordination qui reçoivent les meilleurs scores, en moyenne, sur le plan de la performance. Les secteurs jugés moins performants sont l'agriculture, la protection et le redressement rapide. Quand il s'agit de classer leur propre secteur d'intervention, les personnes sondées citent la priorisation / l'adaptation et la participation des autorités locales comme aspect le plus solide et la participation des bénéficiaires comme aspect le plus faible.

3.1 | Couverture / suffisance

Dans cette section, nous examinons d'abord la suffisance du financement avant de nous pencher sur l'accès et la couverture opérationnelle, afin de répondre aux questions fondamentales :

- Le système possède-t-il suffisamment de ressources pour assurer le travail ?
- Le système est-il capable de toucher toutes les populations nécessiteuses ?



3.1.1 | Le rapport financement / besoins

Comme mentionné ci-dessus, le volume absolu des contributions humanitaires mondiales continue d'augmenter, enregistrant une hausse particulièrement forte après 2005. Par ailleurs, on constate que le financement humanitaire arrive plus souvent à temps, depuis les réformes, dans le contexte des crises chroniques (pas d'amélioration en ce qui concerne les appels « flash »). En témoigne le pourcentage plus important des contributions annuelles totales engagé pendant les premier et deuxième trimestres – ou l'année précédente – ce qui laisse penser que les organisations humanitaires sont plus à même de planifier et de maintenir leur présence opérationnelle dans les situations d'urgence chronique. Cela est important en ce qui concerne la prévisibilité et la planification préalable, puisque le plus gros de l'action humanitaire se réfère à des crises qui se prolongent, d'où des besoins d'aide pluriannuels, par opposition aux situations d'urgence qui se déclarent subitement.¹²

Malgré ces développements positifs, il n'en reste pas moins que le financement n'est toujours pas, dans la plupart des cas, à la hauteur des besoins. L'insuffisance persistante par rapport aux besoins qui se dégage des données sur le financement et des évaluations est confirmée par les conclusions des entretiens et les résultats du sondage, où des majorités importantes dans chacune des régions considèrent que le financement ne couvre pas les besoins dans leur propre situation. Une insatisfaction encore plus grande est exprimée au sujet du financement pour les secteurs individuels d'intervention des personnes sondées. Le Rapport GHA (Development Initiatives 2009a) affirme que, pour chacune des trois dernières années, 30 % environ des besoins identifiés lors des appels consolidés et flash de l'ONU sont restés insatisfaits et que la couverture a varié énormément d'une crise à l'autre. Pour Oxfam, « le niveau actuel de financement reste beaucoup trop faible pour couvrir les seuls besoins humanitaires d'aujourd'hui » (Scheumer-Cross & Taylor 2009). Des enquêtes parmi les bénéficiaires indiquent également que l'assistance humanitaire a été insuffisante par rapport aux besoins. Lors d'une enquête menée par l'institut Fritz (2006),

les personnes touchées par le séisme au Pakistan sont nombreuses à signaler, dix mois après, des besoins aigus d'aide élémentaire. L'affaire se complique car les « besoins » sont définis, pour les mesurer, en fonction des demandes présentées par les prestataires humanitaires (plans de travail, processus d'appels consolidés (PAC), etc.) et ne reflètent pas forcément la réalité des besoins des populations sur le terrain. Calculer les besoins à partir des « demandes » est une faiblesse fréquemment signalée que l'on vient tout juste de commencer à aborder grâce à l'amélioration des méthodologies de diagnostic des besoins et aux plans coordonnés d'action humanitaire et, pour l'instant, cette mesure supplétive des besoins est le meilleur dont nous disposons.

Les évaluations ont l'habitude de s'intéresser surtout aux forces et faiblesses de l'aide fournie par les organisations humanitaires sans aborder la question des populations non desservies. De ce fait, les preuves existantes ne permettent tout simplement pas de porter un jugement sur la suffisance des efforts des acteurs humanitaires pour couvrir la totalité des besoins humanitaires dans le monde, par opposition aux besoins identifiés dont on demande le financement. Les acteurs humanitaires ont tendance à lancer des appels basés tout autant sur ce qu'ils imaginent pouvoir raisonnablement obtenir de la part des bailleurs de fonds que sur une évaluation objective des besoins réels. La prudence est donc de mise en présence de chiffres tels que le pourcentage de déficit relatif aux appels consolidés et « flash ». En Afghanistan, Donini (2009) constate que « l'envergure et l'étendue de la charge de travail humanitaire sont inconnues », évoquant l'effondrement de la capacité de collecte d'informations et d'analyse dans le pays. Il existe également des populations qui n'apparaissent tout simplement pas sur les écrans de radar du système humanitaire international, comme l'illustre le cas des réfugiés irakiens en Syrie recevant peu d'assistance de la part de la communauté internationale en 2007. Le HCR a voulu apporter un soutien plus important mais n'a réussi à toucher qu'une fraction des 1,5 million de réfugiés (Al-Khalidi et al. 2007).

Ce qui manque également, en temps réel comme dans les conclusions des évaluations, est une idée

de la couverture des besoins dans des secteurs particuliers. Au Myanmar, si le financement destiné au secours immédiat pour sauver des vies a pu être suffisant, celui destiné au redressement est limité ; en Angola, l'intervention suite au retour de 3 millions de déplacés internes (DI) est jugée « tardive et molle », signe des problèmes persistants en matière de réorientation du secours vers la réhabilitation (Folke et al. 2008; Turner 2008). Les conclusions des évaluations confirment l'insuffisance du financement consacré à la réduction des risques de catastrophes – et plus particulièrement à la planification préalable – que soulignent régulièrement les représentants de l'ONU, des ONG et des gouvernements nationaux lors des entretiens. A titre d'exemple, dans une étude des capacités dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (EAH), le manque de financement est signalé comme contrainte majeure sur l'efficacité des interventions, à plus forte raison dans le cas de la planification préalable et la réduction des risques (Cosgrave 2009).

Si le financement n'est toujours pas à la hauteur des besoins, il couvre quand même, d'après les analyses financières récentes, une plus forte proportion des besoins qu'avant et les décalages sur le plan de la

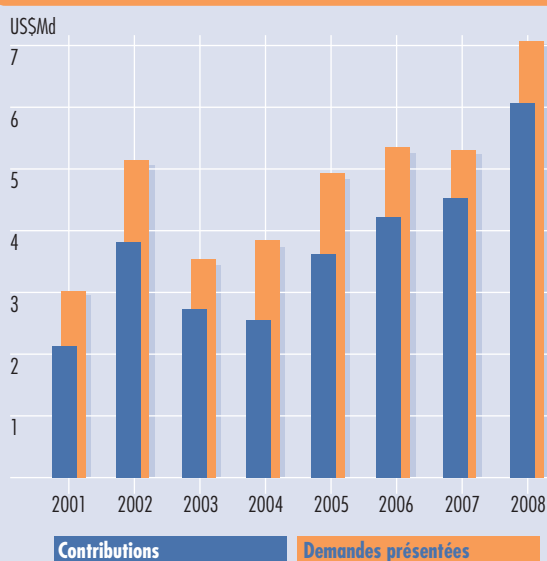
couverture financière sont plus faibles que jamais entre les différents secteurs et situations d'urgence. Les données révèlent une amélioration de la couverture des demandes présentées dans tous les secteurs opérationnels, ces améliorations étant plus fortes dans les secteurs qui souffrent d'un sous-financement chronique (redressement économique, abris) et moins fortes dans les secteurs autrefois mieux financés (aide alimentaire). Par ailleurs, on constate un accroissement du financement pour les situations d'urgence chronique sur le plan à la fois du montant absolu et du pourcentage de couverture (Stoddard 2008).

Ce développement est en corrélation avec le démarrage du CERF élargi et d'autres nouveaux dispositifs de mise en commun des fonds. Les évaluations de ces instruments sont généralement positives. Le CERF a fait des progrès par rapport à ses objectifs, en lançant les interventions initiales opportunes lors des situations d'urgence qui se produisent subitement et en consacrant davantage de financement aux situations d'urgence oubliées (Barber et al. 2008). Au Mozambique, « le CERF a permis d'assurer une intervention rapide et un programme d'aide plus important qu'il n'y en aurait eu autrement » (Cosgrave et al. 2007). En RDC et au Soudan, l'on constate que la mise en commun des fonds a responsabilisé les coordinateurs humanitaires, soutenu la coordination, comblé des lacunes sectorielles, géographiques et temporelles, permis à des bailleurs de fonds plus petits de financer des actions en RDC et donné aux acteurs sur le terrain la possibilité de mieux cibler les fonds (Willits King et al. 2007).

Les entretiens avec les représentants de l'ONU font écho à ces avis positifs, soulignant le rôle d'amélioration de la coordination joué par ces dispositifs dans la mesure où ils rassemblent les organisations autour de la table et assurent une meilleure protection des fonds contre les intérêts politiques des gouvernements donateurs. Par contraste, chez les ONG, une grande préoccupation est exprimée concernant les modalités de mise en commun des fonds, sur le plan aussi bien de l'efficacité et de l'efficacé que de l'aptitude des organisations à rester indépendantes et impartiales.

Figure 5

Les flux humanitaires par rapport aux demandes, 2001–2008



Source Chiffres du FTS d'OCHA.



Les ONG considèrent que des mécanismes de mise en commun qui fonctionnent mal ont un impact négatif sur l'opportunité et le rapport coût-efficacité des interventions (ActionAid et al. 2009; Mowjee 2009). Du côté positif, les réformes du financement ont stimulé de nouvelles discussions au sein de la communauté ONG concernant l'amélioration des approches collaboratives en matière de financement.

Si le CERF a pu faire une différence mesurable en ce qui concerne la disponibilité de fonds pour les crises oubliées, des inégalités continuent d'être signalées à propos du financement des différentes catastrophes ; et le fait que certaines populations passent en dessous du radar du système humanitaire international suscite quelques inquiétudes. Le Bureau d'aide humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), qui s'intéresse tout particulièrement aux crises oubliées, se sert de son outil d'évaluation des crises oubliées (FCA) pour identifier et attirer l'attention sur des crises humanitaires graves dans lesquelles les populations touchées ne reçoivent pas suffisamment d'aide internationale, notamment les conflits au Myanmar et au Yémen en 2009 (ECHO 2009). Le Centre de suivi des déplacements internes (IDMC 2009) souligne l'oubli relatif et la fatigue des bailleurs de fonds concernant les crises prolongées de déplacement en Colombie, en Ethiopie, aux Philippines et en Inde. La situation des réfugiés irakiens en Syrie recevant peu d'assistance de la part de la communauté internationale, en 2007, représente aussi une crise oubliée. Le HCR a voulu apporter un soutien plus important mais n'a réussi à toucher qu'une fraction des 1,5 million de réfugiés (Al-Khalidi et al. 2007).

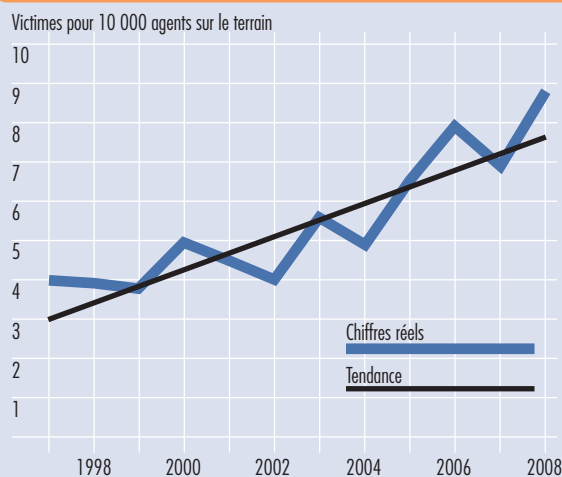
Non seulement sont-elles à peine prises en compte sur le plan du financement, mais ces crises font rarement l'objet d'analyses. Les évaluations examinées pour cette synthèse portent essentiellement sur les catastrophes de plus grande envergure et plus en vue, très peu d'évaluations ayant été réalisées à propos des catastrophes de plus petite envergure qui sont moins en vue.

3.1.2 | Accès et couverture opérationnelle

En même temps que l'empreinte humanitaire globale s'étend à travers le monde, l'accès humanitaire subit des tensions. A en croire les entretiens et le sondage, l'accès aux populations nécessiteuses connaît de plus en plus d'entraves, qu'il s'agisse des restrictions gouvernementales ou de l'insécurité et l'anarchie croissantes. On peut difficilement mesurer l'accès de manière objective. Une initiative vient d'être lancée par OCHA pour contrôler et suivre les contraintes d'accès. Les premières conclusions de ce processus sont signalées dans le rapport 2009 du Secrétaire général de l'ONU sur la protection des civils, présenté au Conseil de sécurité (Secrétaire général de l'ONU 2009a). Pour OCHA, l'enjeu de l'accès opportun et sans entrave des organisations humanitaires aux civils nécessiteux devient de plus en plus critique. L'étude identifie les trois types de contraintes en matière d'accès qui posent actuellement les plus grandes difficultés, du fait non seulement de la fréquence et de la gravité de leurs implications pour les agents humanitaires, mais aussi de leurs conséquences pour les populations nécessiteuses. Ce sont les contraintes bureaucratiques imposées par les gouvernements et d'autres autorités, l'intensité

Figure 6

Taux mondial d'attaques sur les agents humanitaires, 1997-2008



des hostilités et les attaques sur le personnel et les biens humanitaires. Sans être en mesure de quantifier l'impact de ces contraintes sur l'accès et la couverture opérationnelle, le rapport fournit des informations détaillées, anecdotiques, sur les défis pour les opérations humanitaires dans les différents pays au cours de l'année précédente. Il attire l'attention sur les implications : efficacité réduite des actions, augmentation des frais d'acheminement de l'aide, conséquences pour les civils, notamment la prolongation des souffrances et un risque accru de déplacement, de maladie et de malnutrition.

En ce qui concerne la violence contre les agents humanitaires, Stoddard et al. (2009) reconnaissent que le métier a toujours été dangereux mais constatent une intensification dramatique des risques dans certaines situations au cours des trois dernières années. L'incidence de la violence, notamment les enlèvements, contre les agents humanitaires dans le monde, augmente sensiblement (de 61 %) depuis 2006. L'Afghanistan, la Somalie et le Soudan (Darfour) s'avèrent être les milieux les plus dangereux pour les interventions humanitaires, représentant plus de 60 % des incidents de violence et des victimes parmi les agents humanitaires au cours des trois dernières années. Par ailleurs, les attaques dans ces situations ont de plus en plus souvent des motivations politiques, ce qui témoigne d'un environnement moins tolérant pour l'action humanitaire et de la tendance à prendre pour cible l'entreprise humanitaire, dominée par l'Occident, dans son ensemble.

Pour la majorité des personnes sondées travaillant en Afrique et au Proche-Orient, les deux ou trois dernières années ont vu une diminution de leur capacité d'atteindre les populations nécessiteuses (pour des raisons essentiellement liées à l'insécurité accrue dans certains contextes). En Asie et aux Amériques, la plupart des personnes sondées sont d'avis que l'accès humanitaire est resté plus ou moins inchangé.

3.2 | Pertinence / adaptation

En ce qui concerne les critères de pertinence et d'adaptation, les auteurs se sont penchés sur les questions suivantes :

- Le diagnostic des besoins est-il suffisant ?
- Les besoins sont-ils prioritisés et abordés convenablement ?

3.2.1 | Diagnostic des besoins

Le diagnostic des besoins continue de représenter une faiblesse clef à l'intérieur du système, comme l'ont signalé les revues successives d'ALNAP ainsi que d'autres évaluations et revues indépendantes (Cosgrave & Herson 2008; Secrétaire général de l'ONU 2009b; Vaux 2006). Néanmoins, cette revue a permis de constater des progrès aussi bien en matière de qualité et de quantité des diagnostics que de développement de nouveaux outils et méthodologies pour les rendre plus précis.

La majorité des personnes sondées répondent qu'un diagnostic coordonné des besoins a été réalisé dans leur situation, que la qualité du diagnostic a été « suffisant » et que leurs organisations, pour la plupart, y ont participé. Elles signalent également une amélioration modeste des pratiques relatives au diagnostic des besoins humanitaires depuis quelques années. Presque un tiers des personnes sondées répondent toutefois qu'aucun diagnostic commun des besoins n'a eu lieu dans leur situation et, pour 10 %, le diagnostic des besoins a été d'une

Figure 7

Résultat du sondage – accès /couverture

En Afrique : L'aptitude des acteurs humanitaires à toucher toutes les populations nécessiteuses

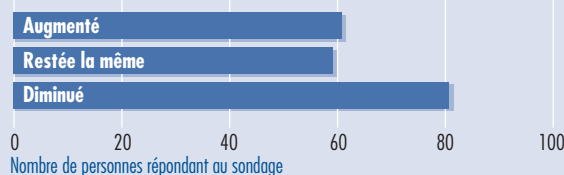
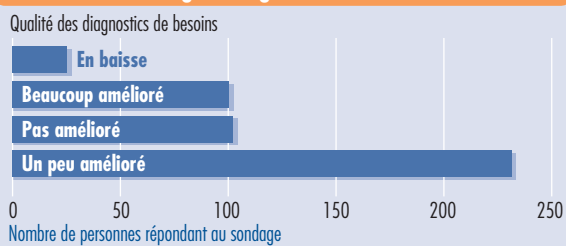




Figure 8

Résultat du sondage – diagnostic des besoins



mauvaise qualité (c'est-à-dire qu'il n'a pas débouché sur une représentation exacte ou une priorisation convenable des besoins). La plus forte amélioration des diagnostics des besoins est signalée en Amérique latine / aux Caraïbes et l'amélioration la plus faible au Proche-Orient.

De même, lors des entretiens, une amélioration générale des pratiques de diagnostic est signalée par la plupart des personnes interrogées, y compris en ce qui concerne les connaissances de base (techniques d'échantillonnage, etc.) et la qualité des outils et conseils à la disposition des organisations. Elles évoquent également un intérêt accru pour les diagnostics inter-organisations. Pour les bailleurs de fonds interrogés pendant l'étude, s'il y a quelques signes d'amélioration des pratiques sur le plan de la fiabilité et de la cohérence, les évaluations multiples sont toujours trop nombreuses et manquent de comparabilité au niveau mondial. Les gouvernements donateurs ont récemment adressé une lettre conjointe à Sir John Holmes, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU, préconisant un investissement plus important dans les diagnostics de besoins et une attention plus poussée pour la comparabilité entre les crises.

Les conclusions de la synthèse des évaluations sont similaires. L'enquête annuelle d'ECHO sur le PAC constate quelques améliorations des diagnostics de besoins, notamment au niveau sectoriel, tout en exprimant une certaine préoccupation concernant la qualité globale. Plus particulièrement, l'analyse intersectorielle et l'identification des lacunes sont toujours jugées insuffisantes. D'après le mappage OCHA (2009) des initiatives d'évaluation humanitaire,

les organisations et les clusters s'évertuent à standardiser et à améliorer leurs propres pratiques et à construire des partenariats afin de mener des diagnostics conjoints et consolider les informations. Les personnes interrogées s'inquiètent de voir trop d'initiatives parallèles et plaident en faveur d'une plus grande cohérence et d'une harmonisation des cadres d'évaluation. De l'avis général, les diagnostics conjoints ne doivent pas être menés par les seules organisations internationales, l'implication du gouvernement et des acteurs locaux étant jugée indispensable. Les évaluations constatent la poursuite des difficultés causées par la multiplicité des diagnostics, d'où une lassitude des populations touchées et des fonctionnaires locaux à ce propos. En évaluant l'intervention au Liban, Walden et al. (2006) rencontrent un maire dans la municipalité de Sharma qui affirme avoir rencontré une cinquantaine d'ONGI, « la plupart desquelles ont parlé sans jamais rien livrer ». Les consultations avec les bénéficiaires révèlent une frustration concernant la pléthore de diagnostics des besoins et une lassitude généralisée à propos des enquêtes, auxquelles aucune suite n'est donnée et sur lesquelles les bénéficiaires ne reçoivent pas d'informations en retour concernant les décisions de programmation qui s'ensuivent (CDA 2006a; Duffield et al. 2008).

Le plan d'action humanitaire 2009 pour la RDC est cité comme pratique exemplaire de diagnostic multilatéral des besoins et de priorisation des affectations de fonds communs (Darcy & Foliot 2009). Ce plan établit des seuils de déclenchement pour les interventions humanitaires. Les informations compilées sur tous les districts d'intérêt sont classées selon la gravité des besoins dans six secteurs prioritaires : DI, rapatriés, protection, violence sexuelle et sexo-spécifique, malnutrition, santé (OCHA 2009). D'autres initiatives s'attachent à améliorer les capacités d'analyse au niveau des différents pays. Boudreau (2009) attire l'attention sur l'Unité d'intégration des moyens d'existence, créée en Ethiopie en 2006, qui vise à renforcer la capacité du système d'alerte précoce du gouvernement, se servant de l'approche de l'économie des ménages comme cadre analytique, et qui a « fait progresser la science » des évaluations des risques de catastrophes. Par ailleurs, des efforts sont consacrés à

l'évaluation des marchés lors des situations d'urgence afin de mieux adapter les interventions et développer un outil de mappage et d'analyse des marchés (Emergency Market Mapping and Analysis – EMMA) (Albu & Murphy 2007).

D'autres nouveaux outils reçoivent un accueil positif, notamment le mécanisme d'évaluation rapide multi-cluster (Multi-Cluster Rapid Assessment Mechanism – McRAM) au Pakistan et le diagnostic conjoint des besoins post-Nargis (PONJA) au Myanmar. Le projet d'évaluation et de classification des situations d'urgence (Assessment and Classification of Emergencies - ACE) vise à renforcer l'identification des besoins et la prise de décisions par les acteurs humanitaires relatives à la priorisation et l'affectation des ressources, en appuyant et en harmonisant les évaluations et activités analytiques inter-organisations pour améliorer la comparabilité (OCHA 2008). La Classification intégrée des phases (IPC) est une approche technique multi-organisations qui vise à fournir aux décideurs des informations opportunes, fiables et accessibles concernant la situation de sécurité alimentaire. Adoptée dans six pays où elle est couramment utilisée, elle fait l'objet d'expériences pilotes dans d'autres pays (IPC 2008). OCHA est également en train de mettre au point un outil pour la consolidation des informations humanitaires clefs d'une manière cohérente et accessible, qualifié actuellement de tableau de bord humanitaire, qui fait l'objet d'une élaboration ultérieure et d'expérimentation sur le terrain (ONU 2009).

Assurer davantage d'implication des populations touchées par les catastrophes dans les diagnostics relève encore de la gageure. Les gens interrogés par le projet « Ecoute » dans plusieurs pays estiment qu'ils n'ont pas été consultés suffisamment concernant leurs besoins et la meilleure façon de les satisfaire (CDA 2006a; 2006b; 2006c). Pour Rothkegel et al. (2008) et les personnes interrogées pendant l'étude, si la mise en œuvre systématique des diagnostics participatifs dans la plupart des opérations du HCR représente un grand pas en avant, cela ne débouche toujours pas sur une plus grande implication dans la planification ou la mise en œuvre participatives, d'où le constat que

« la participation des bénéficiaires a souvent obtenu des résultats plus rhétoriques que réels ».

3.2.2 | Prioritisation des besoins et affectation convenable des ressources

Au niveau mondial, ECHO a mis au point des outils pour harmoniser l'affectation des ressources. L'évaluation des besoins globaux classe les pays en fonction de leur vulnérabilité relative et de l'existence d'une situation de crise, tandis que l'évaluation des crises oubliées (FCA) cherche à identifier les crises humanitaires graves et prolongées où les populations touchées reçoivent peu ou pas d'aide humanitaire. Ces outils sont destinés à fournir des mesures objectives pour que le principe d'indépendance puisse être appliqué aux affectations (ECHO 2008). Le modèle Global Focus (« cibler les pays prioritaires ») d'OCHA, mis au point par le Bureau régional pour l'Asie pour classer les besoins et les capacités des pays individuels, représente une tentative similaire d'évaluation objective des besoins relatifs et de priorisation des ressources en conformité.

