



# TIRER DES ENSEIGNEMENTS DES CATASTROPHES:

Comment les gouvernements obtiennent des connaissances et comment les organismes régionaux et internationaux les y aident

Étude d'ALNAP

Andy Featherstone



**ALNAP** est un système sectoriel unique dont la mission est d'améliorer la performance de l'action humanitaire par l'apprentissage partagé.

[www.alnap.org](http://www.alnap.org)

Avez-vous lu **l'amorce de discussion ALNAP** qui accompagne cette étude?  
[www.alnap.org/ndma](http://www.alnap.org/ndma)

Une copie électronique de cette étude, l'amorce de discussion et autres ressources connexes sont disponibles sur le site web ALNAP à [www.alnap.org/ndma](http://www.alnap.org/ndma)

**Suggestion de référencement bibliographique :**

Featherstone, A. (2014) *Tirer des enseignements des catastrophes: Comment les gouvernements obtiennent des connaissances et comment les organismes régionaux et internationaux les y aident*. Étude ALNAP. Londres: ALNAP/ODI.

© ALNAP/ODI 2014. Ces travaux sont soumis à la licence Creative Commons Attribution – licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

ISBN 978-1-909464-70-4

Publication et communication gérées par Maria Gili

Révision de la copie par Amanda A. Morgan

Traduction par Brigitte Clark

Couverture et composition par Jeni Burnell

## Sommaire

Résumé	5
Contexte et but de l'étude	5
Résultats	5
Recommandations	6
Abréviations	9
1. Introduction	10
2. Le rôle de l'État dans la réponse humanitaire	11
2.1 Rôles et responsabilités de la gestion des catastrophes	11
2.2 Coopération entre l'État et le système humanitaire international	13
2.3 Action pour renforcer les partenariats de l'intervention humanitaire	14
3. Gestion de l'apprentissage et des connaissances organisationnels	18
4. Comment les NDMA produisent des connaissances	21
4.1 Analyses après action et évaluations	21
4.2 Réflexion formelle et informelle	28
4.3 Simulations	29
5. Comment les NDMA organisent les connaissances	31
5.1 Évaluations des capacités	31
5.2 Référentiels de connaissances en ligne	32
6. Comment les NDMA partagent les connaissances	33
6.1 Développement des capacités du personnel	33
6.2 Apprentissage par les pairs	36
6.3 Partage formel des leçons tirées	38
6.4 Instituts de gestion des catastrophes	39
6.5 Initiatives d'apprentissage en ligne	39
6.6 Lignes directrices, codes de conduite et normes minimales	40
7. Aides et entraves à l'apprentissage des NDMA	42
7.1 Produire des connaissances	43
7.2 Organiser les connaissances	44
7.3 Partager les connaissances	45
8. Conclusion	50
8.1 Recommandations aux NDMA	51
8.2 Recommandations aux organisations internationales et aux institutions régionales	53
Bibliographie	56
Annexe 1 : Questions et méthodologie de l'étude	63
Questions de l'étude	63
Méthodes	63
Structure du rapport	64
Limites	65
Annexe 2 : Participants à la recherche	66
Annexe 3 : Termes de référence	67