En ce qui concerne les situations d'urgence individuelles, la plupart des évaluations examinées constatent que les interventions sont adaptées aux besoins. Ceci dit, on ne sait pas trop dans quelle mesure les options alternatives ont été prises en compte et les analyses critiques de l'adaptation des interventions sont encore rares (Levine & Chastre 2004). Le manque de soutien suffisant pour réhabiliter les moyens d'existence est un thème qui revient dans plusieurs évaluations (Harvey 2009a; Tod et al. 2008). En dépit de la tendance à programmer l'aide humanitaire dans une série bien définie de secteurs et activités traditionnels, il existe quand même quelques exemples récents de prise en compte et d'expérimentation d'une gamme plus large d'interventions.⁴³

Entre autres, on constate une plus grande ouverture vers l'idée de donner de l'argent aux gens en tant qu'alternative ou complément de l'assistance en nature (Harvey 2007; PAM 2008b). Une plus grande



attention est accordée aux interventions destinées à renforcer les moyens d'existence et promouvoir le développement des marchés (Maxwell et al. 2008; SEEP 2007; USAID 2007). Le réseau d'éducation et de promotion des petites entreprises (Small Enterprise Education and Promotion – SEEP) vient de publier une nouvelle série de normes minimum sur le redressement économique à la suite des crises, mettant l'accent sur des stratégies et interventions visant à promouvoir à la fois l'entreprenariat et l'emploi, les capacités d'autofinancement et la gestion des biens parmi les entreprises et secteurs concernés (SEEP 2009). Par ailleurs, la programmation et les lignes directrices relatives aux interventions destinées à soutenir les moyens d'existence des éleveurs et la production animale font l'objet de mal d'innovations (Alinovi et al. 2007; Watson & Catley 2008). L'idée de faire appel à l'assurance face à l'insécurité alimentaire et aux catastrophes suscite de plus en plus d'intérêt. Les prestataires de microfinance examinent la possibilité d'élargir leur gamme de produits pour offrir la micro-assurance. Au niveau macro, certains gouvernements souscrivent des « obligations catastrophe » pour se protéger contre les événements climatiques extrêmes et certains organes de l'ONU lancent des expériences pilotes d'indices d'assurance liée au climat (Slater & Dana 2006; Twigg 2004; PAM 2005). Les questions foncières qui surgissent lors des crises humanitaires attirent de plus en plus d'attention et l'importance critique d'une meilleure prise en compte des enjeux fonciers commence à être reconnue (IDMC 2009).

Le potentiel des approches à plus long terme destinées à assurer la protection et l'assistance sociales, comme alternative ou complément du secours d'urgence, est de plus en plus généralement admis, notamment dans des situations où des programmes d'action de longue durée s'imposent du fait de la vulnérabilité chronique (Harvey et al. 2007; Harvey 2009a). Le programme de filet de sécurité pour garantir un niveau minimal de production en Ethiopie (Ethiopia Productive Safety Net Programme – PSNP) et le programme de filet de sécurité contre la famine (Hunger Safety Net) au Kenya en sont les exemples les plus connus. Shoham (2007)

observe que, de l'avis général, le PSNP représente une amélioration considérable par rapport à la programmation antérieure dans le domaine du secours et un grand pas vers des solutions à long terme face à l'insécurité alimentaire en Ethiopie.

Des innovations et des changements d'approche importants sont également signalés dans les secteurs traditionnels. A titre d'exemple, dans le domaine de la nutrition, les approches axées sur les centres d'alimentation thérapeutique cèdent la place à l'adoption généralisée d'une approche désormais qualifiée de « malnutrition aiguë gérée par la communauté » (Community-managed acute malnutrition – CMAM), qui propose des aliments thérapeutiques prêts à manger pour soigner la malnutrition aiguë dans la communauté chaque fois que c'est possible. Compte tenu de l'insuffisance actuelle de la couverture et de l'impact au niveau des populations, Navarro-Colorado (2007) prétend qu'il convient d'examiner la possibilité de substituer à l'alimentation supplémentaire des interventions alternatives s'adressant à la population dans son ensemble. Navarro-Colorado et al. (2008) préconisent une meilleure prise en compte d'approches telles que la distribution générale d'aliments spéciaux pendant les périodes avant la récolte ou l'élargissement des programmes de rations générales. Le réseau de nutrition d'urgence (Emergency Nutrition Network – ENN) s'apprête à démarrer un projet de recherche pour comparer les résultats d'une approche traditionnelle d'alimentation supplémentaire et d'un accroissement des rations générales.

Les bénéficiaires consultés expriment souvent leurs préoccupations concernant le ciblage de l'assistance internationale. Un thème qui revient dans les études de cas du projet « Ecoute » est un sentiment d'injustice à propos de la sélection des bénéficiaires. A Aceh, les gens sont d'avis qu'il vaudrait mieux distribuer des quantités réduites d'aide d'une manière plus équitable (CDA 2005). Au Pakistan, l'impression que le processus de distribution d'aide n'est pas équitable représente le motif essentiel de l'insatisfaction au sujet de l'assistance reçue (Fritz Institute 2006). Maxwell & Burns (2008) constatent la dissonance entre les

définitions externes et internes (communautaires) de la vulnérabilité et des personnes qu'il convient d'aider – d'où un partage généralisé de l'aide alimentaire ciblée. En Somalie, par exemple, Jaspars & Maxwell (2008) observent que l'aide alimentaire est largement redistribuée et partagée, ce qui limite l'exclusion mais fait que personne ne reçoit grand-chose.

3.3 | Efficacité

Nous avons examiné, sous la rubrique de l'efficacité, les questions suivantes :

- Planification préalable / intervention opportune : le système est-il réactif, préparé, rapide et souple ?
- Coordination: les différents volets du système sont-ils cohérents et coordonnés ?
- Suivi et évaluation: les enseignements à propos de la qualité du suivi sont-ils identifiés et mis en application par le système de manière efficace ?
- Ressources humaines et gestion : les agents humanitaires possèdent-ils les qualifications, attitudes et expériences nécessaires pour planifier et mettre en œuvre des programmes adaptés ? Les agents de terrain reçoivent-ils suffisamment de soutien et d'encadrement de la part de leurs organisations ?

3.3.1 | Planification préalable / interventions opportunes

A en croire les récentes études et les personnes interrogées dans le cadre de cette revue, non seulement les interventions des acteurs humanitaires dans les situations d'urgence sont-elles plus souvent opportunes mais les investissements considérables des organisations dans certains domaines, notamment les capacités de réserve, permettent d'intervenir plus rapidement, dans le cas des catastrophes subites surtout (Cosgrave & Herson 2008; Houghton 2007). Les bénéficiaires consultés évoquent parfois la rapidité des interventions des organisations non-gouvernementales. En Thaïlande, le projet « Ecoute » s'entend répéter par les bénéficiaires que

« la meilleure chose c'est que les ONG réagissent rapidement » (CDA 2007d). La plupart des personnes sondées, notamment dans la région Amérique latine / Caraïbes, sont également d'avis que, dans l'ensemble, les interventions sont plus souvent opportunes. Les opinions concernant le déploiement de « personnel ayant des compétences adaptées » comme élément particulier des interventions opportunes sont un peu moins positives, mais témoignent quand même d'une amélioration générale.

Le financement préalable, non affecté, apporté à travers des dispositifs tels que le CERF et les fonds humanitaires communs, augmente les chances d'intervenir au bon moment. Par ailleurs, les organisations et les ONG qui ont créé ou renforcé leur propre fonds de roulement d'urgence en tant que réserve opérationnelle sont plus à même de démarrer leurs opérations sans attendre l'arrivée du financement des bailleurs de fonds. Les deux tiers des personnes interrogées lors d'une enquête dans le secteur EAH observent que les fonds propres des organisations représentent la source de financement clef pendant les premières semaines d'intervention, ce qui porte à croire que, pour être efficaces pendant cette première phase, les intervenants ont intérêt à avoir leurs propres fonds d'urgence (Cosgrave 2009). La plus grande partie (62 %) des personnes sondées indiquent que leurs organisations possèdent des fonds de réserve d'urgence qui ont (ou auraient) pu servir à démarrer les opérations avant de recevoir les subventions d'urgence des bailleurs de fonds. A cet égard, le niveau plus élevé de planification préalable est observé parmi les ONGI et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le niveau le plus faible parmi les ONGL, la plupart desquelles n'ont pas de fonds de réserve.

Les évaluations affirment constamment l'importance critique d'améliorer les plans d'urgence et la planification préalable pour que les interventions soient plus opportunes (Choularton 2007 ; Lakeman 2008), nécessité que viennent confirmer les lignes directrices et les modules de formation de l'IASC relatives aux plans d'urgence inter-organisations (OCHA 2008). A ce titre, les intervenants au



Mozambique soulignent l'intérêt d'un exercice de simulation mené en 2006 par l'INGC avant les inondations (Cosgrave et al. 2007).

Certaines évaluations constatent toutefois que vouloir à tout prix intervenir rapidement présente quelques inconvénients. Si la rapidité est parfois de mise, on voit dans certaines situations les intervenants se précipiter pour bien montrer qu'ils font quelque chose, ce qui peut être contre-productif (Walden et al. 2006). Mettre l'accent sur la rapidité suppose rater l'occasion d'écouter les gens et d'établir des relations respectueuses avec les acteurs locaux (CDA 2008a). Au Sri Lanka, les gens évoquent la nécessité, pour les intervenants, de prendre davantage de temps, en affirmant que la hâte de dépenser les fonds au plus vite peut être source de décisions précipitées et d'interventions inadaptées au niveau local (CDA 2007b). Les évaluations de l'intervention à la suite du séisme au Pakistan rendent compte des problèmes créés par les améliorations de la capacité de mobilisation rapide, que ce soit la perte d'efficacité frappant d'autres programmes dont les agents sont obligés de quitter leur poste habituel ou le taux élevé de rotation de personnel puisqu'il faut remplacer la première vague d'agents mobilisés d'urgence (Cosgrave & Herson 2008). Par ailleurs, lors des entretiens, plusieurs personnes observent que la nécessité de maintenir l'attention et la capacité d'intervention dans le cas des crises prolongées et l'intérêt d'investir convenablement dans les actions de redressement sont autant d'aspects du concept des interventions opportunes qu'on a tendance à oublier.

3.3.2 | L'importance croissante accordée à la réduction des risques de catastrophes (RRC)

La nécessité d'accroître les investissements dans la RRC et de renforcer les liens entre le développement et l'action humanitaire dans ce domaine est de plus en plus souvent évoquée. Grâce en partie à l'inquiétude croissante suscitée par les impacts du changement climatique, la RRC représente, à en croire les personnes interrogées lors des entretiens, un domaine d'intérêt de plus

en plus important pour les ONG sur le plan des politiques et de la programmation, d'où quelques répercussions positives, notamment un intérêt accru pour les partenariats et l'engagement vis-à-vis des communautés, ainsi qu'une sensibilisation des collègues dans le domaine du développement à la nécessité d'actions visant à réduire les risques dans la programmation du développement.

Néanmoins, il est généralement admis que les ressources consacrées à la RRC sont encore insuffisantes. La décision d'ECHO concernant les épidémies en Afrique de l'Ouest représente un bon exemple d'un programme régional visant à aider les pays à réagir de façon plus rapide et efficace aux épidémies qui se déclarent régulièrement (Harnemeijer & Meeux 2007). La FICR, autre organisation chef de file dans ce domaine, collabore depuis 2008 avec le Centre africain pour les applications météorologiques dans le développement (African Centre for Meteorological Applications in Development – ACMAD) en vue d'améliorer les dispositifs d'alerte précoce aux inondations en Afrique de l'Ouest.

Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a mis au point des lignes directrices pour faciliter et réglementer les actions internationales de secours et d'aide initiale au redressement. Le projet de droit international d'intervention en cas de catastrophe (DIIC) affirme que « les gouvernements peuvent et doivent mieux se préparer pour aborder les problèmes de réglementation relatifs à l'assistance internationale qu'ils reçoivent » (FICR 2008b). Les lignes directrices sont destinées à améliorer l'efficacité des opérations de secours et à mieux préciser les rôles et responsabilités des différents acteurs concernés. Elles portent entre autres sur le traitement plus rapide des demandes de visa et des formalités de douane concernant le personnel, les biens et les équipements humanitaires, les exonérations de taxes, de droits et de charges, la simplification des systèmes pour l'acquisition, par les organisations humanitaires, d'une personnalité juridique temporaire leur permettant d'intervenir légalement dans les pays concernés.

3.3.3 | Coordination et partenariats

L'introduction du système des clusters continue d'être le sujet principal du débat relatif à la qualité et l'efficacité de la coordination au sein du système humanitaire. Les avis exprimés, pendant les entretiens et dans les évaluations, sur la valeur de l'approche « cluster » de la coordination sont plus souvent positifs que négatifs. A l'échelle mondiale, le rôle des clusters est jugé utile dans la mesure où ils permettent un rassemblement plus systématique des acteurs afin de développer des politiques et des normes plus robustes pour des secteurs particuliers. Au niveau national, là où les clusters fonctionnent bien, on considère qu'ils assurent une direction plus évidente et une coordination sectorielle plus robuste.

Lors des entretiens, les représentants de l'ONU observent qu'il existe désormais davantage d'espace pour un dialogue véritable entre l'ONU, les ONG et les bailleurs de fonds au niveau mondial à propos des mesures à prendre dans certains pays, notamment depuis l'introduction d'une plus grande participation des ONG dans les groupes de travail et équipes de terrain de l'IASC. On constate les améliorations considérables de la planification et de la coordination apportées par l'approche des « clusters » là où elle a été mise en œuvre correctement et là où il existe des coordinateurs expérimentés et experts. Les aspects de prévisibilité et de partenariat sont jugés importants. Par ailleurs, les clusters favorisent la mise en commun des ressources humaines et financières, la rationalisation des outils et des normes, un meilleur mappage du « qui fait quoi et où », l'apprentissage, le partage des nouvelles technologies, la formation. En revanche, les personnes interrogées soulignent les problèmes qui surgissent lorsque les clusters sont appliqués comme schéma directeur, sans tenir compte du contexte et des capacités étatiques existantes. Certaines organisations auraient toujours du mal à voir au-delà de leur propre mandat, n'ayant pas encore appris à placer le secteur au-dessus de leurs propres intérêts organisationnels.

Les représentants du Mouvement de la Croix-Rouge ne sont pas convaincus que les clusters aient

amélioré la situation, notant le danger que suppose le traitement à part des besoins et activités d'un seul secteur, sans tenir compte des autres secteurs ou de l'intervention dans son ensemble. Ils constatent également la nécessité de prévoir des équipes humanitaires – et non seulement onusiennes – par pays, mais affirment que les progrès sont lents. Les représentants des bailleurs de fonds, tout en affirmant que les clusters fonctionnent et ont un impact positif, attirent l'attention sur des problèmes réels, notamment le fait que le concept du « prestataire de dernier ressort » (la responsabilité des chefs de file des clusters de combler les lacunes critiques en l'absence de tout autre prestataire) n'est pas mis en pratique ou ne marche pas. Malgré un certain scepticisme initial, la plupart des ONG considèrent que la coordination s'est améliorée grâce aux clusters, qui évitent le double emploi, favorisent une compréhension commune des questions clés et identifient des lacunes. Le concept du prestataire de dernier ressort constitue la faiblesse majeure évoquée par les représentants des ONG, qui observent aussi que les clusters prennent énormément de temps, qu'il est difficile d'aborder les questions transversales et que l'implication des organisations humanitaires locales est insuffisante.

De toute évidence, la performance varie énormément d'un secteur à l'autre et dans différentes situations d'urgence et dépend largement de la qualité de la direction. Plusieurs études soulignent l'importance critique du système des coordonnateurs humanitaires (CH).

« Le renforcement du système des coordonnateurs humanitaires représente sans doute la clef du fonctionnement efficace de tous les autres volets de la réforme humanitaire. Là où le système CH a bien marché, il en a été de même pour tous les volets de la réforme humanitaire ; là où il n'a pas bien marché, ils ont moins bien réussi » (Barber et al. 2008).

Scheumer-Cross & Taylor (2009) notent la persistance de « l'incapacité à recruter des coordonnateurs humanitaires compétents et expérimentés ». La



plupart des personnes interrogées sont d'avis que les CH plus forts se font attendre, l'amélioration de la direction étant considérée comme la plus difficile des réformes. Les CH sont encore trop nombreux à n'avoir pas assez de connaissances du système humanitaire ou des aspects clefs du droit humanitaire international et des droits de l'homme pour assurer une coordination ou un plaidoyer efficaces auprès des gouvernements nationaux. On constate toutefois qu'OCHA s'efforce de régler ce problème grâce à des stages préparatoires plus systématiques pour les candidats, à la formation et au développement des compétences. Certains représentants ONG se demandent si les coordonnateurs humanitaires sont vraiment en mesure de jouer un rôle humanitaire indépendant en dehors du cadre plus large des efforts onusiens de construction d'Etat et de paix. Ils estiment qu'il y a là non pas un problème relatif à la qualité des coordonnateurs individuels mais plutôt un problème structurel lié à la capacité d'un CH d'être vraiment indépendant.

Le pour et le contre des clusters ont été le sujet principal des débats ces dernières années, mais d'autres dimensions de la coordination méritent d'être prises en compte. Le dispositif innovateur du groupe de base tripartite (Tripartite Core Group - TCG) au Myanmar, qui rassemble l'Association des nations du Sud-est asiatique (ANSEA), le gouvernement du Myanmar et l'ONU, est considéré comme important et efficace (Turner et al. 2008). Les représentants ONG interrogés soulignent également l'importance croissante des approches axées sur les consortiums ONG et la plus grande collaboration entre les organisations à propos d'initiatives telles que le projet de renforcement des capacités d'urgence au niveau mondial et les approches au niveau des pays individuels, comme le programme de secours prolongé au Zimbabwe (DFID 2007; Jones 2006).

L'amélioration des partenariats entre les acteurs onusiens et non onusiens constitue l'un des buts de la réforme humanitaire. Les entretiens menés aux fins de ce rapport confirment les inquiétudes régulièrement exprimées par les ONG au sujet de l'efficacité et de l'efficacité des organes de l'ONU

sur le plan de la gestion et du déboursement aux partenaires ONG des fonds communs. En dépit des espoirs suscités par la plate-forme humanitaire mondiale, qui rassemble les organisations humanitaires onusiennes, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG en vue de renforcer les principes du partenariat, de nombreux participants se sentent frustrés par la lenteur des progrès relatifs à ce « quatrième pilier » de la réforme humanitaire. Chose intéressante, plusieurs représentants ONG témoignent également de leur appréciation du rôle joué par le Coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU qui a tendu la main à leur communauté ; ils estiment que leurs opinions sont prises en compte et que leur accès s'est amélioré depuis qu'il exerce ses fonctions.

La coordination des bailleurs de fonds est un autre thème régulièrement évoqué. Stoddard (2008) observe que « les bailleurs de fonds ayant une forte présence sur le terrain ont tendance à privilégier une approche 'cavalier seul' ». C'est au niveau du terrain que le plus gros travail reste à faire sur ce plan. Ceci dit, la mission inter-donateurs mise en place au Sud-Soudan est généralement considérée comme inefficace (Harvey 2009c). Une étude de la coordination des bailleurs de fonds sur le terrain recommande à ces derniers de tirer un maximum de profit de leur capacité collective grâce à la mise en commun des compétences, des connaissances et des ressources (Spaak & Otto 2009).

3.3.4 | Suivi et évaluation

Les opinions varient concernant les progrès réalisés, à l'intérieur du système, en matière de suivi et d'évaluation de l'action humanitaire. Beck (2003) identifie le suivi comme faiblesse clef du système, même si un certain progrès a apparemment été réalisé. Les évaluations étudiées sont nombreuses à constater des limitations graves du suivi effectué et c'est l'un des domaines où des améliorations sont évidemment indispensables. La plupart des personnes sondées sont toutefois d'avis que la qualité du suivi et de l'évaluation des projets s'est

améliorée dans l'ensemble. Lors des entretiens, les opinions sont partagées, même au sein d'une même organisation. Certains représentants ONG affirment qu'il y a peu de signes d'amélioration et que le suivi constitue une réelle faiblesse. Parallèlement, quelques innovations ont vu le jour.

Un jugement positif est porté sur les évaluations en temps réel (ETR), jugées particulièrement utiles dans le cadre de situations d'urgence subites pour « remédier aux problèmes avant qu'ils ne deviennent trop graves ... battre le fer pendant qu'il est chaud et pendant que l'attention des bailleurs de fonds et des gestionnaires de l'organisation continue d'être tournée vers la situation » (Cosgrave et al. 2009). L'ONU a mis en place un groupe d'intérêt sur les ETR qui a pour mandat, en accord avec l'IASC, de faire des ETR une règle générale. Quelques exemples positifs d'initiatives dans différents secteurs sont signalés, notamment l'approche de suivi continu que Valid vient de développer pour les projets nutritionnels (SQUEAK), les progrès relatifs à la couverture représentant l'objet essentiel du suivi.

Les exemples négatifs ne manquent pas. Les évaluations des projets de retour au Soudan et en Angola évoquent la faiblesse du suivi des rapatriés (Crisp et al. 2008; Duffield et al. 2008). Cosgrave et al. (2007) observent que « le suivi a été élémentaire » au Mozambique, les rapports s'intéressant essentiellement à la quantité des apports et à la couverture plutôt qu'à la qualité ou l'impact de l'assistance fournie. Au Kenya, Simkin et al. (2008) constatent, au sujet du PAM, que « dans de nombreux cas, les indicateurs d'impact et les outils de suivi n'arrivent pas à influencer et à améliorer les programmes ». Par ailleurs, dans une revue ALNAP récente, les indicateurs d'impact qui ne parviennent pas à influencer la programmation sont signalés comme problème plus répandu (Proudlock et al. 2009). Maxwell & Burns (2008) font état du « peu de suivi des moyens d'existence et de l'absence quasi totale de suivi post-distribution » au Sud-Soudan. Dans une étude des programmes d'alimentation supplémentaire, Navarro-Colorado (2007) affirme que les comptes rendus des programmes et l'analyse

des statistiques sur les résultats sont « largement insuffisants » dans de nombreux cas et recommande d'établir des normes minimales en matière d'établissement de rapports.

Plusieurs évaluations soulignent l'importance critique d'une amélioration du suivi des dispositifs de mise en commun des fonds (Willits-King 2007). Barber et al. (2008) plaident en faveur de « la mise en place, par le Coordonnateur des secours d'urgence (ERC), de mécanismes robustes d'assurance qualité et d'examen par les pairs pour que l'amélioration, l'apprentissage et l'obligation de rendre compte soient assurés à toutes les étapes des processus liés au CERF » (Barber et al. 2008). Le Secrétaire général de l'ONU (2009b) observe que les acquis de la période précédente ne sont pas évoqués dans les PAC traditionnels, d'où un manque de responsabilisation collective, mais que les revues à mi-parcours en 2009 des PAC témoignent d'une amélioration des rapports des clusters qui font état des progrès par rapport aux objectifs.

HAP (2008) retient que les pratiques d'évaluation ne prennent toujours pas au sérieux le concept de responsabilisation descendante. De même, le projet « Ecoute » constate que « les structures d'incitation dominantes n'ont pas l'habitude de récompenser ceux qui consacrent davantage de temps aux communautés », tandis que les indicateurs de suivi des performances mettent l'accent sur les rendements plutôt que sur la qualité des relations ou des processus (CDA 2008a).

Les enjeux du suivi sont également signalés lors des consultations avec les bénéficiaires. Pour les bénéficiaires sondés par le projet « Ecoute » en Ethiopie, les problèmes relatifs à la qualité des biens et services sont la conséquence de l'absence de contrôle et de suivi par les organisations humanitaires (CDA 2006a). Au Sri Lanka, l'importance de visites régulières de suivi est de loin la question plus brûlante évoquée au sujet des rôles et responsabilités des bailleurs de fonds (CDA 2007b). A Galle, un homme affirme que « l'aide extérieure met l'accent sur les comptes rendus. S'ils sont bien préparés, la réalité n'est pas prise en considération ». Au Kosovo, les gens sont d'avis que



le personnel international ne passe pas assez de temps sur le terrain et compte trop sur les agents et organismes locaux, qui sont parfois corrompus ou influencés par des considérations politiques. Le rapport constate que les gens n'ont cessé de demander « pourquoi personne n'est revenu ? Pourquoi ne sont-ils pas venus voir comment les fonds ont été déboursés, quelle était la qualité des matières utilisées et qui est-ce qui les recevait ? » (CDA 2007c).

L'impression que les organisations internationales n'investissent pas suffisamment dans l'analyse des contextes d'intervention, au-delà d'un suivi un peu mécanique des rendements des projets, est un thème qui revient souvent dans la documentation humanitaire. Ceci dit, quelques cas d'investissement dans des recherches et analyses plus approfondies sont signalés. A titre d'exemple, Vision du Monde a mis au point des outils pour analyser les situations d'urgence complexes (interpréter les contextes turbulents) et mieux comprendre le concept d'engagement régi par des principes auprès des militaires (HISS-CAM). Thompson (2008) observe, au moment de l'expérience pilote HISS-CAM en Géorgie et au Myanmar, que le personnel considère que l'outil « a facilité un processus analytique de « due diligence » (vérification préalable). Les personnes interrogées signalent aussi un renforcement des interactions et partenariats avec les institutions universitaires au sujet des recherches sur les enjeux et contextes humanitaires clefs. La collaboration de l'IRC avec ses partenaires universitaires sur les évaluations d'impact, les partenariats avec l'université Tufts relatifs à l'élaboration de normes de production animale et l'analyse approfondie des moyens d'existence dans le nord de l'Ouganda et au Soudan sont autant d'exemples récents (Stites & Akabwai 2009; Young et al. 2009).

Par ailleurs, plus en plus de possibilités se présentent pour améliorer la gestion et le partage des informations lors des situations d'urgence grâce à l'utilisation créative des technologies de l'information. Des innovations comme Frontline SMS et Ushahidi proposent de nouvelles méthodes de collecte et de diffusion des informations en cas de crise. Ces

nouveaux outils se distinguent par la possibilité qu'ils offrent aux personnes touchées par les situations d'urgence de produire et partager des informations – comme l'illustre l'utilisation d'Ushahidi, par les gens touchés par la violence après les élections au Kenya, pour le mappage des éruptions de violence. Le projet pilote de Vision du Monde d'identification automatique et de collecte des données (Automatic Identification and Data Collection – AIDC) représente « une tentative systématique d'intégrer les technologies et pratiques commerciales innovatrices dans les dernières étapes de la programmation humanitaire de Vision du Monde » (Narhan 2008). Un système informatique (matériel et logiciel) a été mis au point, qui prévoit l'utilisation de scanners portables de codes-barres pour gérer l'identification des bénéficiaires et l'affectation des rations alimentaires. L'évaluation du projet pilote, menée en automne 2008, conclut à la nécessité de régler quelques problèmes technologiques avant d'agrandir l'échelle, mais affirme que « l'emploi par Vision du Monde de dispositifs portables dans le cadre de la programmation alimentaire apportera une contribution précieuse » (Carr 2008; Ramalingam et al. 2009a).

La communauté humanitaire peut évidemment tirer profit des avancées sur le plan des technologies de l'information et des communications (TIC), mais jusqu'ici les TIC ont été mises en œuvre d'une manière ad hoc. Des ONG de tous genres ont adopté différents aspects des TIC dans le cadre de leurs opérations quotidiennes. Des sites web, des portails, des wikis, des blogs et des sites de réseau social sont venus révolutionner la manière dont les informations sont échangées en interne, tout en élargissant la portée de la diffusion extérieure. Le développement le plus dynamique dans le domaine des TIC concerne le mappage géospatial. Qualifiées typiquement de systèmes d'information géographique (SIG), des applications comme Google Earth fournissent des images en temps réel, tandis que les systèmes de positionnement global (GPS) permettent au personnel de terrain de collecter, transmettre et analyser des données plus exactement et plus rapidement qu'avant. Non seulement cette technologie a-t-elle un impact immédiat sur le terrain lors des situations d'urgence

mais les données collectées peuvent servir de base à une analyse statistique à plus long terme pour les évaluations de l'impact des projets. Le développement des technologies de traçage météorologique permet aux ONG de prédire avec pas mal de certitude à quels endroits des catastrophes liées au climat vont se produire et provoquer le plus grand besoin de services. Ce sont pourtant essentiellement les ONG individuelles qui se servent de cette technologie. Etant donné qu'il y a souvent, dans les scénarios de catastrophe et de secours d'urgence, plusieurs ONG qui interviennent sur les lieux, l'échange de données brutes entre les organisations peut être extrêmement utile, notamment sur le plan de la coordination des efforts.

3.3.5 | Ressources humaines et capacité organisationnelle

La nécessité de renforcer la capacité globale du système humanitaire est régulièrement évoquée. La revue de l'intervention humanitaire (Adinolfi et al. 2005) conclut que « le manque de planification préalable relative aux ressources humaines et aux capacités sectorielles représente la lacune principale identifiée au niveau des organisations humanitaires ». Plus récemment, l'indice des interventions humanitaires (HRI 2009) conclut à la nécessité de continuer à renforcer la capacité globale du système, puisque les acteurs internationaux tournent déjà « à plein régime ». Les réponses au sondage HRI accordent une mauvaise note aux bailleurs de fonds dans toutes les crises en ce qui concerne leur soutien de la planification d'urgence et du renforcement des capacités d'intervention. L'importance critique des ressources humaines en tant que facteur déterminant clef de l'action humanitaire efficace est de plus en plus généralement reconnue. D'après Webster & Walker (2009), « une intervention réussie passe par les gens concernés » ; pour ces auteurs, « investir dans les gens représente l'un des moyens les plus décisifs d'améliorer les interventions » et « la construction de relations et de confiance partout dans l'organisation est indispensable ».

En partie pour remédier à ces faiblesses apparentes, de nombreuses initiatives visant à renforcer les

capacités d'intervention ont été lancées au sein des organisations individuelles et par différents réseaux, y compris le projet de renforcement des capacités d'urgence (Emergency Capacity Building – ECB). Pour Morris & Shaughnessy (2007), le projet ECB a largement contribué à améliorer les capacités d'intervention d'urgence des organisations participantes. Les capacités d'action humanitaire sont en voie de renforcement au sein d'organisations individuelles, de fédérations d'organisations et de différents secteurs. Les bailleurs de fonds ne publient pas beaucoup d'évaluations ou d'analyses systématiques des capacités des agences d'exécution, exception faite du cas, identifié dans la synthèse des évaluations, de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Sida). Cette dernière mène régulièrement des études des capacités de ses organisations humanitaires partenaires afin de trouver les voies les plus efficaces et performantes pour acheminer le financement humanitaire suédois.

Certains bailleurs de fonds investissent dans des actions de renforcement des capacités d'institutions spécifiques. L'une des évaluations conclut qu'il reste à voir si le soutien apporté, par le projet Action sanitaire lors des crises (HAC), aux capacités d'urgence de l'OMS a été efficace (Harnemeijer & Meeux 2007). La FAO a consacré des investissements considérables à l'amélioration de ses interventions humanitaires, qui représentent actuellement à peu près la moitié du volume annuel d'activités et 30 fois celui d'il y a une décennie (Barber et al. 2008).

Une enquête portant sur les capacités EAH dans les situations d'urgence révèle une impression généralisée d'amélioration de la dotation en personnel, de l'approvisionnement, du financement, de la planification préalable, des flux d'information et de la coordination dans le secteur depuis cinq ans. « Ceux qui considèrent que la situation s'est améliorée dans le secteur EAH au cours des cinq dernières années sont nettement plus nombreux que ceux qui constatent une détérioration ». (Cosgrave 2009).

Par ailleurs, les gouvernements nationaux touchés par les catastrophes sont désormais plus à même,



à ce qu'il paraît, de répondre aux besoins de leurs propres citoyens. Cela dépend bien évidemment du contexte et ce ne sont pas tous les gouvernements qui renforcent leurs capacités, mais il y aurait bien une tendance générale chez les gouvernements à s'intéresser davantage aux enjeux de la gestion des catastrophes (Harvey 2009b). Dans un rapport publié en 2009, la Stratégie internationale de prévention des catastrophes de l'ONU (UNISDR) rend compte des progrès considérables sur le plan du renforcement des capacités, des systèmes institutionnels et des lois pour combler les lacunes au niveau de la planification préalable aux catastrophes et des interventions. Les entretiens confirment cette impression, de nombreuses personnes interrogées observant que les Etats commencent à s'affirmer davantage et font preuve d'une volonté accrue de mieux contrôler les interventions d'urgence.

Pour certaines personnes répondant au sondage, mais pas une grande majorité, la qualité globale des agents humanitaires sur le terrain s'est améliorée dans l'ensemble. Aucune amélioration sensible de l'appui et de l'orientation donnés au personnel de terrain par le siège n'est évoquée. Lors des entretiens, les représentants ONG affirment que le système est encore excessivement axé sur les expatriés mais que les expatriés sont, au moins, mieux formés, mieux qualifiés et plus compétents qu'il y a une décennie. Certaines ONG signalent une plus grande diversité des nationalités et une plus grande représentation des femmes dans les postes supérieurs. La faiblesse de la direction du secteur ONG est évoquée lors des entretiens, l'une des personnes interrogées observant « qu'il n'existe pas un groupe suffisamment énergique de cadres supérieurs responsables des interventions d'urgence au sein des plus grandes ONG. Et c'est devenu trop administratif – elles n'ont pas la capacité de parler d'autorité sur les grandes questions »

Les évaluations et entretiens attirent l'attention sur le nombre accru d'effectifs dans des postes clés lors de situations d'urgence, les meilleures capacités de mobilisation instantanée des intervenants et les investissements plus importants consacrés aux capacités du personnel, notamment la création

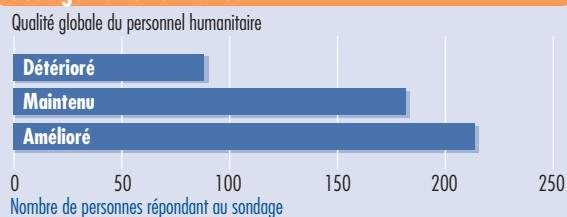
de postes pour l'apprentissage organisationnel et le recrutement de gestionnaires du bien-être du personnel (Cosgrave & Herson 2008; Morris & Shaughnessy 2008). Certaines évaluations constatent l'efficacité des affectations stratégiques de personnel.

Ceci dit, les évaluations sont nombreuses à signaler la nécessité d'investir davantage dans les systèmes de gestion des ressources humaines. A ce titre, toute une série d'évaluations cite le taux élevé de rotation de personnel, les difficultés de recruter du personnel expérimenté ou de trouver du personnel ayant les compétences linguistiques requises (Bourgeois et al. 2007; Crisp et al. 2008; Duffield et al. 2008). La difficulté de trouver du personnel expérimenté acceptant de travailler dans les situations les plus difficiles est évoquée par plusieurs personnes interrogées et dans plusieurs rapports d'évaluation. Les postes « peu populaires », comme au Tchad ou au Darfour, sont souvent pourvus par des agents humanitaires moins expérimentés et affichent un taux élevé de rotation de personnel.

Plusieurs évaluations témoignent des efforts pour investir dans les compétences et capacités des agents nationaux, qui occupent d'ailleurs de plus en plus souvent des postes de cadres supérieurs au sein des organisations humanitaires (Damerell 2008; EPN 2004; People In Aid 2007; Swords 2006). L'impression se dégage toutefois des entretiens que des efforts plus importants s'imposent dans ce domaine. Les tensions existant entre le personnel national et international sont évoquées dans plusieurs rapports d'évaluation. A titre d'exemple, Sperl et al. (2006) observent qu'un

Figure 9

Résultat du sondage – compétences et profil des agents humanitaires



nombre excessif d'agents internationaux a été déployé dans le cadre de l'intervention du HCR au Liban et que le personnel national avait l'impression d'être mis sur la touche et marginalisé après l'arrivée des membres de l'équipe d'intervention d'urgence. La possibilité de créer une association professionnelle et un processus d'accréditation pour les agents humanitaires fait actuellement l'objet de discussions auxquelles une étude menée par Save the Children est en train de donner suite (ELHRA 2009).

Les évaluations et la documentation générale s'intéressent peu à la question de savoir si les agents de terrain reçoivent suffisamment de soutien et d'encadrement de la part de leurs organisations, question qui mérite sans doute une attention plus poussée. Pendant les entretiens, des préoccupations sont exprimées au sujet du risque de surcharger le personnel de terrain d'une liste sans cesse croissante d'exigences relatives aux nouvelles normes, lignes directrices, questions transversales et priorités organisationnelles.

3.4 | Interconnexion et renforcement des capacités locales

Les auteurs ont voulu poser les questions suivantes au sujet de l'interconnexion :

- Les organisations internationales assurent-elles correctement les rapports avec les acteurs locaux et la promotion de la participation des populations touchées sont-ils bien assurés ?
- La communauté internationale cherche-t-elle activement à renforcer les capacités locales d'intervention humanitaire ?

Les évaluations sont de plus en plus nombreuses à signaler les rôles critiques joués par les acteurs locaux. L'intervention à la suite du cyclone Nargis, entre autres, a été essentiellement assurée par les acteurs nationaux, en partie à cause des restrictions sur l'accès des organisations humanitaires internationales. Turner et al. (2008) rendent compte des résultats impressionnants obtenus par les particuliers, les entreprises privées, les groupes d'étudiants et les

organismes locaux, dont le rôle dans l'intervention a été prééminent. Le secteur privé au Myanmar a également joué un rôle important dans la distribution du secours, la mobilisation des employés, l'appui logistique et la construction d'abris. L'intervention à la suite des déplacements liés au conflit au Pakistan en 2009 a été dirigée par les communautés pashtounes, la plupart des personnes déplacées étant logées chez des familles d'accueil (HPG 2009). Dans les territoires palestiniens occupés, OCHA observe que les quatre principaux comités Zakat ont fourni de l'aide alimentaire à 145 450 ménages pendant la deuxième intifada, ce qui en fait le donateur le plus important d'aide alimentaire après l'UNRWA (Scheumer-Cross & Taylor 2009). Lors de l'intervention à la suite du séisme Yogyakarta en Indonésie, les fortes traditions de solidarité ont permis de renforcer l'action locale. Les efforts des populations locales ont été soutenus par de nombreux bénévoles venus en camion des villes et universités environnantes (Wilson & Reilly 2007).

Les gouvernements ont l'air de commencer à s'affirmer davantage et font preuve d'une nouvelle volonté d'exiger le respect de l'autorité souveraine des Etats de décider si et comment il faut intervenir à la suite des catastrophes à l'intérieur de leurs frontières nationales. Là où les gouvernements ont des capacités et sont soucieux du bien-être de leurs citoyens, les interventions ont de bonnes chances de succès, celles du gouvernement du Mozambique à la suite des inondations en 2007, de l'Inde à la suite du tsunami et du Pakistan et de l'Indonésie à la suite des séismes étant jugées particulièrement efficaces (Cosgrave et al. 2007; Wilson & Reilly 2007). L'intervention à la suite de l'une des plus graves catastrophes de 2008, le séisme Sichuan en Chine, a été essentiellement dirigée par le gouvernement, les acteurs internationaux jouant un rôle marginal. Dans d'autres contextes, cette attitude des gouvernements s'avère plus problématique, comme en témoignent l'expulsion des organisations d'aide du Soudan, l'hésitation initiale à autoriser l'accès des intervenants internationaux à la suite du cyclone Nargis au Myanmar et le milieu d'intervention restrictif au Sri Lanka. Quoi qu'il en soit, les Etats jouent désormais



un rôle plus central dans les interventions à la suite des catastrophes et cette situation ne va probablement pas changer (Harvey 2009b). Pour Young et al. (2007), « à la fin c'est à l'Etat souverain d'avoir le dernier mot concernant l'aide internationale dont il a besoin et qu'il demande ». Un plaidoyer robuste assuré par l'ONU et d'autres acteurs n'est pas sans influence et n'est pas déplacé, mais la prudence est de mise pour éviter de donner l'impression « d'insister ».

Un manque d'investissement dans les capacités d'intervention locales et nationales figure parmi les conclusions clefs de la CET et des revues ALNAP précédentes (Christoplos 2005; Telford et al. 2006). A en croire l'enquête HRI (2009), le soutien des capacités locales continue d'être un domaine problématique, que ce soit pour les bailleurs de fonds ou les agences d'exécution. L'affaiblissement des capacités locales est également signalé lors des consultations avec les bénéficiaires (CDA 2007b). Les évaluations récentes et les entretiens menés dans le cadre de cette étude témoignent toutefois d'un début d'amélioration des rapports que les acteurs humanitaires internationaux entretiennent avec les capacités nationales et locales, les acteurs nationaux jouant un rôle de premier plan dans certains contextes. Il importe de citer, en contrepoids des critiques relatives à l'affaiblissement des capacités du fait de l'aide humanitaire, les vraies tentatives de renforcement et de prise en compte des capacités gouvernementales existantes. La richesse et la force comparatives du système humanitaire international en font parfois la cible facile de critiques plutôt automatiques qui ne tiennent pas compte des efforts réels pour renforcer les capacités ni des entraves réelles à la collaboration avec les institutions locales dans certains contextes.

A en croire les réponses au sondage, de grandes majorités dans toutes les régions considèrent que les efforts de renforcement des capacités se sont intensifiés au cours des deux ou trois dernières années. Dans toutes les régions sauf le Proche-Orient, les personnes sondées indiquent que les réunions de coordination se déroulent typiquement en langues locales ou sont traduites. Elles évoquent un accroissement du financement accordé par les bailleurs de fonds internationaux aux organisations locales. En examinant

l'interaction entre la communauté humanitaire internationale et les autorités des pays d'accueil, la plupart des personnes répondant au sondage accordent un score de « Suffisant : La communauté internationale a recherché activement l'engagement des autorités nationales, mais la faible capacité l'a empêché ». Elles sont 21 % à accorder un score de « Bon : Les autorités nationales ont dirigé ou se sont engagées de façon centrale dans la planification et la coordination des projets d'aide ». Un pourcentage à peu près égal répond « Mauvais : Les autorités n'ont pas beaucoup participé, et la communauté internationale les a consultées minimalement ». Pour le personnel onusien interrogé, le renforcement des capacités nationales est un enjeu qui revêt de plus en plus d'importance. Deux thèmes sont proposés pour le segment humanitaire de la session 2010 du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations unies : le renforcement des capacités et le partenariat avec les gouvernements d'accueil.

De nombreuses organisations mettent depuis toujours l'accent sur le travail avec et par l'intermédiaire des organisations locales partenaires. Le renforcement des capacités représente désormais un domaine prioritaire d'action pour certaines organisations clefs. A ce propos, suite à une revue de ses politiques relatives au développement des capacités, la division d'urgence d'UNICEF a fait du renforcement des capacités l'objectif primordial de sa stratégie organisationnelle (Bellour & Mahoney 2009; UNICEF 2009). L'un des éléments les plus importants de la mission de la FICR, que reflètent ses quatre objectifs essentiels, consiste à rendre la société civile et les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge plus capables de faire face aux situations urgentes de vulnérabilité. Une revue stratégique récente constate une augmentation sensible des capacités d'acheminement de l'aide des sociétés nationales au niveau local (FICR 2009). Des efforts sont également consacrés à la responsabilisation des membres au Sud des grandes fédérations ONG comme Vision du Monde et Save the Children. Le siège d'ActionAid se trouve désormais dans le monde en développement.

Les évaluations continuent de souligner les faiblesses du soutien accordé aux partenaires locaux par les acteurs internationaux. Un thème qui revient dans plusieurs évaluations est l'impression qu'ont les organisations partenaires locales d'être traitées toujours comme maîtres d'œuvre et non pas comme de vrais partenaires (Walden 2008). A titre d'exemple, à la suite du cyclone Sidr, Oxfam a bien travaillé par l'intermédiaire des partenaires ONG locaux, mais n'a pas suffisamment appuyé les capacités des ONG ayant peu d'expérience des situations d'urgence, a failli les submerger d'obligations complexes en matière d'établissement de rapports et n'a pas bien assuré la transmission des décisions de programmation clefs (Walden et al. 2008). En RDC, le cycle semestriel de budgétisation et de planification du HCR a limité les possibilités de partenariat avec les ONG nationales n'ayant pas accès au préfinancement (Bourgeois et al. 2007). Des préoccupations sont exprimées pendant les entretiens au sujet du renforcement des capacités, qui a pu être oublié ou pas poursuivi assez vigoureusement. L'expérience au Darfour est importante dans ce sens, comme l'a souligné l'un des représentants de l'ONU :

« Lorsque 13 ONG ont été expulsées du Darfour, personne n'a vraiment abordé les questions difficiles, c'est-à-dire pourquoi, au bout de 3, 4 ou 5 ans, n'y avait-il pas de capacités locales ? Que faisaient les ONG pendant toutes ces années-là ? Comment est-ce possible que les gens soient aussi vulnérables sans elles depuis le temps qu'elles sont là ? Pourquoi n'ont-elles pas créé des capacités ? »

Les gouvernements donateurs n'ont pas non plus l'air de s'intéresser énormément au soutien direct des partenaires locaux. Cela reflète les objectifs d'une opération globale visant à réduire les frais administratifs et mieux respecter l'obligation de rendre des comptes à leur propre public, avec pour résultat net que les règles sont encore moins souples qu'avant. Ceci dit, Willits-King (2007) constate que la mise en commun des fonds, en RDC, a été d'une grande utilité, permettant d'accorder un financement important aux ONG locales – 3,3 millions de dollars pour 13 organisations. En Somalie, les ONGL autrefois

exclues des relations de financement entre bailleurs de fonds et agences d'exécution sont intégrées dans le Fonds d'intervention humanitaire somalien. Par contraste, au Soudan, les 418 000 \$ versés à deux ONGL ne représentent qu'une proportion infime du financement global et les ONG locales ont été exclues du fait des lourdes exigences en matière d'administration et de coordination et de la lourdeur du processus de rédaction des plans de travail.

3.4.1 | Responsabilisation et participation

Les auteurs se sont proposé d'analyser la suffisance de la participation des populations touchées et des modalités de responsabilisation descendante. Les conclusions sont incluses ici sous la rubrique de l'efficacité, mais sans oublier qu'il s'agit d'une question transversale à examiner également par rapport aux autres critères.

L'idée qu'il importe d'assurer une plus grande responsabilisation descendante et une plus grande participation des populations touchées par les catastrophes gagne du terrain (Brookings 2008; HAP 2008). Les réponses au sondage annuel HAP sur les impressions de la responsabilisation humanitaire témoignent d'une plus grande confiance relative aux interventions auprès des survivants des catastrophes, même si des améliorations ultérieures sont jugées nécessaires. Les trois quarts des 658 personnes répondant au sondage ont l'impression que l'obligation de rendre compte aux bénéficiaires est mieux respectée (HAP 2009). Par contre, lors de nombreuses catastrophes, trop peu de gens savent ce qu'ils ont le droit de recevoir ou comment se plaindre s'ils ne le reçoivent pas ; ils ne sont pas en mesure de participer de façon active et sérieuse à la planification et l'acheminement de l'aide. Le programme de recherche d'Oxfam sur le tsunami conclut que « trop souvent, les connaissances, capacités et priorités des communautés ont été passées sous silence et leurs membres considérés plutôt comme consultants ou bénéficiaires passifs de l'aide que comme partenaires égaux dans le processus » (Oxfam 2009b).



Le point de vue le plus important sur la performance est évidemment celui des populations touchées par les catastrophes. Comme l'affirment Cosgrave & Herson (2008), « l'opinion des populations touchées doit primer » et les points de vue des communautés sur la qualité de l'intervention sont souvent tout à fait différents de ceux des intervenants. Signe positif, on commence à voir une littérature plus riche sur les points de vue des bénéficiaires. Des initiatives telles que le projet « Ecoute » et les enquêtes menées parmi les bénéficiaires par l'institut Fritz témoignent d'un intérêt accru pour les avis des bénéficiaires sur la performance. Le désir de participer plus sérieusement à la planification et la mise en œuvre est un thème qui revient régulièrement dans les consultations avec les bénéficiaires. (CDA 2008d ; HAP 2009).