**TABLEAUX**

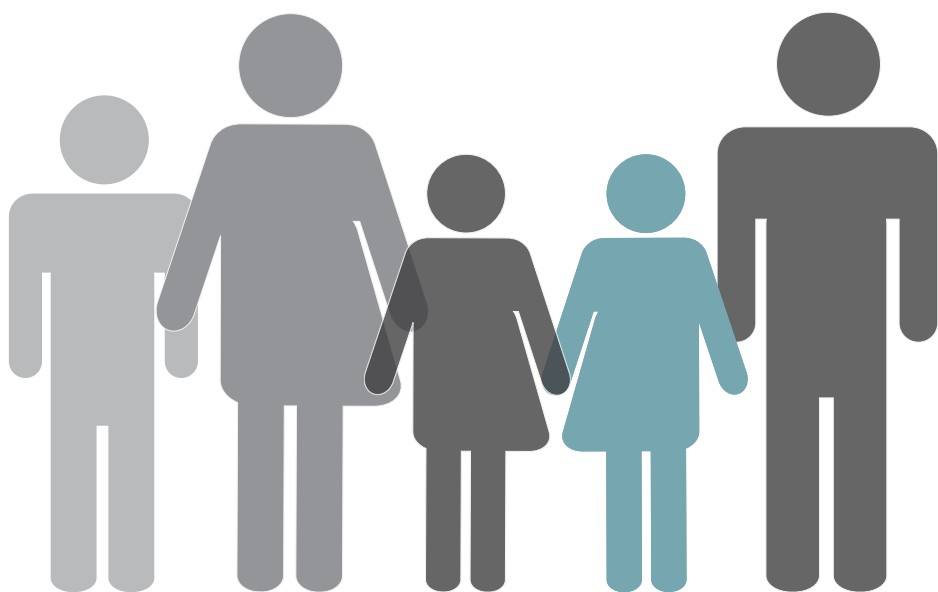
Tableau 1. Contexte national des entités de gestion des catastrophes participantes	12
Tableau 2. Exercices d'apprentissages dans des pays sélectionnés non-membres du CAD/OCDE	22
Tableau 3. Exercices d'apprentissage dans des pays sélectionnés membres du CAD/OCDE	25
Tableau 4. Analyses après action communes sélectionnées	27
Tableau 5. Simulations sélectionnées de gestion de catastrophes	30
Tableau 6. Exemples d'utilisation des leçons tirées pour l'élaboration de lignes directrices et de normes	41

**FIGURES**

Figure 1. Coopération entre l'État et le système humanitaire international	13
Figure 2. Cycle de l'apprentissage	19

**ENCADRÉS**

Encadré 1. Consortium pour la réduction des risques au Népal – promouvoir le changement à partir de la base	48
Encadré 2. Collaboration fructueuse pour l'apprentissage – le Programme global de gestion des catastrophes au Bangladesh	49





**Cette étude explore comment les NDMA et autres acteurs gouvernementaux acquièrent des connaissances et améliorent leurs activités de réponse humanitaire.**



## Résumé

### Contexte et but de l'étude

Le Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action – ALNAP) œuvre depuis plusieurs années pour renforcer ses liens avec les autorités nationales de gestion des catastrophes (NDMA) et mieux comprendre les relations entre les États affectés par des catastrophes et le système humanitaire international. Le travail d'ALNAP sur la façon dont les acteurs humanitaires apprennent et deviennent plus efficaces a porté principalement sur les activités d'apprentissage au sein des NDMA, dans l'espoir que les membres de l'ALNAP puissent à la fois en bénéficier et y contribuer (ALNAP, 2013a).

Cette étude s'appuie sur un récent forum des gouvernements hôtes, organisé par l'ALNAP, portant sur l'intervention humanitaire. Il a réuni des hauts représentants de gouvernements du monde entier qui ont partagé leur expérience et les leçons qu'ils ont tirées en matière de réponse aux catastrophes. L'étude explore comment les NDMA et autres acteurs gouvernementaux acquièrent des connaissances et améliorent leurs activités de réponse humanitaire. Elle tente d'identifier les pratiques actuelles, les difficultés qui freinent l'apprentissage et l'amélioration, et de déterminer comment la collaboration avec d'autres acteurs a permis de surmonter ces difficultés. Cette étude adopte un modèle analytique en trois étapes, selon lequel les connaissances sont :

- générées par la recherche, l'évaluation, l'analyse après action (AAA) et la réflexion
- organisées dans des référentiels, notamment dans des bases de données en ligne
- mises en commun par le biais de normes, de lignes directrices et de formation du personnel.

### Résultats

Bien que le rôle crucial des NDMA soit une raison impérieuse d'investir dans l'apprentissage et l'amélioration, des barrières structurelles et opérationnelles s'y opposent. En tant qu'agences gouvernementales, les NDMA doivent affronter la concurrence d'autres unités étatiques en matière d'influence et de ressources, et sont soumises à des horizons de planification politique à court terme et à de fréquentes rotations du personnel, ce qui compromet l'apprentissage organisationnel. Cependant, une meilleure sensibilisation mondiale aux catastrophes présente aux NDMA de nouvelles opportunités de

préconiser des changements de politiques et de pratiques, de rivaliser pour obtenir des ressources, de consolider leur apprentissage et d'améliorer leur efficacité.

### COMMENT LES NDMA APPRENNENT

Les NDMA emploient différentes méthodes pour produire des connaissances, notamment les évaluations, les AAA et la réflexion formelle et informelle. Cependant, beaucoup n'ont pas les ressources qui leur permettent d'appliquer invariablement ces méthodes, et souvent, les connaissances utiles ne sont donc pas systématiquement enregistrées, analysées ou communiquées au-delà des NDMA.