Les consultations avec les bénéficiaires sont souvent structurées autour de thèmes particuliers ou orientées vers des aspects négatifs (ex. mécanismes de réclamation, recherches sur la corruption ou les abus sexuels), ce qui peut faire oublier les aspects positifs. Les avis des bénéficiaires ne sont pas toujours négatifs. En Ethiopie, le projet « Ecoute » a recueilli des commentaires sur l'importance de l'aide alimentaire pour la survie pendant les sécheresses et, en Angola, l'un des sentiments le plus fréquemment exprimé est une gratitude profonde pour toute aide parvenue aux populations (CDA 2006a, 2006c). Une enquête menée par l'institut Fritz parmi les bénéficiaires 10 mois après le séisme au Pakistan révèle que les gens sont satisfaits de l'aide reçue mais qu'il existe toujours des besoins non couverts d'assistance de base (Fritz Institute 2006).

Pour les personnes répondant à notre sondage, la participation des bénéficiaires à la programmation (planification, conception et évaluation des projets) n'a pas été suffisante. Chose intéressante, dans toutes les régions sauf le Proche-Orient, elles constatent néanmoins une amélioration globale de l'accès des populations bénéficiaires à l'information concernant les interventions humanitaires et de leur aptitude à se plaindre et demander réparation. Parmi les ONG, la plupart des personnes interrogées évoquent les progrès réalisés et les améliorations des pratiques organisationnelles relatives à la responsabilisation

au cours des trois à cinq dernières années. Cela ne les empêche pas d'observer que les pratiques améliorées ne sont pas partout mises en œuvre et que le défi consiste à les faire adopter par l'ensemble des organisations. Les résultats de l'investissement plus important consacré par les organisations aux dispositifs de réclamation et de restitution sont mitigés. Investir davantage dans la réduction des risques de catastrophes (RRC) permet d'appuyer la participation et la responsabilisation. S'engager auprès des communautés au sujet de la RRC peut vraiment changer la qualité de la participation aux interventions par la suite. Du côté de l'offre, les bailleurs de fonds commencent à accepter l'idée de baser l'évaluation de la performance en partie sur les opinions des bénéficiaires, ce qui favorise aussi le processus d'amélioration.

Le partenariat HAP a mis au point la norme HAP et démarré un processus de certification pour ses organisations membres. Le processus de certification est jugé utile par plusieurs personnes interrogées dont les organisations sont en train d'y participer, qui le voient provoquer des changements au sein des programmes dans les différents pays et favoriser un examen plus systématique des mesures pratiques permettant d'améliorer la participation.⁴⁴ Le déploiement de personnel HAP dans des situations d'urgence récentes reçoit également un accueil positif de la part des membres. Le guide « assez bon » sur l'appréciation participative de l'impact et la responsabilisation, rédigé par le projet ECB et largement diffusé et utilisé, figure parmi les initiatives récentes en matière de responsabilisation (ECB 2007). Le centre international Feinstein, qui s'est joint aux organisations humanitaires pour développer une méthodologie d'évaluation participative de l'impact, affirme qu'une analyse plus approfondie de l'impact favorisera l'amélioration de la programmation et l'apprentissage au sein des organisations, tout en représentant un outil puissant de plaidoyer permettant d'influencer l'élaboration des politiques et des directives relatives aux bonnes pratiques (Burns et al. 2008; Catley et al. 2007; Watson 2008). A ce propos, les enseignements tirés de l'expérience en Ethiopie ont servi à la rédaction de lignes directrices,

approuvées par le gouvernement, concernant les bonnes pratiques d'intervention dans le secteur de l'élevage (Behnke et al. 2008).

Les innovations et les efforts pour créer des mécanismes efficaces de réclamation ne manquent pas. Les évaluations continuent néanmoins de constater l'efficacité limitée des dispositifs établis (ex. boîtes à réclamations auxquelles on ne touche pas) et l'insuffisance de la capacité de donner suite aux réclamations et de les résoudre (Walden et al. 2008). A titre d'exemple, les dispositifs de réclamation dans les camps des déplacés internes en Ouganda sont jugés insuffisants et inadaptés, si c'est qu'ils existent (Bailey 2008). Les bénéficiaires ont souvent du mal à se plaindre ou à faire part aux intervenants de leurs préoccupations et hésitent à le faire. Dans de nombreux cas, les bénéficiaires redoutent un éventuel impact négatif sur l'assistance ou s'imaginent qu'aucune suite ne sera donnée à leurs réclamations. Lattu (2008), ayant consulté des réfugiés en Namibie, au Kenya et en Thaïlande, constate que les bénéficiaires ont l'impression d'avoir peu de possibilités de présenter des réclamations, redoutent de ne plus recevoir d'aide s'ils osent se plaindre et s'inquiètent de voir manquer de confidentialité et de sécurité les voies qui leur sont ouvertes. L'étude révèle que les bénéficiaires de l'aide humanitaire sont au courant des abus sexuels et de l'exploitation qui sévissent autour d'eux, mais l'immense majorité des 295 personnes consultées n'a pas l'intention de se plaindre. HAP (2008) constate que les gens voient d'un œil favorable les efforts des organisations pour aborder les réclamations mais souligne à la fois la nécessité d'établir des voies plus adaptées pour la présentation de réclamations et l'importance de changer les attitudes du personnel vis-à-vis des réclamations.

Quelques exemples existent de dispositifs de réclamation apparemment plus performants. A la suite du tsunami, la Commission sri lankaise des droits de l'homme a créé une cellule de suivi du secours d'urgence (Disaster Relief Monitoring Unit - DRMU), qui a reçu plus de 17 000 réclamations et en a réglé entre 55 % et 60 %. Le travail de la DMRU

a suscité un respect à peu près universel, les ONGI se proposant de l'appuyer. A ce titre, Oxfam a financé les bureaux locaux de la Commission des droits de l'homme et du personnel supplémentaire (Wall 2006, in Brookings 2008). Après le séisme au Pérou en 2007, CARE a établi un numéro vert avec un opérateur de langue Quechua, qui a reçu plus de 200 appels, et a pu soutenir des comités de surveillance citoyenne dans le cadre d'un exercice de transparence. Le comportement du personnel vis-à-vis des bénéficiaires a donné lieu à quelques réclamations et, grâce au dispositif mis en place, le personnel s'est montré plus attentif et respectueux par la suite lors des interactions avec les bénéficiaires (Calderon 2008).

Borton (2008) affirme que, pour la plupart, les évaluations ne cherchent toujours pas systématiquement à recueillir les opinions des bénéficiaires, hormis quelques cas de bonnes pratiques. L'évaluation effectuée par Cosgrave et al. (2007) constitue un bon exemple d'une tentative sérieuse de recueillir les avis des bénéficiaires. L'équipe a rencontré plus de 400 bénéficiaires à 16 sites différents pour discuter de ce qui s'était passé pendant la situation d'urgence, des diagnostics faits, de l'aide reçue et de leurs opinions concernant l'avenir. Featherstone et al. (2009), se servant d'un cadre de responsabilisation pour évaluer l'intervention de Save the Children à la suite du cyclone Nargis, évoquent des résultats mitigés, de grands efforts ayant été consacrés à la création de comités villageois capables de fournir des informations et réaliser des programmes mais la participation des bénéficiaires au suivi et aux dispositifs de réclamation ayant été limitée.

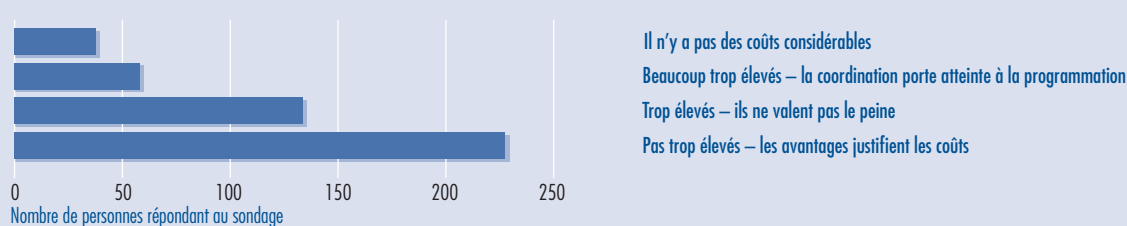
Les consultations avec les bénéficiaires attirent souvent l'attention sur le manque de transparence des organisations internationales. Pour les personnes sondées après le séisme au Pakistan, il n'y a eu qu'une consultation minimale des personnes touchées, l'immense majorité (97% et 98%) affirmant qu'elles n'ont rien pu contribuer au processus de prise de décisions relatives à la réhabilitation des moyens d'existence, à l'abri ou à l'aide alimentaire (Fritz Institute 2006). Les populations touchées par



Figure 10

Résultat du sondage – l'impact de la coordination

Les coûts de transaction de la coordination humanitaire (temps consacré aux réunions, etc.) pour les acteurs humanitaires



les catastrophes ne comprennent généralement pas le fonctionnement du système humanitaire. En analysant les risques de corruption en Ouganda, Bailey (2008) observe que « le constat le plus frappant à propos de l'idée que se font les DI de la corruption dans le cadre de l'assistance humanitaire concerne le manque d'informations concrètes à leur disposition pour déterminer si et où la corruption sévit. Les DI sont essentiellement des bénéficiaires passifs d'assistance qui n'ont pas d'influence sur les processus de ciblage ou d'enregistrement et sont pratiquement privés d'accès aux organisations humanitaires ». HAP (2008) rend compte des discussions relatives à la nécessité d'adopter des approches plus transparentes : « un bureau d'information a été créé pour les intervenants, pourquoi est-ce qu'il n'y en a pas pour les bénéficiaires ? » (Ziarat, Pakistan, novembre 2008).

Les débats relatifs à la transparence dans le secteur humanitaire ont tendance à porter surtout sur les moyens d'améliorer la communication, par les organisations humanitaires, des informations sur leurs propres projets. Wall (2008) prétend qu'il convient d'élargir le débat et se pencher sur l'échange efficace d'informations et les communications avec les populations touchées par les catastrophes : « les besoins d'information des personnes touchées par les catastrophes restent essentiellement insatisfaits parce que, tout simplement, les gens, les systèmes et les ressources nécessaires n'existent pratiquement pas ». Il observe que les grandes organisations humanitaires ont peu de capacités exclusivement affectées aux relations publiques. A Galle, au Sri Lanka, OCHA s'est joint aux intervenants et aux fonctionnaires locaux

pour dissiper la confusion parmi les populations au sujet des droits et allocations de logement.

Une campagne a été organisée, avec des spots à la radio, des affiches, un feuillet et une semaine portes ouvertes dans les bureaux des services gouvernementaux concernés (Wall 2008). A la suite du séisme au Pakistan, un projet d'information d'urgence a pu obtenir des permis d'émission extraordinaires, se mettre à reconstruire les installations radio, prévoir de petites subventions pour l'achat de matériel et une formation destinée aux journalistes sur le reportage humanitaire et réaliser une émission humanitaire d'une heure tous les jours (Rehmat 2006).

3.5 | Efficience

La grande question examinée sous cette rubrique est celle de savoir si l'efficience des acteurs humanitaires s'est améliorée, est restée inchangée ou a détérioré ces dernières années. Nous avons également cherché à déterminer si l'efficience a été renforcée ou diminuée du fait des récents efforts de réforme.

En ce qui concerne le sondage, si tout le monde, à quelques rares exceptions près, confirme la présence de coûts de transaction relatifs à la coordination, la charge que cela suppose n'est pas, pour la plus grande partie des personnes sondées, trop élevée : « les avantages justifient les coûts ». Ceci dit, une minorité assez importante - un tiers environ des réponses - affirme que les coûts de transaction sont « beaucoup trop élevés – la coordination porte atteinte à la programmation ». Les réponses des personnes sondées aux Amériques témoignent d'une attitude plutôt positive envers le coût de la coordination,

qui est considéré d'un œil bien moins favorable en Afrique. Lors des entretiens, les représentants ONG déclarent que les mesures prises, notamment pour privilégier l'approvisionnement régional et local dans la mesure du possible et travailler en partenariat, ont permis de renforcer l'efficacité. Ils préconisent une plus grande transparence des organisations et davantage de comparaisons des différentes solutions adoptées qui présentent un bon rapport coût-efficacité. Par ailleurs, les bailleurs de fonds sont de plus en plus nombreux à exiger le travail en consortium, ce qui pourrait être source d'efficacité.

L'évaluation CERF évoque une inquiétude généralisée concernant les frais généraux ou le coût d'appuyer les programmes et la façon dont ces coûts sont définis et affectés (Willits-King 2007; Barber et al. 2008). De même, une revue du rapport qualité-prix du financement irlandais pour l'intervention à la suite du tsunami constate que « l'un des enjeux clés sur le plan de l'efficacité concerne les nombreux étages par lesquels passe le financement » et plaide en faveur d'une plus grande transparence au sujet des implications financières du passage des fonds par différents étages (INTRAC 2007). Elle constate que le fonds multi-donateurs de reconstruction en Indonésie, coordonné par le Bureau de la réhabilitation et de la reconstruction et la Banque mondiale, a des frais administratifs (inférieurs à 2 %) plus faibles que les fonds d'affectation spéciale gérés par les organes de l'ONU. Des inquiétudes sont également exprimées lors des entretiens à propos du « nombre de maillons de la chaîne ».

Dans plusieurs études de cas menées par le projet « Ecoute », les personnes consultées se disent préoccupées par l'inefficacité de l'aide internationale et les montants consacrés aux frais généraux et aux salaires du personnel international (CDA 2008a; Development Initiatives 2009a). A ce titre, CDA (2007a) cite les responsables d'un groupe féminin dans la province Est du Kenya : « l'aide peut-elle parvenir aux bénéficiaires sans passer par de nombreux intermédiaires et arriver entière – c'est-à-dire telle qu'elle a été donnée par le donateur ? » CDA (2007b) cite ce fonctionnaire municipal à Batticaloa,

au Sri Lanka, qui déclare : « l'aide internationale ressemble à un gros glaçon. A mesure qu'il passe par différentes mains, il devient plus petit ».

A en croire la revue des évaluations et la documentation générale, peu d'attention est accordée à l'efficacité et au rapport coût-efficacité, malgré le fait que ce sont des questions qui méritent bien évidemment d'être étudiées de plus près. A ce propos, Harnemeijer & Meeux (2007) soulignent les différences énormes des coûts par bénéficiaire d'une intervention sanitaire à l'autre, mais observent que « visiblement, cela n'encourage pas le personnel DG ECHO à chercher à identifier les raisons de cette efficacité contrastée et / ou à y remédier ». Certaines évaluations ont essayé d'analyser l'efficacité, notamment en comparant les frais d'acheminement de l'aide signalés par les différentes organisations, mais n'ont pas réussi à cause des divergences au niveau de la budgétisation (Tod et al. 2008).

Cet oubli du rapport coût-efficacité n'est pas total. Une évaluation menée par Action Contre La Faim (ACF) d'un projet EAH en Somalie calcule à 20 € le coût par bénéficiaire direct, prenant comme point de référence des installations similaires construites en Somalie qui ont été financées par l'Union européenne (UE) et l'agence Adventist Development and Relief Agency (ADRA), présente dans la zone jusqu'en 2005 (DeGabriele 2008). Catley (2007) indique un rapport bénéfice-coût de 41:1 pour un programme de déstockage commercial en Ethiopie. Une évaluation d'un projet du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), destiné à donner des informations et conseils juridiques aux déplacés internes en Azerbaïdjan et qui a aidé les gens à remplacer des documents d'identité essentiels et accéder aux allocations, le qualifie d'extrêmement efficace par rapport à son coût. A titre d'exemple, les 300 \$ en moyenne qu'il faut dépenser pour récupérer une pension de vieillesse de 50 \$ par mois vont profiter au DI concerné pendant des années. En RDC, UNICEF et OCHA gèrent des fonds assurant une assistance plus souple pour les ONG (le Mécanisme de réponse rapide - RRM et le Programme d'assistance aux retours - PEAR). L'ONU a pu ainsi comparer de manière plus systématique le rapport



coût-efficacité de différentes organisations intervenant de façon similaire.

Les risques de corruption figurent parmi les aspects de l'efficacité traditionnellement passés sous silence mais ils sont abordés dans certains textes récents (Maxwell et al. 2008). Ces risques sont rarement analysés, contrôlés ou évalués explicitement dans le domaine public. Une évaluation du soutien accordé aux DI rentrant chez eux au Libéria fait figure d'exception, constatant que le projet a connu un niveau élevé de corruption à la fois parmi son propre personnel et dans ses transactions avec d'autres parties (Kirkby & Rose 2007). Les risques de corruption sont également signalés pendant des consultations avec les bénéficiaires (CDA 2005; 2006a; 2006c). Au Kenya, les bénéficiaires considèrent que les bailleurs de fonds et les ONG ont contribué à perpétuer la corruption endémique par manque de suivi et de présence sur le terrain (CDA 2007a). Au Kosovo, la corruption est fréquemment évoquée ; les bénéficiaires sont d'avis que la corruption a été tolérée et n'a pas fait l'objet de mesures efficaces, réduisant ainsi l'impact de l'assistance internationale (CDA 2007c). Les gens interrogés par Savage et al. (2007), au Libéria, brossent un tableau sombre de la corruption généralisée dans les camps des DI et des réfugiés, corruption qui comporte aussi l'exploitation sexuelle et l'extorsion pendant les processus d'enregistrement et de distribution.

Une revue du rapport qualité-prix du financement accordé par Irish Aid à l'intervention à la suite du tsunami conclut que « l'intervention d'Irish Aid à la suite du tsunami aurait pu être plus efficace si davantage de fonds avaient été affectés au suivi et à l'appui technique » (INTRAC 2007). Cette opinion trouve son écho dans les entretiens menés dans le cadre de cette étude : plusieurs personnes observent que la campagne incessante en faveur de la minimisation des frais administratifs aboutit à un sous-investissement chronique dans des capacités clés qui pourraient servir à améliorer les performances. L'efficacité est ainsi à peine prise en compte dans les analyses et l'on s'obstine sans doute trop à vouloir faire baisser les frais administratifs.

3.6 | Cohérence

Les auteurs ont voulu examiner, sous la rubrique de la cohérence, les questions suivantes :

- Les principes humanitaires clés, le droit international humanitaire (DIH) et le droit des réfugiés sont-ils respectés dans le cadre de la programmation humanitaire ?
- Les objectifs et actions de protection et la promotion des questions transversales que sont la maladie, l'âge, le genre et le handicap sont-ils cohérents ?

3.6.1 | Les principes humanitaires clés, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés sont-ils respectés ?

Il s'agit d'un thème complexe et difficile à aborder par rapport à la performance du système humanitaire. Les entretiens, les réponses au sondage et les conclusions récentes des différentes revues et investigations à ce sujet témoignent d'une préoccupation croissante concernant le manque de respect des principes humanitaires de base lors de nombreux conflits récents. Les organisations humanitaires évoquent un manque de respect des principes de la part aussi bien des parties en guerre que des gouvernements donateurs et de leurs militaires du fait des approches « tout compris » et « pangouvernementale » adoptées par les gouvernements occidentaux. Dans son rapport 2009, le Secrétaire général de l'ONU affirme que « les acteurs humanitaires ont de plus en plus de mal à rester fidèles à leurs principes », attirant l'attention sur l'augmentation préoccupante du nombre d'attaques contre les agents humanitaires et le risque de brouiller dangereusement la distinction entre les acteurs humanitaires et les acteurs militaires ou politiques (UN Secretary-General 2009a).

L'opinion des acteurs de terrain est spécifiquement demandée, dans le cadre du sondage, sur les progrès relatifs au respect et à l'observation des principes DIH et humanitaires par les différentes parties prenantes. A en croire les réponses, ce sont les prestataires humanitaires qui ont réalisé le plus de

progrès à ce sujet, alors que les principes sont moins bien respectés par les gouvernements d'accueil. Les gouvernements donateurs se retrouvent au milieu, une légère baisse étant citée en moyenne. Néanmoins, la plus grande partie des personnes interrogées dans le cadre de cette étude, y compris les prestataires d'aide, affirment que le système humanitaire n'arrive pas à faire face convenablement aux menaces pour les principes humanitaires de base. Elles considèrent que les organisations ne font pas suffisamment d'efforts pour maintenir des approches axées sur des principes ou plaider de manière efficace en faveur du respect des principes et du DIH par les gouvernements. D'après l'une des réponses au sondage, « nous sommes bien loin d'où nous croyions être par rapport aux principes humanitaires. Il nous faut cesser de parler exclusivement aux gens qui sont d'accord avec nous ».

Lors des entretiens, les personnes interrogées s'accordent à reconnaître que, si certaines organisations assurent une défense robuste et un plaidoyer en faveur des principes, cette approche n'est pas assez souvent adoptée par la communauté internationale dans son ensemble. Les représentants ONG sont nombreux à reconnaître la tendance à exagérer l'adhésion aux principes et observent que les priorités opérationnelles de certaines organisations les amènent à oublier un peu les principes humanitaires. A titre d'exemple, pour Oxfam, s'il est vrai que les organisations humanitaires n'ont jamais cessé de critiquer les gouvernements qui les voient comme partie intégrante de stratégies militaires et politiques globales, ces organisations pourraient en faire plus pour se faire passer pour impartiales lors des conflits (Scheumer-Cross & Taylor 2009). Par ailleurs, des préoccupations sont exprimées concernant l'utilisation des transports militaires dans des situations où cela n'est pas nécessaire, malgré des directives claires indiquant que les organisations n'ont pas, mises à part des circonstances exceptionnelles d'insécurité ou d'inaccessibilité, à faire appel aux militaires.

Le maintien de l'indépendance est jugé de plus en plus difficile face à des gouvernements qui s'affirment

d'avantage. On signale surtout la tendance des Etats concernés à adopter des lois de plus en plus restrictives par rapport aux ONG et une tendance de plus en plus marquée à expulser les organisations internationales et à exercer un contrôle plus rigoureux sur leurs activités.

Pour ce qui est des gouvernements donateurs, ils ont encore tendance à dialoguer individuellement avec les Etats concernés alors que ce serait plus efficace de faire entendre une voix collective. Les bailleurs de fonds se sont également vus critiquer pour avoir oublié, dans certains contextes, leurs responsabilités d'après l'initiative Bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire (Good Humanitarian Donorship). A titre d'exemple, en Afghanistan, le changement d'orientation vers des mesures de stabilisation et des objectifs de construction d'Etat a fait oublier un peu une crise humanitaire qui s'intensifie (Harmer & Basu Ray 2009). Cornish & Glad (2008) constatent qu'une concentration du financement humanitaire sur les provinces afghanes ayant une importance politique et militaire pour les pays donateurs membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord est devenue la norme. La pratique d'utiliser l'aide à des fins de protection des forces armées se généralise. A en croire Cornish & Glad, le financement humanitaire indépendant ne cadre pas avec l'approche « tout compris » et entraîne une restriction des fonds affectés à l'action humanitaire basée sur les besoins. Donini (2009) affirme qu'il y a « de bons arguments pour soutenir des formes d'action d'humanitaire axées davantage sur les principes et plus étroitement définies en Afghanistan » et pour séparer l'aide humanitaire des « opérations de stabilisation politiquement motivées ». Hansen (2008) observe que « tout porte à croire que l'assistance destinée à sauver des vies et les actions de protection en Irak ont été entachés d'association ou d'association erronée avec une série d'activités souvent imparfaites motivées par des objectifs militaires ou politiques ». Dans d'autres contextes, notamment au Pakistan, les considérations politiques et militaires ont tendance à l'emporter sur les préoccupations humanitaires. Les acteurs humanitaires internationaux hésitent à mettre en cause les politiques gouvernementales,



tandis que l'ONU, toujours orientée essentiellement sur le développement, manque de capacité ou de volonté d'affirmer son influence aux premiers stades de l'intervention humanitaire. Plus récemment, la désignation d'un coordonnateur humanitaire autonome et les démarches visant à renforcer l'OCHA ont permis d'améliorer la situation (HPG 2009).

La question des missions intégrées continue de préoccuper certaines organisations, même si les opinions sur leurs rôle et impact sont actuellement plus nuancées par rapport aux années précédentes (Wheeler & Harmer 2006). Dans certains contextes, l'intégration présente des opportunités réelles, par exemple au Burundi et au Libéria, où les résultats de la collaboration et de la coordination avec les acteurs politiques, militaires et de développement ont été positifs. En revanche, dans d'autres contextes, les buts politiques et de sécurité de l'ONU entrent en conflit direct avec les buts humanitaires. En RDC, l'intensification des opérations de contre-insurrection, par la mission onusienne de maintien de la paix aux côtés des forces gouvernementales, nous offre le spectacle d'une force portant l'insigne de l'ONU qui fait ouvertement la guerre contre les insurgés, ce qui risque d'affaiblir davantage les efforts pour attribuer à l'ONU le rôle d'acteur neutre et impartial (Darcy & Foliot 2009). A Haïti, la présence et le rôle d'OCHA sont perdus dans les complexités de la force de stabilisation de l'ONU et des autres organes onusiens, d'où l'absence de coordination globale de l'intervention humanitaire (Sole 2008).

Pour la plupart des personnes interrogées, le rôle des forces onusiennes de maintien de la paix est quand même nettement moins dangereux que la participation croissante des militaires occidentaux aux opérations humanitaires dans des conflits où ils sont impliqués. S'il est généralement admis que les forces armées des gouvernements participent depuis longtemps aux interventions suite aux catastrophes naturelles – et jouent souvent un rôle très efficace⁴⁵ – leur rôle dans les situations de conflit est jugé beaucoup plus controversé. L'attention est souvent attirée sur l'implication croissante des militaires des Etats-Unis dans ce qu'ils qualifient d'assistance

humanitaire en Irak et en Afghanistan. Le Programme d'urgence des commandants (Commander's Emergency Response Programme - CERP) est une réserve d'argent discrétionnaire à la disposition des commandants sur le terrain pour financer des actions civiques rapides ou des activités « cœurs et esprits », y compris « l'assistance humanitaire ». Plus généralement, la proportion des fonds d'aide contrôlée par le ministère de la Défense a augmenté de façon spectaculaire pour atteindre jusqu'à 20 % de la totalité de l'APD accordée par les Etats-Unis.⁴⁶

La tactique des « cœurs et esprits », c'est-à-dire l'échange de récompenses matérielles contre l'information, la coopération et le soutien politique, fait partie depuis longtemps des pratiques militaires et aurait des avantages sur le plan de la protection des forces armées. Par contre, elle reste extrêmement controversée du point de vue de l'indépendance et l'impartialité de l'action humanitaire. En Afghanistan, l'acheminement de l'aide, dans des véhicules à la peinture similaire, par des militaires en civil, soulève beaucoup de controverses, tout comme l'aide militaire fournie exclusivement en échange de renseignements. Par ailleurs, la caractérisation malencontreuse et blessante des ONG, par l'armée des Etats-Unis en Afghanistan, comme « multiplicateurs de force » subsiste encore (Martone 2009). Ces pratiques risquent de mettre en cause la distinction entre l'action humanitaire et militaire qu'impose le DIH, distinction jugée indispensable à la sécurité des agents humanitaires (Stoddard et al. 2006; 2009; Wheeler & Harmer 2006). Il convient de noter, toutefois, une éventuelle exagération de ce que certains considèrent comme « l'offre humanitaire » des militaires : les commandants n'ont pas trop envie de voir leurs forces perdre des compétences guerrières de base en s'adonnant à d'autres tâches et, sur le plan pratique, les principaux acteurs militaires sont débordés par les engagements en Afghanistan et en Irak. Néanmoins, les gouvernements ont et continueront à avoir un intérêt évident à pouvoir déployer des ressources à la fois civiles et militaires dans des situations de crise. A l'heure actuelle, on ne peut pas affirmer avec certitude que l'acheminement de l'aide par les militaires, activité

marginal par rapport à leurs opérations de base, a des conséquences défavorables pour les populations locales – même à court terme (Wheeler & Harmer 2006). Néanmoins, tout le monde s'accorde à reconnaître que les militaires jouent un rôle critique dans la protection des civils.

3.6.2 | Les objectifs et actions de protection et la promotion de la prise en compte des questions transversales sont-ils cohérents ?

Depuis quelques années, la question de la protection suscite de plus en plus d'intérêt au sein du système humanitaire. Des lignes directrices et des politiques ont été mises au point : un nombre sans précédent d'organisations humanitaires s'occupe désormais d'actions de protection, la protection figurant parmi les 11 domaines clefs de l'action humanitaire à coordonner dans le cadre de l'approche « cluster » (Global Protection Cluster Working Group 2008; O'Callaghan & Pantuliano 2007; Slim & Bonwick 2005). Pour O'Callaghan & Pantuliano (2007), chaque organisation a « la responsabilité, au minimum, d'intégrer les questions de protection dans ses actions de secours afin de minimiser les risques et assurer la sécurité des gens ». Ceci dit, la confusion continue de régner quant à la nature de la protection et aux acteurs qui en sont chargés. Le CICR, indépendamment du système des approches « cluster », définit et réalise ses activités de protection de base suivant son mandat et ses modalités normales de travail. Cela ne l'empêche pas de participer à des discussions et d'en animer souvent à propos de normes professionnelles agréées sur la protection en vue d'assurer des complémentarités plus efficaces (Caverzasio 2004).

En règle générale, les personnes interrogées considèrent que la protection représente un domaine de faiblesse et que l'attention accrue portée au sujet n'a pas abouti à une amélioration des performances. Plus particulièrement, on voit proliférer les organisations qui prétendent s'occuper de la protection sans avoir la même interprétation de ce qu'elle englobe, avec du personnel sous-qualifié et

des stratégies mal réfléchies, et qui ne s'intéressent pas suffisamment à ses conséquences pour d'autres aspects de l'action humanitaire. Plus angoissantes sont les violations de la confidentialité des populations touchées que l'on signale et les connaissances et l'application inégales des lois correspondantes (Bonwick 2006; Pantuliano & O'Callaghan 2006, in ODI 2009). La difficulté de mesurer l'efficacité des interventions de protection présente un défi de taille. Des efforts ont été faits récemment, sous la coordination du CICR, pour établir et faire accepter des normes professionnelles régissant les actions de protection menées par les acteurs humanitaires et défenseurs des droits de l'homme lors des conflits armés et autres cas de violence. Ces normes communément admises, publiées en novembre 2009, sont destinées à représenter un minimum que tout le monde doit respecter (CICR 2009).

Pour certaines personnes interrogées, l'approche « cluster » et le projet de création de capacités de protection (ProCAP) ont pourtant facilité la protection dans le cadre des interventions humanitaires. Grâce au ProCAP, des efforts sont consacrés au renforcement des capacités du système par rapport aux problèmes de protection. De l'avis de ces personnes, l'approche « cluster » a suscité des engagements institutionnels plus clairs, encouragé le dialogue entre les acteurs de protection et établi un cadre commun plus solide et un langage plus adapté pour les actions de protection, débouchant sur de meilleures stratégies collectives de protection.

Le système humanitaire a tendance à accorder tout d'un coup une grande importance à certains thèmes, que ce soit le VIH /SIDA au début des années 2000 ou la systématisation de la prise en compte du genre au début des années 90, puis de s'en désintéresser un peu. Pour plusieurs personnes interrogées, l'un des grands défis consiste à maintenir un intérêt suffisant au sein des organisations pour des thèmes dont il convient de systématiser la prise en compte.

Dans les réponses au sondage, des majorités importantes dans toutes les régions, et surtout au Proche-Orient, déclarent que les thèmes transversaux



(genre, âge, handicap,...) sont davantage et mieux pris en compte dans la programmation de leur organisation. Plusieurs personnes interrogées observent que l'intérêt accru pour les questions de protection permet d'améliorer la prise en compte des questions de genre et notamment la violence sexospécifique. Pour d'autres, le système continue de rater des occasions de promouvoir des changements positifs des relations entre hommes et femmes à la suite des situations d'urgence, notamment en ce qui concerne les moyens d'existence. L'évaluation des clusters évoque aussi des inquiétudes relatives à l'approche « cluster » qui, en segmentant les interventions en catégories discrètes, n'a pas assuré l'intégration plus efficace des autres questions transversales (Stoddard et al. 2007).

Plusieurs évaluations constatent que les questions de genre sont insuffisamment prises en compte (UNICEF 2007). A titre d'exemple, lors de l'intervention à la suite des inondations au Mozambique, en 2007, très peu d'attention a été accordée aux relations entre hommes et femmes – en partie à cause du fait que les fonctionnaires gouvernementaux et le personnel de l'ONU, de la Croix-Rouge et des ONG étaient presque tous masculins (Cosgrave et al. 2007). Walden et al. (2008) signalent l'absence de consultation, lors de l'intervention à la suite du cyclone Sidr au Bangladesh, avec les femmes concernant les distributions, la sélection des bénéficiaires et la composition des kits d'hygiène et du matériel sanitaire. Néanmoins, certaines organisations ont pu faire de grands progrès dans ce domaine. Rothkegel et al. (2008) affirment que le HCR a réalisé des avancées importantes dans la promotion des femmes en tant que responsables et représentants au sein des structures communautaires et a été le fer de lance de la campagne en faveur d'une reconnaissance internationale des approches multisectorielles de la violence sexuelle et sexospécifique. Le HCR possède un outil pour systématiser la prise en compte du genre et de la diversité, à savoir une approche structurée visant à assurer une plus grande participation des bénéficiaires aux évaluations, dont on dit qu'elle fonctionne bien et a fait avancer les choses. Un projet de renforcement des capacités relatives à l'intégration

de l'égalité des sexes (GenCap), lancé en 2007, vise à améliorer la programmation relative à l'égalité des sexes dans le cadre de l'action humanitaire. Pour Binder & Witte (2008), le projet a eu un impact positif pendant sa première année.

Après la vague d'attention portée, au début des années 2000, sur le VIH/SIDA comme urgence en propre, comme facteur de vulnérabilité accrue lors d'autres situations d'urgence et comme thème qu'il fallait intégrer dans les interventions humanitaires, la question ne figure plus guère parmi les priorités (Harvey 2004). Cela ne veut pas dire, toutefois, qu'elle n'est plus d'actualité. Au Swaziland, Whiteside & Whalley (2007) affirment que le VIH/SIDA crée une situation d'urgence chronique, témoignant d'un nouveau type de catastrophe qui dépasse les seuils d'urgence et exige un nouveau style d'intervention.¹⁷

D'après une revue des pratiques relatives à la satisfaction des besoins des personnes âgées touchées par les catastrophes, plusieurs aspects des pratiques actuelles du système humanitaire laissent à désirer. S'il est vrai que les personnes âgées sont normalement classées parmi les groupes vulnérables, c'est souvent un ajout de dernière minute qui vient à la fin de la liste des priorités (Day et al. 2007). HelpAge continue de plaider en faveur de la prise en compte des vulnérabilités et capacités des personnes âgées mais, comme c'est le cas dans d'autres domaines, il faut lutter en permanence pour améliorer les pratiques. Pour HelpAge, l'affectation de personnel s'est avérée être un outil efficace. A titre d'exemple, l'affectation d'un membre du personnel HelpAge auprès du HCR a permis de mieux ancrer les questions d'âge dans les politiques organisationnelles.

La littérature récente et les évaluations examinées n'ont rien ou presque rien à dire sur les enjeux du handicap et ce serait là un autre thème insuffisamment pris en compte (Kett 2007; Kett et al. 2005; OMS 2005).

Dans l'ensemble, une approche holistique des thèmes transversaux fait défaut. A titre d'exemple, au Zimbabwe, on constate que l'accent mis sur le VIH/

SIDA a fait réorienter l'aide aux dépens des personnes handicapées (CDA 2006d). Dans l'est de la RDC, la distribution du bois de chauffage aux seules femmes âgées a exposé les jeunes femmes aux attaques de l'armée congolaise lorsqu'elles vont chercher le bois. L'une des évaluations affirme qu'une approche plus

holistique des questions d'âge et de genre aurait été plus indiquée dans un tel scénario, constat qui trouve son écho dans une évaluation de l'approche « cluster », qui évoque l'importance critique d'un dialogue plus approfondi entre les clusters sur les questions transversales (Stoddard et al. 2007).

Notes

12 « Depuis 2002, plus de la moitié des dépenses humanitaires est consacrée à l'assistance humanitaire à long terme » Development Initiatives (2009b).

13 Dans les paragraphes suivants, nous présentons des innovations portant essentiellement sur le secteur de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence. Une étude détaillée des développements dans chaque secteur dépasse le cadre de cette revue.

14 Une évaluation indépendante de HAP aura lieu prochainement.

15 Wilder (2008) signale le rôle central joué par l'armée pakistanaise dans l'intervention à la suite du séisme en 2005, rôle qui, à son avis, a contribué à l'une des interventions humanitaires les plus efficaces jamais lancées face à une catastrophe naturelle de grande envergure. En Chine, l'intervention des militaires a été l'un des facteurs clefs de la réussite globale des actions d'urgence à la suite du séisme du Sichuan ; plus de 130 000 soldats et policiers armés auraient été dépêchés dans les zones touchées (Hoyer 2009).

16 D'après l'OCDE, la proportion de l'APD des Etats-Unis affectée à USAID est passée, entre 2002 et 2005, de 50 % à 39 %, celle affectée au ministère de la Défense passant de 6 % à 22 % (Walker & Pepper 2007).

17 Les taux de mortalité dépassent déjà le seuil d'urgence d'un mort pour 10 000 personnes par jour.

4

CONCLUSIONS ET PROCHAINS PAS PROPOSÉS

Pendant les années 2007–2008, le système humanitaire international a continué à accroître ses ressources, approfondir sa méthodologie de programmation et consolider davantage les liens de coordination entre ses acteurs. La conclusion majeure de l'évaluation des performances est sans doute celle-ci : « les améliorations sont incontestables mais toujours pas suffisantes ».

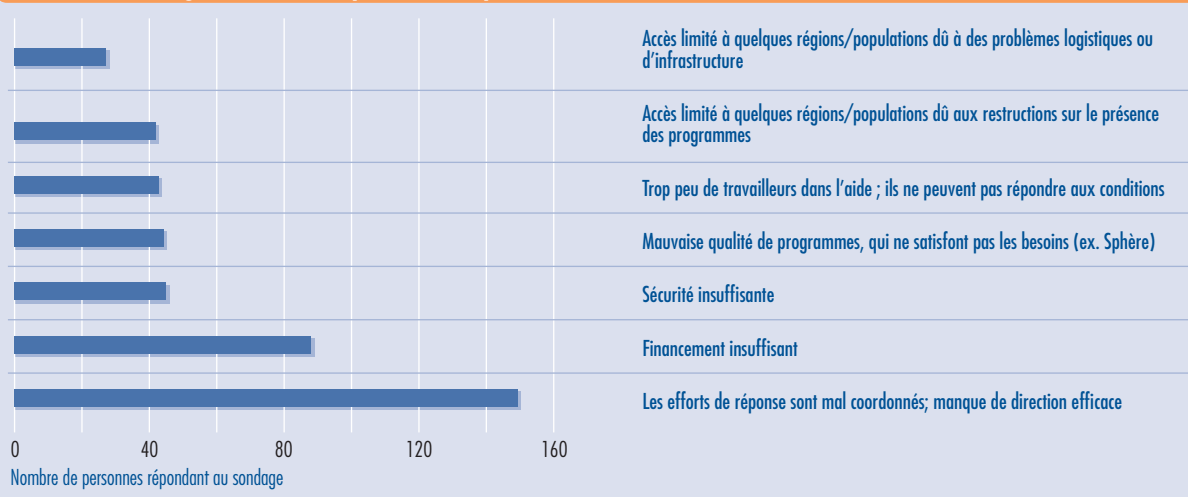
Considérés conjointement, les entretiens, les conclusions des évaluations et les réponses au sondage témoignent d'une tendance vers des

améliorations modestes par rapport à pratiquement tous les critères de performance. Du côté négatif, les acteurs de terrain sont quand même manifestement d'avis que l'action humanitaire reste insuffisamment financée, qu'elle manque de direction efficace et ne s'engage pas assez auprès des acteurs locaux qui méritent d'être mieux soutenus. Elle perd sans doute aussi du terrain sur le plan de l'accès et de l'espace opérationnel neutre.

De tous les défis à relever, le plus redoutable pour l'action humanitaire internationale serait, d'après les

Figure 11

Résultat du sondage – les défis les plus difficiles pour l'action humanitaire



réponses de ses praticiens, son manque de direction et de coordination efficaces. Ces réponses sont les mêmes, quelle que soit la région ou l'organisation concernée.

Les évaluations humanitaires, du moins celles qui portent sur les politiques et les enjeux du système, ont tendance à faire résolument leur autocritique, ce qui a pu autrefois stimuler des réformes et innovations nécessaires. Néanmoins, il importe de rappeler les limites inhérentes de l'entreprise, pour la juger dans le contexte de ce qui est possible au lieu de la mesurer contre l'idéal de la perfection humanitaire. En fin de compte, l'action humanitaire réussit à fournir une bonne quantité d'aide humanitaire à des gens dans des circonstances épouvantables dans des milieux difficiles et souvent dangereux à travers le monde. Les évaluations constatent régulièrement que l'aide parvient aux gens qui en ont le plus besoin et qu'elle leur permet de survivre et se remettre pendant et après les crises.

4.1 | Donner suite à la Revue de l'état du système

Dans la mesure où des évaluations du système vont être menées tous les deux ans sur la base du cadre

conçu pour cette revue, les équipes de recherche futures ont intérêt à prévoir les démarches suivantes :

- Revisiter les indicateurs et méthodologies pour perfectionner / élargir le cadre de recherche et envisager d'utiliser des éléments de l'approche « score pondéré » en fonction des ressources disponibles (Ramalingam et al. 2009b).
- Se servant des statistiques descriptives actuelles comme ligne de base, retenir et maintenir l'entrée de données dans les deux matrices de données sur : 1) les flux financiers internationaux et 2) le personnel, le budget et autres caractéristiques des organisations. Ces modèles peuvent éventuellement être agrandis afin d'inclure les pourcentages de financement privé et public et les portefeuilles actuels de missions dans les différents pays.
- Relancer le sondage tous les deux ans, ciblant un plus grand nombre de personnes à chaque fois.
- Envisager de rajouter une section pour les recommandations, ou relier la revue à une série de recommandations plus larges ou reprises dans une publication ALNAP d'une plus grande portée.

Annexes

1 | Liste des abréviations

ACE Assessment and Classification of Emergencies (Evaluation et classification des situations d'urgence)	CH Coordonnateur humanitaire
ACF Action Contre La Faim	CICR Comité international de la Croix-Rouge
ACMAD African Centre for Meteorological Applications in Development (Centre africain pour les applications météorologiques en développement)	CMAM Community-Managed Acute Malnutrition (Malnutrition aiguë gérée par les communautés)
ADRA Adventist Development and Relief Agency (Agence adventiste de secours et de développement)	COMPAS Criteria & Tools for the Management & Piloting of Humanitarian Assistance (Critères et outils pour la gestion et le pilotage de l'assistance humanitaire)
AIDC Automatic Identification and Data Collection project (Projet d'identification automatique et de collecte de données)	CRS Catholic Relief Services
ALNAP Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action [Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilisation et la performance dans l'action humanitaire]	DARA Development Assistance Research Associates
ANSEA Association des nations du Sud-est asiatique	DFID Department for International Development (Ministère du développement international du Royaume Uni)
ANSO Afghanistan NGO Safety Office (Bureau de sécurité des ONG en Afghanistan)	DI Déplacé interne
APD Aide publique au développement	DIH Droit international humanitaire
CAD Comité d'aide au développement de l'OCDE	DIIC Droit international des interventions lors des catastrophes
CaLP Cash Learning Partnership (Partenariat s'occupant de l'apprentissage concernant les transferts d'argent)	DRMU Disaster Relief Monitoring Unit (Unité de suivi des interventions en cas de catastrophe)
CAP Processus d'appels consolidés	EAH Eau, assainissement, hygiène
CBO Organisation communautaire	ECB Emergency Capacity Building (Renforcement des capacités d'urgence)
GDMP Comprehensive Disaster Management Programme (Bangladesh) (Programme complète de gestion des catastrophes)	ECHO Office d'aide humanitaire de la Commission européenne
CE Commission européenne	ECOSOC Conseil économique et social de l'ONU
CEPA Centre for Poverty Analysis (Centre pour l'analyse de la pauvreté)	ELRHA Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance (Promouvoir l'apprentissage et les recherches sur l'assistance humanitaire)
CERF Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies	EMMA Emergency Market Mapping and Analysis (Mappage et analyse des marchés lors des situations d'urgence)
CERP Programme d'urgence des commandants	ENN Réseau de nutrition d'urgence
CET Coalition d'évaluation du tsunami	ERC Coordonnateur des secours d'urgence des Nations unies

- ERD** Base de données ALNAP sur les rapports d'évaluation
- ETR** Evaluation en temps réel
- EU** Etats-Unis
- FAO** Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FCA** Forgotten Crisis Assessment (Evaluation des crises oubliées)
- FHC** Fonds humanitaire commun
- FIGR** Fédération international des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- FNUAP** Fonds des Nations unies pour la population
- FTS** Système de traçage financier d'OCHA
- GANSO** Gaza NGO Safety Office (Bureau de sécurité des ONG à Gaza)
- GenCap** Gender Capacity Project (Projet relatif à la prise en compte des questions de genre)
- GHA** Global Humanitarian Assistance (Assistance humanitaire mondiale)
- GHD** Good Humanitarian Donorship (Bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire)
- GPS** Système de positionnement global
- Groupe URD** Urgence, Réhabilitation, Développement
- HAC** Health Action in Crises (Action sanitaire lors des crises)
- HAP** Humanitarian Accountability Partnership (Partenariat pour la responsabilisation humanitaire)
- HCR** Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
- HRI** Indice de l'intervention humanitaire
- HUNASP** Humanitarian Needs Analysis Support Project (Projet d'appui à l'analyse des besoins humanitaires)
- IASC** Comité permanent inter-organisations sur l'aide humanitaire
- ICVA** Conseil international des agences bénévoles
- IDMC** Internal Displacement Monitoring Centre (Centre de suivi du déplacement interne)
- INGC** Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (Mozambique)
- INTRAC** International NGO Training and Research Centre (Centre international pour la formation et les recherches ONG)
- IPC** Classification intégrée des phases
- IRC** International Rescue Committee (Comité de sauvetage international)
- LEGS** Livestock Emergency Guidelines and Standards (Lignes directrices et normes d'urgence sur l'élevage)
- McRAM** Multi-Cluster Rapid Assessment Mechanism (Mécanisme multi-clusters d'évaluation rapide)
- MSF** Médecins sans Frontières
- NRC** Norwegian Refugee Council (Conseil norvégien pour les réfugiés)
- OCDE** Organisation pour la coopération et le développement économiques
- OCHA** Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
- ODI** Overseas Development Institute
- OFADDEC** Office Africain pour le Développement et la Coopération
- OIM** Organisation internationale pour les migrations
- OMS** Organisation mondiale de la santé
- ONG** Organisation non-gouvernementale
- ONGI** ONG internationale
- ONGL** ONG nationale/locale
- ONU** Nations unies
- OTAN** Organisation du traité de l'Atlantique nord
- PAHO** Pan American Health Organization (Organisation sanitaire panaméricaine)
- PAM** Programme alimentaire mondial
- PEAR** Programme of Expanded Assistance for Returns (Programme d'assistance aux retours)
- PNUD** Programme des Nations unies pour le développement
- PONJA** Post-Nargis Joint Needs Assessment (Diagnostic conjoint des besoins post-Nargis)
- ProCAP** Protection Capacity Project (Projet relatif aux capacités de protection)
- PSNP** Productive Safety Net Programme (Programme de filet de sécurité pour garantir un niveau minimal de production)
- RDC** République démocratique du Congo
- RRC** Réduction des risques de catastrophes
- RRM** Rapid Response Mechanism (Mécanisme d'intervention rapide)
- RU** Royaume Uni
- SCHR** Steering Committee for Humanitarian Response (Comité de direction pour l'intervention humanitaire)