Certaines NDMA réalisent des évaluations des capacités et établissent des plans de renforcement des capacités, afin d'identifier et de combler les lacunes dans les connaissances. Bien que les capacités de certaines NDMA soient limitées sur le plan de la diffusion interne des enseignements tirés, les référentiels en ligne sont de plus en plus utilisés pour organiser les informations, qui peuvent ensuite être consultées et utilisées par d'autres acteurs. Des processus formels de réflexion guidée sont également utilisés pour partager les leçons tirées avec d'autres ministères et services gouvernementaux, et les NDMA participantes à l'étude les ont jugés importants pour mieux comprendre et soutenir la gestion des catastrophes.

Les NDMA produisent et partagent de plus en plus les informations par le biais d'exercices de simulation, qui peuvent créer une meilleure confiance entre les participants et leur permettre de prendre des risques et d'apprendre dans un environnement sûr. Ces leçons peuvent également être mises en commun par les NDMA par l'élaboration de politiques et de lignes directrices relatives aux catastrophes.

La performance des NDMA varie fortement et est souvent entravée par un manque de ressources ; seules les NDMA les mieux dotées en ressources peuvent établir une approche systématique de l'apprentissage organisationnel.

### COLLABORER POUR APPRENDRE

Le système humanitaire international a rencontré des difficultés pour coordonner efficacement son action avec les NDMA, mais les efforts pour résoudre cette faiblesse s'intensifient. Une riche diversité d'approches communes de l'apprentissage ont été adoptées, d'une part par les organisations internationales et les institutions régionales, et d'autre part bilatéralement entre les gouvernements. Bon nombre des faiblesses qui gênent l'apprentissage des NDMA existent également au sein des organisations humanitaires. Mais la collaboration peut aider à exploiter des ressources supplémentaires et à renforcer les pratiques communes, ce qui peut conduire à des interventions conjointes plus efficaces.

“

**Les catastrophes donnent aux NDMA l'opportunité de promouvoir le changement institutionnel ou législatif.**

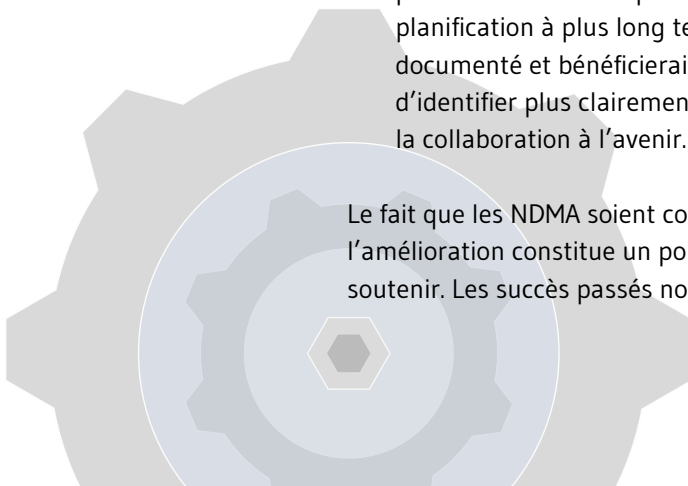
”

## Recommandations

Les NDMA utilisent déjà une gamme d'approches pour promouvoir l'apprentissage et la gestion des connaissances, et il n'existe pas de solution unique pour combler les lacunes et résoudre les difficultés qui demeurent. Cependant, alors que les NDMA, ainsi que les organisations internationales et les institutions régionales qui les soutiennent, cherchent à améliorer leur processus d'apprentissage, elles jugeront utiles de considérer plusieurs étapes. Ces étapes sont étudiées de manière approfondie dans la conclusion de ce rapport. Les recommandations aux NDMA comprennent :