SEEP Small Enterprise Education and Promotion
(Education et promotion PME)

SENAC Strengthening Emergency Needs Assessment
Capacity (Renforcer les capacités de diagnostic des
besoins d'urgence)

SIDA Syndrome immunodéficientaire acquis

Sida Swedish International Development Cooperation
Agency (Agence suédoise de coopération internationale
au développement)

SIG Système d'information géographique

SPAS Security Preparedness and Support (Planification
préalable et soutien en matière de sécurité)

TCG Tripartite Core Group (Myanmar) (Groupe
tripartite de base)

TIC Technologies de l'information et de la
communication

UE Union européenne

UNICEF Fonds des Nations unies pour l'enfance

UNISDR Stratégie internationale pour la prévention
des catastrophes (ONU)

UNRWA Office de secours et de travaux des Nations
unies

USAID US Agency for International Development
(Agence des Etats-Unis pour le développement
international)

VIH Virus immunodéficientaire humain

2 | Bibliographie

- Action Aid, CAFOD, CARE, Christian Aid, IRC, Islamic Relief Worldwide, Oxfam, Save The Children** (2009) *Enhancing UN-NGO humanitarian financing partnerships to contribute to effective humanitarian response*.
- Adinolfi, C., Bassiouni, D., Lauritzsen, H. & Williams, H.** (2005) *Humanitarian Response Review, Rapport indépendant commandé par le Coordonnateur des Nations unies pour le secours d'urgence et le Secrétaire général adjoint pour les affaires humanitaires, Bureau de la coordination des affaires humanitaires*.
- Agrawal, K., Scott, I., Farhodi, W. & Walden, V.** (2007) 'Real-time Evaluation of Oxfam GB's Response to the South Asia Floods July-September 2007'. Oxford: Oxfam.
- Albu, M. & Murphy, E.** (2007) 'Market Analysis Tools in Rapid Onset Emergencies'. Phase 1 report. Bourton-on-Dunsmore: Practical Action Consulting.
- Alinovi, L., Hemrich, G. & Russo, L.** (2007) *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises*, Practical Action Publishing.
- Al-Khalidi, A., Hofmann, S. & Tanner, V.** (2007) *Iraqi Refugees in the Syrian Arab Republic: A Field-based Snapshot*. Washington, DC and Bern: The Brookings Institution and the University of Bern Project on Internal Displacement.
- ALNAP** (2006) *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD – DAC Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Emergencies*. Londres: ODI.
- ALNAP** (2008) *The Humanitarian Performance Project: Briefing Note No 4*. Londres: ODI: disponible sur: http://www.alnap.org/pool/files/24_hpp_briefing_note1.pdf (dernier accès le 8 décembre 2009).
- ALNAP** (2009) *The Humanitarian Performance Project: Briefing Note No 2*. Londres: ODI: disponible sur: <http://www.alnap.org/pool/files/hpp-briefing-note2.pdf> (dernier accès le 8 décembre 2009).
- Asiimwe, A.** (2008) 'Mid-term Evaluation, Final Report'. NRC Sri Lanka, Information Counselling and Legal Assistance Programme, International Human Rights Network.
- Bailey, S.** (2008) *Perceptions of Corruption in Humanitarian Assistance among Internally Displaced Persons in Northern Uganda*. HPG Working Paper. Londres: HPG, ODI.
- Barber, M., Bhattacharjee, A., Lossio, R.M. & Sida, L.** (2008) 'Central Emergency Response Fund: Two Year Evaluation'. Préparé pour OCHA, juillet.
- Beck, T.** (2003) *Humanitarian Action: improving monitoring to enhance accountability and learning*, ALNAP Annual Review 2003. Londres: ODI.
- Behnke, R., Kerven, C. & Teshome, A.** (2008) 'Evaluation of USAID Pastoral Development Projects in Ethiopia'. For USAID by Odessa Centre Ltd and USAID Ethiopia.
- Bekele, G. & Abera, T.** (2008) 'Livelihoods-based Drought Response in Ethiopia: Impact Assessment of Livestock Feed Supplementation'. Addis Ababa: Pastoralist Livelihoods Initiative.
- Bellour, S. & Mahoney, K.** (2009) *UNICEF Study on National Capacity Development for Humanitarian Action – Literature Review*. New York: UNICEF.
- Bilateral Donor Group** (2007) *Guiding Principles for Humanitarian and Development Assistance in Sri Lanka*. Colombo: Bilateral Donor Group.
- Binder, A. & Witte, J.** (2008) 'The Gender Standby Capacity Project (GenCap) One Year Ahead'. For UNHCR by Global Public Policy Institute.



- Bonwick, A.** (2006) *Protection in Colombia: A Bottom-up Approach*. HPG Background Paper, Londres: HPG, ODI.
- Borton, J.** (2008) *An Overview of Humanitarian Accountability in 2008*, in *The 2008 Humanitarian Accountability Report*. Londres: HAP.
- Boudreau, T.** (2009) *Solving the risk equation: people-centred disaster risk assessment in Ethiopia*, HPN Network Paper 66, Humanitarian Practice Network, ODI.
- Bourgeois, C. & White, N.** (2007) 'Real-time Evaluation of UNHCR's IDP operation in Uganda'. HCR Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation.
- Bourgeois, C., Diagne, K. & Tennant, V.** (2007) 'Real-time Evaluation of UNHCR's IDP Operation in the Democratic Republic of Congo'. HCR Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation.
- Brahimi, L.** (2008) 'Towards a Culture of Security and Accountability'. Report of the Independent Panel on Safety and Security of UN Personnel and Premises Worldwide.
- Brookings** (2008) *Moving Beyond Rhetoric: consultation and participation with populations displaced by conflict or natural disasters*, The Brookings – Bern Project on Internal Displacement.
- Bubuya, R., Mwambutsa, C., Scott, I., Wainana, J.K. & Zicherman, N.** (2008) 'Evaluation of the Humanitarian Programme in the Democratic Republic of Congo (DRC) 2004–2008'. Oxford: Oxfam.
- Burns, J., Suji, O.W. & Reynolds, A.** (2008) 'Impact Assessment of the Pastoralist Survival and Recovery Action Project, Niger'. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Calderon, J.** (2008) *Emergency Response to the Earthquake of August 15, 2007*, External Evaluation, After Action Review, CARE Peru.
- Carr, P.** (2008) *World Vision AIDC Evaluation Report*, Vision du Monde.
- Catley, A.** (ed.) (2007) *Impact Assessment of livelihoods based drought interventions in Moyale and Dire Woredas*, A Pastoral Livelihoods Initiative Report produced by the Feinstein International Centre in partnership with CARE, Save the Children USA and USAID Ethiopia.
- Catley, A., Burns, J., Abebe, D. & Suji, O.W.** (2007) 'Participatory Impact Assessment: A Guide for Practitioners'. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Caverzasio, G. Ed** (2001) *Strengthening Protection in War – a search for professional standards: a summary of discussions among human rights and humanitarian organizations*, CICR.
- CDA** (2005) 'Report of Listening Project Aceh, Indonesia'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2006a) 'Field Visit Report, Bosnia and Herzegovina'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2006b) 'Field Visit Report, Ethiopia'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2006c) 'Field Visit Report, Angola'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2006d) 'Field Visit Report, Zimbabwe'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2007a) 'Field Visit Report, Kenya'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2007b) 'Field Visit Report, Sri Lanka'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2007c) 'Field Visit Report, Kosovo'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2007d) 'Field Visit Report, Thailand'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2008a) 'Field Visit Report, Ecuador'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2008b) 'Presence: 'Why Being Here Matters''. Listening Project Issue Paper, Collaborative Learning Projects.
- CDA** (2008c) 'The Cascading Effects of International Agendas and Priorities'. Listening Project Issue Paper, Collaborative Learning Projects.
- CDA** (2008d) *International assistance as a delivery system*, Listening Project Issue Paper, Collaborative Learning Projects.

- Chandran, R. & Jones, B.** (2008) *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*. Paris: OCDE CAD.
- Chandran, R., Jones, B. & Smith, N.** (2008) *Recovering from war: gaps in early action*, a report by the NYU Centre on International Cooperation for DFID.
- Choularton, R.** (2007) *Contingency Planning and Humanitarian Action: A Review of Practice*. HPN Network Paper 59. Londres: HPN, ODI.
- Christoplos, I.** (2005) *Institutional Capacity Building*, ALNAP Review of Humanitarian Action in 2004: Capacity Building. Londres: ODI.
- CICR** (2008) *Rapport d'activité 2007*, Comité international de la Croix-Rouge.
- CICR** (2009a) *Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence*. Genève : Comité international de la Croix-Rouge.
- CICR** (2009b) *Summary Report: Afghanistan, Colombia, Democratic Republic of Congo, Georgia, Haiti, Lebanon, Liberia and the Philippines*, Opinion Survey. Genève : Comité international de la Croix-Rouge.
- Cohen, R.** (2008) *Listening to the Voices of the Displaced: Lessons Learned*. Washington, DC and Bern: The Brookings Institution and the University of Bern Project on Internal Displacement.
- Commins, S. & Fenton, W.** (2007) 'Treading a Delicate Path: NGOs in Fragile States'. Draft Synthesis Report, Save the Children.
- Cornish, S. & Glad, M.** (2008) 'Civil-Military Relations: No Room for Humanitarianism in Comprehensive Approaches'. Security Policy Library, CARE International.
- Cosgrave, J. & Herson, M.** (2008) 'Perceptions of Crisis and Response: A Synthesis of Evaluations of the Response to the 2005 Pakistan Earthquake'. ALNAP Seventh Review of Humanitarian Action. Londres: ODI.
- Cosgrave, J.** (2009) 'Global Survey of Gaps in WASH Capacities for Emergencies'. Global WASH Cluster. Cork: InterWorks Europe.
- Cosgrave, J., Gonçalves, C., Martyris, D., Polastro, R. & Sikumba-Dils, M.** (2007) 'Inter-Agency Real Time Evaluation of the Response to the February 2007 Floods and Cyclone in Mozambique'. IASC. Cork: InterWorks Europe.
- Cosgrave, J., Ramalingam, B., & Beck, T.** (2009) *Real time evaluations of humanitarian action – an ALNAP guide*. Londres: ODI: disponible sur: <http://www.alnap.org/pool/files/rteguide.pdf> (dernier accès le 8 décembre 2009).
- Creach, Y. & Fan, L.** (2008) 'ASEAN's Role in the Cyclone Nargis Response: Implications, Lessons and Opportunities'. Humanitarian Exchange 41. Humanitarian Practice Network. Londres: HPN, ODI.
- Crisp, J., Martins de Freitas, R. & Riera, J.** (2008) Evaluation of UNHCR's returnee reintegration programme in Angola, HCR Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation.
- CRS** (2007) 'CRS Emergency Response to the Locust and Drought Induced Food Insecurity in Niger'. Final Evaluation Report.
- Damerell, J.** (2008) 'National Staff Development Program Pilot Project: External Strategic Review'. Pour le projet ECB.
- Darcy, J. & Foliot, G.** (2009) 'The Limits of Humanitarian Action: WFP Food Assistance and International Action in DR Congo'.
- Darcy, J., O'Callaghan, S. & Bonwick, A.** (2007) 'External Evaluation of the Protection Standby Capacity Project'. ODI.
- Das, R. & Nkutu, A.** (2008) 'Evaluation of General Food Distribution in Northern Uganda: Gulu, Amuru and Kitgum Districts 2005-2008'. Final report, Nordic Consulting Group, NRC.
- Day, W., Pirie, A & Roys, C.** (2007) *Strong and Fragile: Learning from Older People in Emergencies*. Londres: HelpAge International and IASC.
- DeGabelle, J.** (2008) *Water and Sanitation and Nutrition Projects in South Central Somalia, End of Project Evaluation*, ACF Project Funded by DFID.
- Deloitte** (2008a) 'Capacity Study of Plan's Humanitarian Response Capacity'. Rapport pour Sida.



- Deloitte** (2008b) 'Capacity Study of Islamic Relief'. Rapport pour Sida.
- Department for International Development** (2007) *Zimbabwe Protracted Relief Programme Overview*, Briefing Note 1.
- Development Initiatives** (2009a) *Global Humanitarian Assistance Report 2009*. Wells: Development Initiatives.
- Development Initiatives** (2009b) *Public Support for Humanitarian Crises through NGOs*. Wells: Development Initiatives.
- Diagne, K. & Solberg, A.** (2008) 'Lessons Learned from UNHCR's Emergency Operation for Internally Displaced Persons in Kenya'. HCR.
- Dolan, C. & Hovil, L.** (2006) *Humanitarian Protection in Uganda: A Trojan Horse?* Background Paper. Londres: HPG, ODI.
- Donini, A.** (2009) *Afghanistan: Humanitarianism Under Threat*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Donini, A., Fast, L., Hansen, G., Minear, L., Mowjee, T. & Wilder, A.** (2008) *The State of the Humanitarian Enterprise*. Humanitarian Agenda 2015. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Duffield, M., Diagne, K & Tennant, V.** (2008) *Evaluation of UNHCR's returnee reintegration programme in southern Sudan*, HCR Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation.
- ECB** (2007) 'Le guide « suffisamment bon » de la mesure de l'impact et de la redevabilité dans les situations d'urgence '. Projet ECB.
- ECHO** (2008) *Methodology for the Identification of Priority Countries for the European Commission Humanitarian Aid, 'GNA and FCA'*. Technical Note. Bruxelles: ECHO.
- ECHO** (2009) *Operational Strategy 2009*. Bruxelles: ECHO.
- ELHRA** (2009) 'Professionalising the Humanitarian Sector: A Scoping Study'. Terms of Reference.
- El-Tayeb, M., Scott, I., Hutton, J., Ievers, J. & Sandison, P.** (2008) 'Learning about Transition Programming in Aceh and Nias: Drivers and Inhibitors of Transition from Emergency to Recovery and Development in Oxfam International's Aceh and Nias Programme'. Rapport pour Oxfam.
- EPN** (2004) Managing and developing nationally recruited staff – aiming for equity, Sixth Emergency Personnel Network Seminar.
- Featherstone, A., Hart, K., Thurstans, S., Khen, S.I., Durnian, T., Khin Maung Lwin, U., Porteaud, D., Shahi, D., Goby, B. & Chaimontree, A.** (2009) 'Evaluation of the Save the Children response to Cyclone Nargis'. Pour Save the Children.
- Ferris, E.** (2008) *The Looming Crisis: Displacement and Security in Iraq*. Policy Paper 5. Washington, DC: The Brookings Institute.
- FICR** (2007a) *The International Red Cross and Red Crescent Movement At a Glance*. Genève : Comité international de la Croix-Rouge.
- FICR** (2007b) *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*. Genève : Comité international de la Croix-Rouge.
- FICR** (2008a) 'Red Cross/Red Crescent Emergency Responses in 2004–2008'. Rapport de données non publié.
- FICR** (2008b) 'Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Recovery Assistance'. Genève : Comité international de la Croix-Rouge.
- FICR** (2009a) *Rainy Season in West and Central Africa: The IFRC's Early Warning, Early Action System in Practice*. Genève : Comité international de la Croix-Rouge.
- FICR** (2009b) *Review of Strategy 2010: Summary*, Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- Foley, C.** (2007) *Mozambique: A Case Study in the Role of the Affected State in Humanitarian Action*. HPG Working Paper. Londres: HPG, ODI.

- Folke, S., Stepputat, F., Buur, F., Kyed, H., Inglès, P. & Wacussanga, J.P.** (2008) *SDC Humanitarian Aid in Angola 1995–2006*. Bern: DDC.
- Fritz Institute** (2005) *Recipient perceptions of Aid Effectiveness: Rescue, Relief and Rehabilitation in Tsunami-affected Indonesia, India and Sri Lanka*. San Francisco, CA: Fritz Institute.
- Fritz Institute** (2006) *Surviving the Pakistan Earthquake: Perceptions of the Affected One Year Later*. San Francisco, CA: Fritz Institute.
- Fritz Institute** (2007a) *Recovering from the Java Earthquake: Perceptions of the Affected*. San Francisco, CA: Fritz Institute.
- Fritz Institute** (2007b) *The Immediate Response to the Java Tsunami: perceptions of the Affected*. San Francisco, CA: Fritz Institute.
- Frize, J.** (2008) *Targeting in Complex Emergencies: Colombia Country Case Study*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Gaebler, M.** (2008) 'Youth Resettlement from Urban and Mining Areas to Their Villages of Origin'. Rapport pour GTZ sur l'impact social et les implications de la construction d'une paix durable.
- Gasser, G.** (2008) *Lebanon: Crisis of Civilian Protection*. Madrid: DARA.
- GHP** (2007) 'Principles of Partnership'. www.globalhumanitarianplatform.org/pop/html.
- Girerd-Barclay, E.** (2007) *Full Report of the Mid-Term Evaluation of the Southern Africa Protracted Relief and Recovery Operation (PRRO 10310.0)*, Programme alimentaire mondial, rapport d'évaluation
- Global Protection Cluster Working Group** (2008) *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*. Genève: OCHA.
- Grünewald, F., Robins, K., Odico, A., Woldemariam, M., Nicholson, N. & Teshome, A.** (2006) 'Real-time Evaluation of the Drought Response in the Horn of Africa'. Regional Synthesis.
- Hansen, G.** (2008a) *Adapting to Insecurity in Iraq*. Briefing Paper 1. NGO Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008b) *Operational Modalities in Iraq*. Briefing Paper 2. NGO Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008c) *Personnel Management in Iraq*. Briefing Paper 3. NGO Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008d) *Interactions between Aid and Conflict in Iraq*. Briefing Paper 4. NGO Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008e) *Humanitarian–Military Interactions in Iraq*. Briefing Paper 5. NGO Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008f) *Perceptions of Humanitarianism in Iraq*. Briefing Paper 6. NGO Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008g) *Taking Sides or Saving lives: Existential Choices for the Humanitarian Enterprise in Iraq*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- HAP International** (2008) *The 2008 Humanitarian Accountability Report*. Londres: HAP.
- HAP International** (2008) *The Guide to the HAP Standard*. Londres: Humanitarian Accountability and Quality Management.
- HAP International** (2009) 'The HAP Newsletter' juin.
- Harmer, A. & Basu Ray, D.** (2009) *Study on the Relevance and Applicability of the Paris Declaration on Aid Effectiveness in Humanitarian Assistance*, Humanitarian Policy Group, ODI, Commandé par le ministère norvégien des affaires étrangères.
- Harnmeijer, J. & Meeux, W.** (2007) 'An Evaluation of DG ECHO-financed Activities in the Health Sector'. Rapport pour ECHO.
- Harvey, P.** (2004) *HIV/AIDS and Humanitarian Action*. HPG Report 14. Londres: HPG, ODI.
- Harvey, P.** (2007) *Cash based responses in emergencies*, HPG Report 24, ODI.
- Harvey, P.** (2009a) 'Strategic Evaluation of WFP's Approach to Livelihoods Recovery'. Rapport pour le PAM. Londres: ODI.
- Harvey, P.** (2009b) *Towards Good Humanitarian Government: The Role of the State in Disaster Response*. HPG Report 28. Londres: HPG, ODI.



- Harvey, P.** (2009c) *EC and US Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development: A case study on South Sudan*, Raising the Bar Case Study, Global Policy Institute.
- Harvey, P. et al** (2007) *Social Protection in Fragile States*, a report for DFID.
- Harvey, P., Harmer, A., Stoddard, A. & Taylor, G.** (2009) *Revised Inception paper for State of the System Review*. Londres: ODI: disponible sur: <http://www.alnap.org/pool/files/inception-report.pdf> (dernier accès le 8 décembre 2009).
- Haver, K., Hatungimana, F. & Tennant, V.** (2009) 'Money Matters: An Evaluation of the Use of Cash Grants in UNHCR's Voluntary Repatriation and Reintegration Programme in Burundi'. HCR Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation.
- HCR** (2008) *Global Needs Assessment*, Pilot Report. Genève: HCR.
- HCR** (2009) 'Gutierrez Says UNHCR and NGO Partners Must Face Challenges Together'. Genève: HCR.
- Hidalgo, S.** (2008) *Colombia: A Crisis Concealed*. Madrid: DARA.
- Houghton, R.** (2007) *Surge capacity in the humanitarian relief and development sector*, People In Aid.
- Hoyer, B.** (2009) 'Lessons from Sichuan: The Role of the State in the Aftermath of the Wenchuan Earthquake'. Rapport de consultant.
- HPG** (2009) *A Clash of Principles? Humanitarian Action and the Search for Stability in Pakistan*. HPG Policy Brief 36. Londres: HPG, ODI.
- HRI** (2009) *The Humanitarian Response Index 2008: Donor Accountability in Humanitarian Action*. Madrid: DARA.
- IDMC** (2009) *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008*. Genève: IDMC.
- INTRAC** (2007) *Support to Tsunami-affected Countries: A Value for Money Review*. Irish Aid.
- IPC** (2008) Factsheet and update on activities, Integrated Food Security Phase Classification.
- IRIN** (2007) 'Ghana: Nearly 275,000 Affected by Floods in Little-known Disaster'. Disponible sur: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=74278> (dernier accès le 8 décembre 2009).
- Jacobs, A. & Wilford, R.** (2008) 'Listen First: Practical Ways of Improving Accountability for NGOs'. Rapport pour Concern et Mango.
- Jaspars, S. & Maxwell, D.** (2008) *Targeting in Complex Emergencies: Somalia Country Case Study*. Medford, MA: Feinstein International Centre, Tufts University.
- Johnson, D.** (2008) 'The Impact of Catholic Relief Services Aceh Reconstruction Program'. Rapport pour CRS.
- Johnson, E.** (2008) *Principled Pragmatism: NGO Engagement with Armed Actors*. New York: Vision du Monde.
- Jones, B., Gowan, R. & Sherman, J.** (2009) *Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty*. New York: NYU Centre on International Cooperation.
- Jones, S., Matiza, G., Mlalazi, B. & Wiggins, S.** (2006) *Zimbabwe Protracted Relief Programme: Output to Purpose Review*. Disponible sur: <http://www.odi.org.uk/resources/download/4267.pdf> (dernier accès le 8 décembre 2009).
- JRS** (2007) 'Six Months after the Official Closure of the IDP Camps'. Assessment of the return process in Liberia.
- Kelly, T. & White, C.** (2006) *The UN Response to the Lebanon Crisis*. Lesson Learning Paper. Genève: OCHA.
- Kett, M.** (2007) 'Emergency and Humanitarian Assistance and the UN Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities'. IDDC Task Group on Conflict & Emergencies.
- Kett, M., Stubbs, S. & Yeo, R.** (2005) 'Disability in Conflict and Emergency Situations: Focus on Tsunami-affected Areas'. IDDC rapport de recherche pour le KaR Disability Programme.
- Kirkby, S. & Rose, J.** (2007) 'Going Home: Making a Life after Conflict'. NRC Evaluation Report. ETC-UK.

- Kirsch-Wood, J. & Amirova, S.** (2008) ICLA in Azerbaijan – Counseling for Change. Oslo: NRC.
- Lakeman, C.** (2008) Oxfam GB review of findings from real-time evaluations (2006-2008) final report, Oxfam.
- Lattu, K.** (2008) 'To Complain or Not To Complain: Still the Question'. Consultations avec les bénéficiaires de l'aide humanitaire sûre leur impression des efforts pour empêcher et faire face à l'exploitation et aux abus sexuels.
- Lavell, A.** (2008) 'Evaluation of DIPECHO Action Plans in Central America (1998-2007)'. Madrid: DARA.
- Levine, S. & Chastre, C.** (2004) *Missing the Point: An Analysis of Food Security Interventions in the Great Lakes*. HPN Network Paper 47. Londres: HPN, ODI.
- Mahoney, K. & Bellour, S.** (2009) *National Capacity Development for Humanitarian Action – Case Studies*. New York: UNICEF.
- Martone, G.** (2009) *The Pentagon as development agency: the US military's increasing role as an aid provider*, Monday Developments, Vol. 27, No. 8.
- Maxwell, D. & Burns J.** (2008) *Targeting in Complex Emergencies: South Sudan Case study*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Maxwell, D., Sim, A, Mutonyi, M & Egan, R.** (2008) *Emergency Food Security Interventions*. Good Practice Review. Londres: HPN, ODI.
- Maxwell, D., Walker, P, Church, C., Harvey, P., Savage, K., Bailey, S., Hees, R., & Ahlendorf, M-L.** (2008) *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance: Final research report*, Feinstein International Centre, Transparency International, ODI.
- McKune, S.** (2007) 'Evaluation of CAFOD's Organizational Response to Niger's 2005 Food Crisis'. Rapport pour CAFOD.
- Medair** (2008) *Beneficiary Accountability Update for 2008: Medair Uganda*. Kampala: Medair.
- Morris, M. & Shaughnessy, D.** (2007) 'Emergency Capacity Building Project: Final Evaluation Report'. Rapport pour ECB par Social Impact Inc.
- Mowjee, T** (2009) 'NGOs and Humanitarian Reform Project'. Présentation sur les messages clefs concernant la réforme et le financement humanitaires, Montreux Humanitarian Donorship Retreat, 1er mars.
- MSF** (2009) *Trapped and Without Hope: The People of Northeast DRC pay a High Price in an Interminable Conflict*. Briefing Paper. Bruxelles : MSF.
- Narhan, J.** (2008) World Vision LMMS Bridging Proposal.
- Navarro-Colorado, C.** (2007) 'A Retrospective Study of Emergency Supplementary Feeding Programmes'. Rapport pour ENN et Save the Children.
- Navarro-Colorado, C., Mason, F & Shoham, J.** (2008) *Measuring the Effectiveness of Supplementary Feeding Programmes in Emergencies*. HPN Network Paper 63. Londres: HPN, ODI.
- Nicholson, N., Majid, N., Cossée, O., Gebru, H., Mutale, M. & Asingwire, N.** (2007) 'Evaluation of the FAO Emergency and Rehabilitation Assistance in the Greater Horn of Africa (2004–2007)'. Rapport pour la FAO.
- NRC** (2004) *Handbook on Information Counselling, Legal Assistance*. Oslo: NRC.
- O'Callaghan, S. & Pantuliano, S.** (2007) *Protection Action: Incorporating Civilian Protection into Humanitarian Response*. HPG Report 26. Londres: HPG, ODI.
- O'Callaghan, S., Jaspars, S. & Pavanello, S.** (2009) *Losing Ground: Protection and Livelihoods in the Occupied Palestinian Territory*. HPG Working Paper. Londres: HPG, ODI.
- OCHA** (2008) *OCHA Annual Report 2008*. Genève : OCHA.
- OCHA** (2009) 'Mapping of Key Emergency Needs Assessment and Analysis Initiatives'. Final report, Assessment and Classification of Emergencies Project.
- ODI** (2009) *Trends in Conflict and Humanitarian Assistance: A Review of Policy and Practice*. Londres : ODI.



- OECD DAC** (1999) *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. Paris: OCDE CAD.
- OMS** (2005) *Disasters, Disability and Rehabilitation*. Genève: OMS.
- Oxfam** (2009a) 'Rape, Forced Labour, Reprisal Attacks and Torture Surge in Eastern Congo, Says New Oxfam Survey'. Press Release.
- Oxfam** (2009b) *Collaboration in Crises: Lessons in Community Participation from the Oxfam International Tsunami Research Programme*. Oxford: Oxfam.
- PAM** (2005), *Pilot development project – Ethiopia drought insurance*, Executive Board, Projects for Executive Board Approval.
- PAM** (2008) *Plan stratégique du PAM (2008–2011)*. Rome: PAM.
- PAM** (2008b) *Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges*. Policy Issues. Rome: PAM.
- Pantuliano, S., Buchanan-Smith, M., Murphy, P. and Mosel, I.** (2008) *The long road home: Opportunities and obstacles to the reintegration of IDPs and refugees returning to Southern Sudan and the Three Areas*, HPG Commissioned Reports Synthesis paper. Londres: ODI.
- People In Aid** (2007) *Save the Children – Building Capacity for Emergency Response, Emergency Capacity Building Project 'Case study of good practice'*.
- PHR** (2009) 'Nowhere to Turn: Failure to Protect, Support and Assure Justice for Darfuri Women'. Report by PHR in partnership with the Harvard Humanitarian Initiative.
- Proudlock, K. & Ramalingam, B.** (2009) *Improving humanitarian impact assessment: bridging theory and practice*, ALNAP 8th Review of Humanitarian Action. Londres: ODI.
- Ramalingam, B. & Mitchell, J.** (2009b) *Counting what counts: performance and effectiveness in the humanitarian sector*, ALNAP 8th Review of Humanitarian Action. Londres: ODI.
- Ramalingam, B., Scriven, K. & Foley, C.** (2009a) *Innovations in International Humanitarian Action*, ALNAP 8th Review of Humanitarian Action. Londres: ODI.
- Refugees International** (2009) 'Pakistan: Invisible People, Visible Consequences'. Field Report.
- Rehmat, A.** (2006) *Building Media Capacities to Improve Disaster Response: Lessons from Pakistan*. Humanitarian Exchange Issue 34. Londres: HPN, ODI.
- Rothkegel, S., Poluda, J., Wonani, C., Papy, J., Engelhardt-Wendt, E., Weyermann, B. & Hennig, R.** (2008) 'Evaluation of UNHCR's Efforts to Prevent and Respond to Sexual and Gender-based Violence in Situations of Forced Displacement'. For HCR Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation.
- Savage, K.** (2007) *Corruption perceptions and risks in humanitarian assistance: a Liberia case study*, HPG Working Paper. Londres: ODI
- Savage, K., with Maxim Kumeh, D. & Dorbor, E.** (2007) *Corruption Perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: A Liberia Case Study*. HPG Working Paper. Londres: ODI.
- Save the Children & People In Aid** (2007) 'Building Capacity for Emergency Response'. ECB Project Case Study of Good Practice.
- Scheumer-Cross, T. & Taylor, B.** (2009) *The Right to Survive: The Humanitarian Challenge for the Twenty-first Century*. Oxford: Oxfam Professional.
- Schiman, P. & Philpott, J.** (2007) 'Mid-term Evaluation of DG ECHO Financed Actions in the Greater Horn of Africa'. Rapport pour ECHO par AGEG Consultants.
- SEEP** (2007) *Market Development in Crisis-affected Environments: Emerging Lessons for Achieving Pro-poor Economic Reconstruction*. Washington, DC: The SEEP Network.
- SEEP** (2009) *Minimum Standards for Economic Recovery After Crisis*. Washington, DC: The SEEP Network.
- Shoham, J.** (2007) 'Mid-term Evaluation of PRRO 40362.0: Enabling Livelihood Protection and Promotion in Ethiopia'. Programme alimentaire mondial.

- Simkin, P., Makotsi, B., Njoroge, M., Oman, A., Velis, J-P & Marzilli, J.** (2008) *Evaluation of Kenya Emergency Operation 10374.0 and Country Programme 10264.0 (2004–2008)*, Rapport commandé par le Bureau d'évaluation, Programme alimentaire mondial.
- Slater, R. & Dana, J.** (2006) *Tackling vulnerability to hunger in Malawi through market-based options contracts*, Humanitarian Exchange 33, ODI.
- Slim, H. & Bonwick, A.** (2005) *Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. Londres: ALNAP, ODI.
- Slim, H.** (2007) 'White Toyota, White Aid'. Blog. Disponible sur: www.alertnet.org/db/blogs/12926/2007/03/5-144255-1.htm (dernier accès le 8 décembre 2009).
- Sole, R.** (2008) *Haiti: Violence, Gangs and a Fragile State on the Brink of Crisis*. Madrid: DARA.
- Spaak, M. & Otto, R.** (2009) *Study on the mapping of donor coordination (humanitarian aid) at the field level*, Commissioned by DG ECHO on behalf of the Good Humanitarian Donorship Initiative.
- Sperl, S., Diagne, K. & Snider, D.** (2006) *Real time evaluation of UNHCR's response to the emergency in Lebanon and Syria*, July–September 2006, HCR Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation.
- Stites, E. & Akabwai, D.** (2009) *Changing roles, shifting risks: livelihood impacts of disarmament in Karamoja, Uganda*, Feinstein International Center.
- Stoddard, A. & Harmer, A.** (2009) 'Operational Consequences of Reform, Updated Financial Analysis: June, 2009'. Document pour HPG non publié, ODI.
- Stoddard, A.** (2008) 'International Humanitarian Financing: Review and Comparative Assessment of Instruments'. Study for the Good Humanitarian Donorship Initiative, Office of US Foreign Disaster Assistance, Humanitarian Outcomes.
- Stoddard, A., Harmer, A. & DiDomenico, V.** (2009) *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update. Trends in Violence against Aid Workers and the Operational Response: Why Violent Attacks on Aid Workers Are on the Increase*. Londres: HPG, ODI.
- Stoddard, A., Harmer, A. & Haver, K.** (2006) *Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operations*. Londres: ODI.
- Stoddard, A., Harmer, A., Haver, K., Salomons, D. & Wheeler, V.** (2007) *Cluster Approach Evaluation Report*, OCHA Evaluation and Studies Section.
- Swords, A.** (2006) 'Establishing the Learning Needs of National Staff in Emergency Response Results of Learning Needs Survey'. Pour le projet ECB.
- Tearfund** (2008) 'Accountability to Beneficiaries in Kashmir'. Disponible sur: www.hapinternational.org/pool/files/tearfund-accountability-to-beneficiaries-in-kashmir.pdf (dernier accès le 8 décembre 2009).
- Telford, J., Cosgrave, J. & Houghton, R.** (2006) *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*. Londres: Tsunami Evaluation Coalition.
- Telyukov, A. & Paterson, M.** (2009) 'Impact Evaluation of PRM Humanitarian Assistance to the Repatriation and Reintegration of Burundi Refugees'. US Department of State, Bureau of Population, Refugees and Migration.
- Ternstrom, B.** (2008) 'Evaluation of CARE Myanmar's Cyclone Nargis Response'. Rapport pour CARE.
- Thomson, E.** (2008) *HISS-CAM: A decision making tool*, Vision du Monde.
- Tod, I., Nurul Alam, S. M., Wahra, N., Hoque, T. & Begum, R.** (2008) 'Independent Evaluation of CARE Bangladesh's Cyclone Sidr Response Programme'. Rapport pour CARE.
- Turner, R., Baker, J., Oo, Z. M. & Aye, N. S.** (2008) *Inter-Agency Real Time Evaluation of the Response to Cyclone Nargis*. Genève: OCHA, de la part d'IASC.
- Twigg, J.** (2004) *Disaster Risk Reduction: Mitigation and Preparedness*, Humanitarian Practice Network, Good Practice Review 9.



- UN** (2009) *Humanitarian Appeal 2009: Mid-year Review*. New York: United Nations.
- UN Secretary-General** (2009a) 'Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict'. Rapport pour le Conseil de sécurité, 29 mai.
- UN Secretary-General** (2009b) 'Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations'. Rapport du Secrétaire Général à la 64e Session de l'Assemblée Générale, 28 mai.
- UNICEF** (2007) Summary Review of Lessons Learned in the Southern Africa Crisis Humanitarian Response, 2003–2005. New York: UNICEF.
- UNICEF** (2008) 'Towards Implementing a Human Rights-based Approach to Programming in Humanitarian Action'. Projet, août.
- UNICEF** (2009) 'UNICEF Humanitarian Action Report 2009. Mid-year Review. New York: UNICEF.
- UNISDR** (2005) *Hyogo Framework for Action 2005–2015. Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Genève: UNISDR.
- UNISDR** (2009) *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Genève: UNISDR.
- USAID** (2007) *Accelerating the Transition from Conflict to Sustainable Growth: Value Chain Development in Conflict-affected Environments*. Washington, DC: USAID.
- Vaux, T.** (2008) *Proportion and Distortion in Humanitarian Assistance*, in ALNAP Review of Humanitarian Action: Evaluation Utilisation. Londres: ODI.
- Vision du Monde** (2008) *Why Do Accountability? A Business Case from Sri Lanka*. New York: Vision du Monde.
- Vision du Monde** (2009) *Real Time Learning on the Category III, Level II Sichuan Earthquake Emergency Response*. Pékin: Vision du Monde Chine.
- Walden, V.** (2008) 'Evaluation of Oxfam's Response to Hurricane Dean in Three Countries of the ESC'. Rapport pour Oxfam.
- Walden, V. M., Emsley, R. & Beesley, J.** (2006) 'Real Time Evaluation Report – Lebanon Crisis Response'. Rapport pour Oxfam.
- Walden, V., Briere, J.-F. & Kumar, P.** (2008) 'Real Time Evaluation of Oxfam International's Response to Cyclone Sidr'. Rapport pour Oxfam.
- Walker, P. & Pepper, K.** (2007) *Follow the Money: A Review and Analysis of the State of Humanitarian Funding*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Wall, I.** (2008) *Left in the Dark: The Unmet Need for Information in Humanitarian Responses*. BBC World Service Trust Policy Briefing 2, octobre.
- Watson, C. & Catley A.** (2008) *Livelihoods, livestock and humanitarian response: the livestock emergency guidelines and standards*, HPN Network Paper 64, Humanitarian Practice Network. Londres: ODI.
- Watson, C.** (2008) *Impact Assessment of Humanitarian Response: A Review of the Literature*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Webster, M. & Walker, P.** (2009) *One for All and All for One: Intra-organisational Dynamics in Humanitarian Action*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Webster, M., Ginnetti, J., Walker, P., Coppard, D. & Kent, R.** (2008) *The Humanitarian Costs of Climate Change*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Wheeler, V. & Harmer, A.** (2006) *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military–humanitarian relations*, HPG Report 24, ODI.
- Whiteside, A. & Whalley, A.** (2007) *Reviewing Emergencies for Swaziland: Shifting the Paradigm in the New Era*. Mbabana: NERCHA and HEARD.
- Wilder, A.** (2008) 'Perceptions of the Pakistan Earthquake Response'. Humanitarian Agenda 2015, Pakistan Country Study. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Wilderspin, I.** (2008) 'Evaluation of Disaster Risk Reduction Mainstreaming in DG ECHO's Humanitarian Actions'. Rapport pour ECHO par Aquaconsult Ltd.
- Willitts-King, B.** (2007) *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan*. OCHA Evaluation and Studies Section.

Wilson, P. & Reilly, D. (2007) 'CARE, Catholic Relief Services, Save the Children and World Vision Indonesia: Joint Evaluation of their Responses to the Yogyakarta Earthquake'. Rapport pour ECB Project.

Young, H. & Maxwell, D. (2009) *Targeting in Complex Emergencies: Darfur Case Study*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.

Young, H., Osman, A., Abusin, A., Asher, M. & Egemi, O. (2009) *Livelihoods, Power, and Choice: The Vulnerability of the Northern Rizaygat, Darfur, Sudan*, Feinstein International Center.

Young, N., Khattak, S.G., Bengali, K. & Elmi, L. (2007) *IASC Inter-agency Real-time Evaluation of the Pakistan Floods/Cyclone Yemin*.



3 | Liste des personnes interrogées

Cristina Amaral, FAO	Thea Hilhorst, Université de Wageningen
Kitty Arie, Save the Children	Anne Holmes, Irish Aid
Eric-Alain Ategbo, UNICEF	Monowar Hossain, gouvernement du Bangladesh
Nicki Bennett, Oxfam	Jamo Huddle, Vision du Monde
Miguel Bermeo, PNUD	Rod Imer, Vision du Monde
Chija Bhandari, PAM	Rashid Khalikov, OCHA
Monica Blagescu, HAP International	General Farooq Ahmad Khan, gouvernement du Pakistan
Richard Blewitt, HelpAge	Iris Krebber, Welthungerhilfe
Nelson Bosch, OIM	John Lakeman, ECHO
Gary Burniske, Mercy Corps	Emma Leonard, Irish Aid
Andrew Catley, Feinstein International Center	Mikael Lindvall, Sida
Joel Charny, Refugees International	Joanna Macrae, DFID
Hakim Chkam, MSF Suisse	Eleanor Monbiot, Vision du Monde
Harriet Cochrane, MSF	Jemilah Mahmood, Mercy Malaysia
Jane Cocking, Oxfam	Mario Lito Malanca, OIM
Bruce Cogill, UNICEF	Simon Mechale, PAM
Alex Coissac, OIM	Dr. N. Vinod Chandra Menon, gouvernement de l'Inde
Beverley Collins, MSF	Steven Michel, UNICEF
Steve Collins, Valid International	Abdullahi Mohamud, Mercy Corps
Andrew Cox, OCHA	Mary Mwale, gouvernement du Kenya
Matt Croucher, Save the Children	Mamadou Ndiaye, OFADEC
Dominic Crowley, Concern	Reiseal Ni Cheilleachair, Concern
Alison Cupit, Croix-Rouge Fidji	Abdi Rashid Hadi Nur, Concern
John Damerell, Projet Sphère	Jérôme Oberreit, MSF
Steve Darvill, CAD OCDE	Lisebeth Pilegaard, NRC
Daniele Donati, FAO	Jean-Luc Poncelet, PAHO
Linda Doull, Merlin	Eddy Purwanto, gouvernement de l'Indonésie
Marc DuBois, MSF UK	Dr. J. Radhakrishnan, PNUD
Daniel Duvillard, CICR	Manumur Rashid, gouvernement du Bangladesh
Nicholas Finney, Save the Children	Ian Rector, CDMP, Bangladesh
Bekele Geleta, FICR	Antje van Roeden, CICR
Louis-Georges Arsenault, UNICEF	Anas Roudie, HCR
Scott Green, OCHA	Tullio Santini, PNUD
Iwan Gunawan, Banque Mondiale	Graham Saunders, FICR
Azwar Hasan, FBA	

Ivan Scott, Oxfam
Lewis Sida, Consultant
Nicholas Stockton, HAP International
Ros O'Sullivan, Concern
Gareth Owen, Save the Children
Michael Paratarayil, Christian Aid
Rein Paulsen, Vision du Monde
Louise Searle, Vision du Monde
Vicky Tenant, HCR
Deepesh Paul Thakar, Vision du Monde

Sid Peruvemba, Malteser International
Prashan Thalayasingam, CEPA
Nigel Timmins, Tearfund
Fred Vignoud, Save the Children
Peter Walker, Feinstein International Centre
Carol Ward, Mercy Corps
John Webster, DFID
Sonali Wickrema, PAM
Jennifer Worrell, PNUD
Randall Zinder, MedAir



4 | Questionnaire et rapport sur les résultats du sondage

Antécédents / méthodologie

Le sondage sur le Web devait compléter les autres volets de recherche, afin que l'étude puisse toucher un nombre plus important de praticiens et de parties prenantes que ne l'auraient permis les seuls entretiens. Par ailleurs, il visait surtout les acteurs sur le terrain, pour étoffer les entretiens, essentiellement menés au niveau du siège des organisations, et avoir une perspective plus large. Une série de questions pour la plupart fermées a été structurée en fonction du cadre de l'étude, afin de collecter des données quantifiables sur les indicateurs choisis. A l'aide du groupe consultatif, le sondage a été diffusé auprès des personnes susceptibles de répondre parmi les ONGI, les organes de l'ONU, les ONG locales et nationales et les organisations communautaires dans les pays d'accueil, les organisations régionales, les missions des gouvernements donateurs et les gouvernements d'accueil. La cible initiale de 300 réponses (trois fois le nombre d'entretiens) a été révisée à la hausse, à 500, suite à un taux de réponse plus élevé que prévu. Les conclusions clefs de l'analyse des réponses sont présentées ci-dessous.

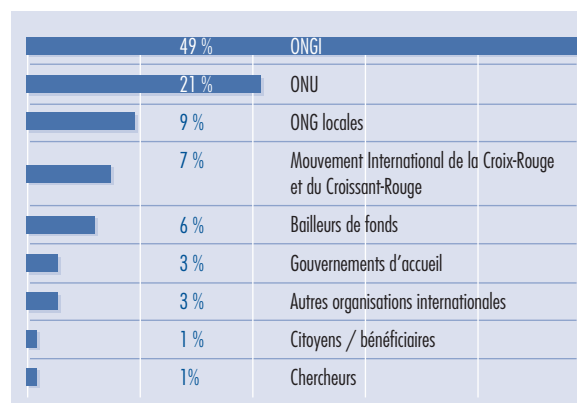
Profil des réponses

Le sondage a recueilli un total de 499 réponses complètes. Les personnes répondant au sondage sont majoritairement, dans des proportions correspondant approximativement à leur présence opérationnelle sur le terrain dans le cadre de la programmation humanitaire, des membres du personnel ONGI (48 %), du personnel des organes de l'ONU (24 %) et des représentants d'ONG locales / nationales et

d'organisations communautaires de base (CBO) (9 %). Des représentants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (7 %), des gouvernements donateurs (6 %) et des gouvernements d'accueil (3 %), des citoyens des pays d'accueil (5 %) et des chercheurs / universitaires (1 %) ont également répondu au sondage. En ce qui concerne la répartition régionale des réponses du terrain, la plupart émanent de l'Afrique (42%), suivie en ordre décroissant par l'Asie, les Amériques, le Proche-Orient et l'Europe de l'Est.

Résumé des résultats généraux

Prises dans leur totalité, les réponses au sondage révèlent deux tendances simultanées et contradictoires du système humanitaire. D'un côté, en fonction de pratiquement tous les critères de performance, les réponses témoignent d'une tendance vers des améliorations modestes (seules de petites



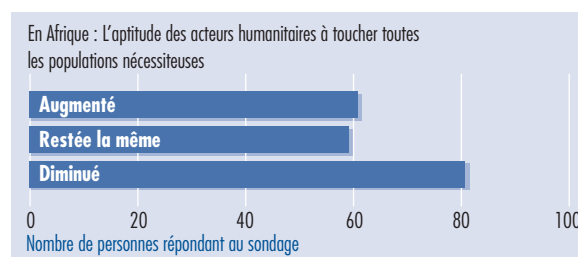
minorités répondent que certaines mesures se sont beaucoup améliorées et une minorité encore plus petite affirme que la situation s'est nettement détériorée). Du côté négatif, les acteurs de terrain sont pourtant manifestement d'avis que l'action humanitaire reste insuffisamment financée et manque de direction efficace, tandis qu'elle perd du terrain sur le plan de l'accès et de la couverture des besoins. Les résultats du sondage donnent ainsi l'image d'un système qui continue d'améliorer assidûment et régulièrement ses propres mécanismes et performances internes mais qui présente toujours, en ce qui concerne l'impératif d'efficacité, des points faibles sur le tableau d'ensemble.

En ce qui concerne le développement des dispositifs de coordination inter-organisations, pour autant qu'ils prennent du temps et augmentent la charge de travail administratif, ces dispositifs sont généralement jugés utiles. En revanche, le manque de direction globale de la coordination est une faiblesse bien connue. Pour une majorité des personnes répondant au sondage, « des efforts d'intervention mal coordonnés / un manque de direction efficace » représentent le problème ou défi numéro un pour les opérations humanitaires.

Résultats individuels

Couverture / suffisance

Plusieurs questions concernent les impressions de la suffisance du financement et de l'accès aux populations nécessiteuses, en demandant de quelle manière ces aspects ont changé au cours des deux ou trois dernières années. Sur le plan du financement, de grandes majorités dans toutes les régions considèrent que le financement ne suffit pas à couvrir les besoins dans leur propre situation, mais moins de 10 % des personnes sondées sont d'avis que le niveau de financement est « trop en-deçà des besoins ». Elles sont un tiers environ à estimer que le financement est généralement suffisant. Le niveau de financement est jugé encore moins satisfaisant dans leurs secteurs d'intervention individuels.

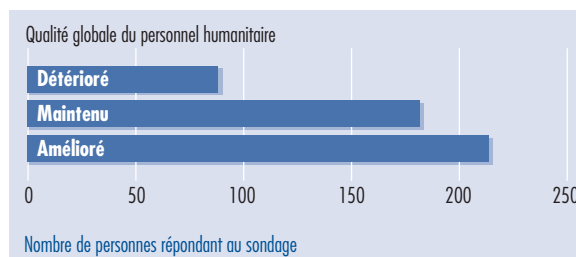
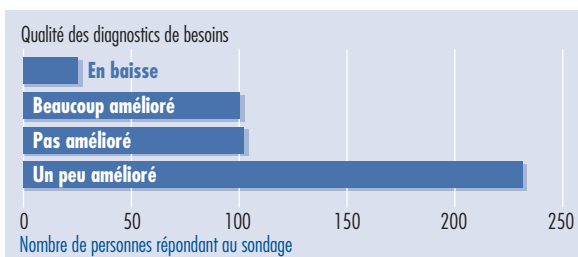


En ce qui concerne l'accès et la couverture humanitaire, une majorité des personnes intervenant en Afrique et au Proche-Orient signalent une diminution de la capacité de toucher les populations nécessiteuses depuis deux ou trois ans (pour des raisons essentiellement liées à l'insécurité croissante dans certaines zones). En Asie et aux Amériques, la plupart des personnes sondées considèrent que le niveau d'accès humanitaire est resté plus ou moins inchangé.

Pertinence / adaptation

Diagnostic des besoins

Cette question est destinée à déterminer la fréquence des diagnostics coordonnés (multi-organisations) des besoins dans des contextes humanitaires, ainsi que leur qualité générale. Les personnes sondées répondent que, dans la plupart des situations de terrain, un diagnostic coordonné des besoins a été entrepris, que la qualité du diagnostic a été « suffisant » et que leurs organisations y ont généralement participé. Par contre, 27 % des personnes sondées déclarent qu'aucun diagnostic conjoint des besoins n'a eu lieu dans leur situation et elles sont 10 % à dire que ce diagnostic a été de mauvaise qualité, dans la mesure où il n'a pas donné un aperçu exact ni assuré la priorisation des besoins. Seule une très petite minorité (moins de 1 %) répond que le diagnostic des besoins a été de très bonne qualité. Les avis négatifs concernant la qualité des diagnostics proviennent essentiellement de l'Amérique latine / des Caraïbes. Une majorité des personnes sondées, dans l'ensemble et dans chacune des régions individuelles, répond que la qualité des diagnostics de besoins s'est améliorée



« un peu » au cours des deux ou trois dernières années, la plus grande amélioration étant signalée en Amérique latine / aux Caraïbes, la plus petite au Proche-Orient.

Efficacité

Planification préalable et intervention opportune

Une majorité (62 %) des personnes sondées répondent que leurs organisations possèdent des fonds d'urgence de réserve qui ont été (ou auraient pu être) utilisés pour démarrer les opérations avant la réception des subventions d'urgence des bailleurs de fonds. A cet égard, le niveau le plus élevé de planification préalable est observé parmi les ONGI et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le plus faible parmi les ONG, dont la plus grande partie n'a pas de fonds de réserve.

Pour la plupart des personnes sondées, notamment dans la région Amérique latine / Caraïbes, les interventions des acteurs humanitaires dans les situations d'urgence sont globalement plus opportunes.

Qualité et gestion des agents humanitaires

Les opinions concernant le déploiement de « personnel ayant des compétences adaptées » comme élément particulier des interventions opportunes sont un peu moins positives, mais témoignent quand même d'une amélioration générale. En réponse à une question séparée, de nombreuses personnes sondées (mais pas une grande majorité) déclarent

que la qualité des agents humanitaires de terrain s'est globalement améliorée. Aucune amélioration sensible de l'appui et de l'orientation donnés au personnel de terrain par le siège n'est évoquée.

Performance et qualité des programmes

Parmi les secteurs examinés, l'aide alimentaire et la logistique / coordination sont généralement jugées plus performantes. Les secteurs jugés moins performants sont l'agriculture, la protection et le redressement rapide.

En classant leur propre secteur d'intervention, les personnes sondées citent la priorisation / adaptation et la participation des collectivités locales comme l'aspect le plus fort (les scores allant de bon à suffisant), la participation des bénéficiaires étant considérée comme l'aspect le plus faible.

La plupart des personnes sondées considèrent que la qualité du suivi et de l'évaluation des projets s'est globalement améliorée (exception faite de la région Amérique latine / Caraïbes, où les réponses indiquent que le niveau de qualité est resté plus ou moins inchangé).

Efficacité de la coordination

Les personnes sondées attribuent à la coordination un score moyen de « suffisant » dans leurs évaluations des performances du secteur. En ce qui concerne la direction assurée par le bureau du Coordonnateur humanitaire, la plupart des personnes sondées répondent que la qualité de la direction est restée plus ou moins inchangée, sauf au Proche-Orient, où elles sont majoritaires à constater une diminution.

Interconnexion

Contribution des bénéficiaires

La participation des bénéficiaires à la programmation (c'est-à-dire la planification, la conception et l'évaluation des projets) est considérée loin d'être suffisante. Chose intéressante, on signale néanmoins une amélioration globale de l'accès des populations bénéficiaires à l'information concernant les interventions humanitaires et de leur aptitude à se plaindre et demander réparation, dans toutes les régions sauf le Proche-Orient.

D'autres questions destinées à mesurer les interconnexions ont trait au renforcement des capacités et à l'engagement auprès de la société civile et des autorités locales.

Renforcement des capacités et participation de la société civile locale

La grande majorité dans toutes les régions considère que les efforts pour renforcer les capacités se sont intensifiés au cours des deux ou trois dernières années.

Dans toutes les régions sauf le Proche-Orient, les personnes sondées indiquent que les réunions de coordination se déroulent en langue nationale ou qu'une traduction est assurée.

La majorité des personnes sondées constate l'augmentation du financement direct des organisations locales par les bailleurs de fonds internationaux.

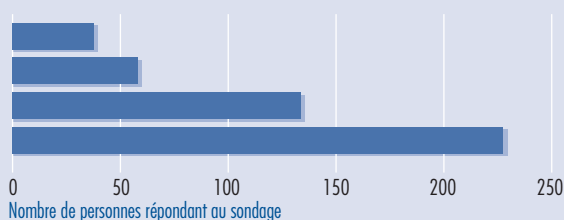
Interactions / coopération avec les autorités des pays d'accueil

En évaluant les interactions de la communauté humanitaire internationale avec les autorités des pays d'accueil, la plupart des personnes sondées accordent un score de «Suffisant : La communauté internationale a recherché activement l'engagement des autorités nationales, mais la faible capacité l'a empêché ». Elles sont environ 21 % à répondre «Bon : Les autorités nationales ont dirigé ou se sont engagées de façon centrale dans la planification et la coordination des projets d'aide ». Un pourcentage à peu près égal des personnes sondées donne la réponse « Mauvais : Les autorités n'ont pas beaucoup participé, et la communauté internationale les a consultés minimalement ». Finalement, 5 % des personnes sondées, essentiellement en Afrique, répondent «Sans objet – il n'y avait pas de structures d'autorité fonctionnelles à engager ».

Efficiace

Le sondage s'est proposé d'examiner les gains ou les pertes sur le plan de l'efficiace au cours des deux à trois dernières années, notamment à la lumière des nouveaux dispositifs de coordination comme l'approche « cluster » et les fonds communs. Si tout le monde, à quelques rares exceptions près, confirme la présence de coûts de transaction par rapport à la coordination, les frais de coordination, pour la plus grande partie des personnes sondées, « ne sont pas trop élevés – les avantages justifient les coûts ». Ceci dit, pour une minorité assez importante (un

Les coûts de transaction de la coordination humanitaire (temps consacré aux réunions, etc.) pour les acteurs humanitaires



Il n'y a pas des coûts considérables
Beaucoup trop élevés – la coordination porte atteinte à la programmation
Trop élevés – ils ne valent pas le peine
Pas trop élevés – les avantages justifient les coûts



tiers environ des réponses), les coûts de transaction de la coordination sont « beaucoup trop élevés – la coordination porte atteinte à la programmation ». Les réponses des personnes sondées aux Amériques témoignent d'une attitude plutôt positive envers le coût de la coordination, qui est considéré d'un œil bien moins favorable en Afrique.

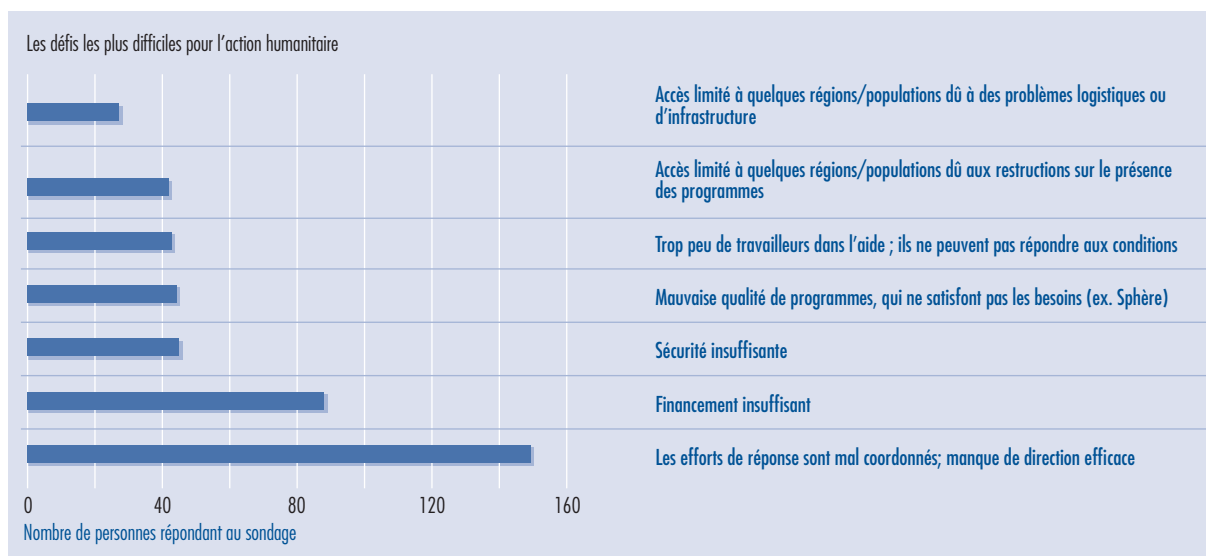
Cohérence

Il s'agit évidemment d'un thème complexe et difficile à aborder dans un questionnaire, mais le sondage demande aux acteurs de terrain de donner leur avis sur les progrès réalisés par les différentes parties prenantes au sujet du respect et de l'observation des principes DIH et humanitaires. A en croire les réponses, ce sont les prestataires d'aide humanitaire qui ont réalisé le plus de progrès à ce sujet, alors que les principes sont moins bien respectés par les gouvernements d'accueil. Les gouvernements donateurs se retrouvent au milieu, une légère baisse étant citée en moyenne.

Des majorités importantes dans toutes les régions, notamment au Proche-Orient, déclarent que les thèmes transversaux que sont le genre, l'âge et le handicap sont davantage et mieux pris en compte dans la programmation de leur organisation.

Les défis qui restent à relever

Le questionnaire demande, à la fin, aux personnes sondées d'indiquer ce qui, pour elles, représente l'obstacle ou le défi le plus important pour les opérations humanitaires à l'heure actuelle. Les résultats ne changent pas d'une région à l'autre, les défis étant classés de la manière suivante (en ordre croissant de difficulté).



Sondage

1 Votre pays ou poste actuel (ou antérieur, si vos réponses sont basées sur une urgence passée)

2 Nom de votre organisation/institution

3 Type d'institution :

- ONG locale/nationale ou organisation communautaire
- ONG internationale
- Agence des Nations Unies (ou fonds, programme, bureau) qui est concernée par l'aide
- Nations Unies – autre
- CICR
- FIRC
- Société Croix Rouge / Croissant Rouge
- Autre organisation internationale
- Organisation régionale intergouvernementale
- Gouvernement national (gouvernement hôte)
- Gouvernement donateur
- Citoyen de pays hôte ou bénéficiaire des efforts de l'aide

4 Secteur de l'aide le plus pertinent à votre expérience :

- Tous / Multi secteur (ex. l'haute direction d'une organisation multi-mandatée)
- Agriculture
- Coordination, les logistiques, services du support
- Reprise économique, l'infrastructure
- Education
- Aide de nourriture
- Santé
- Action sur les mines
- Nutrition
- Protection / les droits de l'homme / règle du droit
- Sécurité
- Habitation d'urgence et produits non alimentaires
- Eau et produits sanitaires

S'il vous plaît, répondez aux questions suivantes uniquement si elles s'appliquent à votre poste actuel ou l'urgence de votre expérience.



5 Votre organisation participe-t-elle dans une évaluation conjointe des besoins communs (inter-agence)? Si oui, comment évaluez-vous les appréciations des besoins communs auxquelles votre organisation participe ?

- Non, il n'y a pas eu une appréciation des besoins communs
- Non, il y a une appréciation des besoins communs, mais nous n'y avons pas participé
- Oui et elle a été très satisfaisante – le résultat a été une réflexion juste et a fait une catégorisation effective des besoins prioritaires
- Oui et elle a été suffisante
- Oui, mais l'évaluation était de mauvaise qualité

6 Pendant les deux dernières années, comment ont changé, en général, les appréciations des besoins concernant la qualité et la participation?

- Beaucoup amélioré
- Un peu amélioré
- Pas amélioré
- En baisse
- Annotations (optionnelles) :

7 Comment évaluez-vous le financement pour les réponses aux urgences ?

4. Plus que suffisant
3. Suffisant
2. Pas suffisant – il y a des trous dans le financement
1. Trop en deçà des besoins

8 Comment évaluez-vous les ressources financières de votre secteur ?

4. Plus que suffisantes
3. Suffisantes
2. Pas suffisantes – il y a des trous dans le financement
1. Trop en deçà des besoins

9 Pendant les deux ou trois dernières années, la capacité des acteurs humanitaires pour adresser toutes les populations en besoin a/est :

- Augmenté
- Diminué
- Restée la même
- Annotations (optionnelles) :

10 Est-ce que votre organisation avait des fonds d'urgences en réserve qu'elle a pu ou aurait pu utiliser en cas d'urgence pour commencer des opérations (au préalable de la réception des bourses des donateurs) ?

- Oui
- Non
- Je ne sais pas
- Annotations (optionnelles) :

11 S'il vous plait, donnez-nous votre avis sur l'exécution des secteurs suivants en les classant sur une échelle de 1 à 3.

3. Très bonne
2. Suffisante
1. Mauvaise

Laissez en blanc si le secteur n'est pas pertinent en relation à votre expérience dans l'aide d'urgence, ou si vous n'avez pas d'opinion.

- Agriculture
- Coordination, logistique, services du support
- Reprise économique, l'infrastructure
- Education
- Aide de nourriture
- Santé
- Action sur les mines
- Nutrition
- Protection / droits de l'homme / règle de droit
- Sécurité
- Habitation et produits non alimentaires
- Eau et assainissement
- Annotations (optionnelles) :

12. S'il vous plaît donnez-nous votre avis sur l'exécution du secteur qui concerne votre travail spécifiquement :

3. Très bon
2. Suffisant
1. Mauvais

- L'opportunité des réponses à la crise
- L'effort coordonné des acteurs multiples
- Participation et consultation avec les autorités locales
- Participation des organisations civiques locales (les ONG ou les OBC par exemple)
- Prioritisation adéquate et efficacité dans le traitement des besoins les plus urgents
- Réussite efficace des objectifs
- Qualité de l'exécution, adhésion aux standards / bonnes pratiques
- Participation des bénéficiaires dans la conception et l'évaluation des programmes

13 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, le respect ou l'adhésion aux principes humanitaires fondamentaux d'indépendance, impartialité et neutralité par les fournisseurs d'aide, donateurs et gouvernements hôtes a :

3. Augmenté
2. Diminué
1. Resté le même

- Fournisseurs d'aide
- Donneurs
- Gouvernements hôtes

14 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, la qualité des pratiques de « contrôle et évaluation », dans la mesure où elles ont informé la programmation de votre organisation, s'est :

- Améliorée
- Détériorée
- Maintenue
- Annotations (optionnelles) :

15 En ce qui concerne la qualité des membres de la communauté de l'aide dans l'ensemble, en comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, est-ce que le nombre des travailleurs humanitaires avec les qualifications, capacités, attitudes et l'expérience adéquate pour planifier et exécuter des programmes s'est :

- Amélioré
- Détérioré
- Maintenu
- Annotations (optionnelles) :

16 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, la mesure dans laquelle les agents sur le terrain ont reçu du soutien et de la supervision suffisante de la part de leur organisation s'est :

- Améliorée
- Détériorée
- Restée presque la même
- Annotations (optionnelles) :



17 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, comment appréciez-vous l'évolution de l'efficacité de la réponse d'ensemble ?

- Bien améliorée
- Un peu améliorée
- Pas d'amélioration
- En baisse
- Annotations (optionnelles) :

18 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, votre organisation était-elle préparée pour faire face à l'urgence (par rapport au déploiement opportun d'un nombre suffisant personnel qualifié)?

- Bien amélioré
- Un peu amélioré
- Pas amélioré
- En baisse
- Annotations (optionnelles) :

19 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, la participation des intervenants humanitaires, organisations, et autorités locales dans la coordination de la planification et dans configuration des projets s'est:

- Améliorée
- Détériorée
- Maintenue
- Annotations (optionnelles) :

20 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, les considérations de votre organisation concernant les questions de genre, âge et incapacité se sont:

- Améliorés
- Détériorés
- Maintenus
- Annotations (optionnelles) :

21 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, l'accès à l'information sur l'aide pour les populations bénéficiaires et leur capacité de déposer une plainte et de recevoir des réparations s'est:

- Amélioré
- Détérioré
- Maintenu
- Annotations (optionnelles) :

22 En comparaison avec les dernières années ou avec d'autres cas dans votre expérience, le soutien pour le développement des capacités des acteurs locaux s'est:

- Amélioré
- Détérioré
- Maintenu
- Annotations (optionnelles) :

23 A votre avis, à quel point la communauté internationale a-t-elle respecté et développé le rôle des autorités et structures locales dans le management de la réponse?

- Bon : Les autorités nationales dirigeaient ou s'engageaient de façon centrale dans la planification et la coordination des projets d'aide.
- Suffisant : La communauté internationale avait cherché activement l'engagement des autorités nationales, mais la capacité faible leur empêchait.
- Mauvais : Les autorités ne participaient pas beaucoup, et la communauté internationale les consultait minimalement.
- Sans objet – il n'y avait pas des structures d'autorité fonctionnelle d'engager.
- Annotations (optionnelles):

24 À votre connaissance, les ONG nationales/ locales recevaient-elles des fonds provenant directement de donateurs internationaux (ou des fonds communs) ?

- Oui
- Non
- Je ne sais pas

25 Concernant la question précédente (les organisations nationales/locales recevant des fonds directs), à votre connaissance cette pratique s'est:

- Améliorée
- Détériorée
- Maintenu

26 Les réunions de coordination ont-elles été conduites dans la langue nationale du pays ou avec une traduction disponible pour les participants?

- Oui
- Non
- Je ne sais pas

27 Concernant les coûts des transactions de la coordination humanitaire pour votre organisation (ex. temps utilisé dans les réunions, dans les requises additionnels de reportage, etc.), à votre avis sont-ils :

- Beaucoup trop élevés – la coordination porte atteinte à la programmation
- Trop élevés – ils ne valent pas la peine
- Pas trop élevés – les avantages justifient les coûts
- Il n'y a pas des coûts considérables

28. La qualité de la direction du bureau « Humanitarian Coordinators » s'est :

- Améliorée
- Détériorée
- Maintenu
- Annotations (optionnelles) :

29 A votre avis, quel est le problème qui freine le plus les réponses humanitaires dans votre secteur ? Choisissez un:

- Trop peu de travailleurs dans l'aide ; ils ne peuvent pas répondre aux conditions
- Les efforts de réponse sont mal coordonnés; manque de direction efficace
- Mauvaise qualité des programmes, qui ne satisfont pas les besoins (ex. Sphère)
- Financement insuffisant
- Sécurité insuffisante (violence, crime)
- Accès limité à quelques régions/populations dû à des problèmes logistiques ou d'infrastructure
- Accès limité à quelques régions/populations dû aux restrictions sur la présence des programmes
- Autre (spécifiez) :

30 A votre avis, pendant les deux dernières années, l'exécution des efforts humanitaires concernant le sauvetage de vies et la réduction de la souffrance s'est-elle améliorée, détériorée, ou maintenue? Utilisez cet espace pour ajouter vos idées finales sur le système en général.



Le système humanitaire a pour responsabilité fondamentale d'évaluer systématiquement son aptitude à sauver des vies et atténuer la souffrance humaine. La FICR, en tant que réseau mondial, partage une bonne partie des problèmes et des défis identifiés dans le cadre de cette initiative. J'applaudis ce rapport qui ambitionne d'évaluer régulièrement les acquis globaux et je crois qu'il permettra aux organisations et réseaux individuels de réfléchir à leurs propres performances en vue de les améliorer. Notre participation à l'initiative nous a beaucoup appris et nous espérons qu'elle continuera à s'élargir et à se renforcer pendant les années à venir.

Bekele Geleta, Secrétaire général de la FICR

Je me réjouis de ce premier rapport sur l'état du système humanitaire parce qu'il fait preuve d'un engagement profond en faveur de l'amélioration du système humanitaire par lui-même. Je soutiens la poursuite de ces efforts afin qu'ils puissent progressivement réaliser leur potentiel à améliorer davantage la qualité des prestations de l'ensemble des acteurs humanitaires. Le CICR s'engage à continuer à s'améliorer et à contribuer à l'amélioration du système humanitaire tout entier.

Angelo Gnaedinger, Directeur général du CICR

Grâce aux efforts collectifs des membres de la communauté humanitaire au cours des cinq dernières années, le système humanitaire a pu réaliser des avancées importantes, devenant de plus en plus rapide, efficace et prévisible. Ceci dit, il reste encore beaucoup à faire. Le premier rapport ALNAP sur l'état du système humanitaire est unique de par sa portée et la qualité de ses recherches. Des résultats de ce genre vont certainement contribuer aux efforts collectifs de la communauté humanitaire pour faire le point sur notre situation, relever les défis à l'échelle mondiale et décider de la manière dont nous pourrions faire une plus grande différence dans la vie des gens touchés par les situations d'urgence.

Sir John Holmes, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU

Cette initiative très importante d'ALNAP tombe à point nommé. Tous les acteurs de notre secteur humanitaire pourront tirer profit d'une prise en considération attentive de l'analyse présentée dans ce rapport. Nous disposerons, grâce à la répétition et l'amélioration de cette évaluation de l'état du système humanitaire, d'un indicateur utile et régulier des progrès que nous comptons accomplir en tant que système.

Mikael Lindvall, Directeur adjoint et Chef du service des politiques humanitaires et des enjeux du conflit, ministère suédoise des Affaires étrangères

Le rapport ALNAP sur l'état du système humanitaire vise à évaluer le système dans son ensemble et analyser ses performances au cours des deux dernières années. L'entreprise est ambitieuse, mais les résultats sont impressionnants et nous invitent, nous les acteurs humanitaires, à marquer un temps d'arrêt pour bien réfléchir à nos actions. Les progrès sont indubitables, mais nous devons trouver le moyen d'améliorer nos interventions auprès des gens qui comptent le plus, c'est-à-dire les populations touchées par les conflits et les catastrophes.

Même si les auteurs du rapport n'ont pas été en mesure de se pencher sur le rôle considérable joué par les ONG locales et les organisations communautaires, le premier pas est franchi, d'où la possibilité de pousser plus loin la prochaine fois. ALNAP a entrepris une démarche indispensable qui nous permettra de mieux examiner ce que nous faisons et émettre un jugement critique sur nos performances collectives.

Paul O'Brien, Président du Comité exécutif d'ICVA, membre du Conseil d'administration de VOICE et Directeur pour l'étranger de Concern Worldwide