- Les analyses après action et les évaluations entreprises après une réponse à une catastrophe ne sont utilisées que par un petit nombre de NDMA et souvent de manière irrégulière. Des avantages considérables peuvent être tirés d'évaluations et d'analyses après action les plus modestes, et une plus grande utilisation de ces outils est donc recommandée.
- Les catastrophes donnent aux NDMA l'opportunité de promouvoir le changement institutionnel ou législatif. Cette opportunité est plus importante lorsqu'elles bénéficient de confiance, de ressources et d'une communication efficace, et lorsqu'elles ont la volonté et les capacités d'apprendre par la pratique et d'appliquer ces connaissances à de nouveaux contextes.
- La publication des rapports d'évaluations et d'analyses effectuées par les NDMA peut permettre d'identifier les faiblesses dans les politiques et les capacités, et peut soutenir une action de persuasion dans le but d'obtenir des ressources supplémentaires pour la gestion des catastrophes. Vérifier les progrès par rapport aux recommandations faites dans ces documents, par des processus de réflexion formelle entrepris avec d'autres ministères gouvernementaux et par la publication de rapports annuels, permet le suivi de ces questions ainsi que la sensibilisation et le soutien des gouvernements en matière de gestion des catastrophes.
- Le soutien des NDMA par d'autres NDMA, apporté de manière bilatérale ou facilité par des institutions régionales, peut être tout particulièrement utile pour accroître la compréhension commune et encourager un accent sur la planification à plus long terme. Ce type de soutien bilatéral reste peu documenté et bénéficierait d'une étude plus approfondie permettant d'identifier plus clairement les pratiques actuelles et les moyens d'accroître la collaboration à l'avenir.

Le fait que les NDMA soient conscientes des obstacles à l'apprentissage et à l'amélioration constitue un point de départ pour ceux qui cherchent à les soutenir. Les succès passés nous apprennent comment consolider une telle



collaboration à l'avenir. Les recommandations aux organisations internationales et aux institutions régionales sont les suivantes :

- Bien que l'importance de liens solides avec les gouvernements hôtes soit reconnue et que les initiatives pour encourager le dialogue prennent de l'ampleur, il reste encore beaucoup à faire. Il est urgent que les organisations humanitaires internationales consolident leurs liens avec les NDMA et facilitent des relations de travail plus étroites afin de démontrer un engagement pratique en faveur de la collaboration.
- Des évaluations humanitaires réalisées conjointement par les NDMA et les organisations internationales pourraient fournir des enseignements précieux et renforcer les relations, pourtant jusqu'à ce jour très peu ont été faites, sinon aucune. Une haute priorité devrait être accordée à une évaluation pilote conjointe, en vue d'encourager d'autres efforts de ce type à l'avenir.
- L'importance accordée à une NDMA au sein de son gouvernement influence son aptitude à exploiter les ressources et à préconiser des changements législatifs, mais ces changements demandent du temps. Le développement des capacités et le partenariat avec le gouvernement devraient être considérés par les organisations humanitaires internationales comme une coopération stratégique à long terme et recevoir les ressources appropriées.





## Abréviations

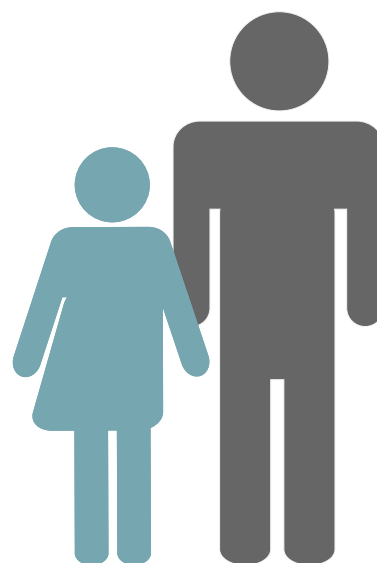
AAA	Analyse après action
ALNAP	Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) (abréviation anglaise)
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-est
BNPB	Badan Nasional Penanggulangan
CDMP	Programme global de gestion des catastrophes (abréviation anglaise)
CAD	Comité d'aide au développement
GRC	Gestion des risques de catastrophes
IASC	Comité permanent interorganisations (abréviation anglaise)
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
INSARAG	Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (abréviation anglaise)
NDMA	Autorité nationale de gestion des catastrophes (abréviation anglaise)
NEMA	Agence nationale de gestion des urgences (abréviation anglaise)
ONG	Organisation non gouvernementale
INGC	Institut national de Gestion des Catastrophes
NRRC	Consortium pour la réduction des risques au Népal (abréviation anglaise)
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (abréviation anglaise)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ASACR	Association sud-asiatique pour la coopération régionale

## 1. Introduction

Le Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action – ALNAP) œuvre pour renforcer ses liens avec les autorités nationales de gestion des catastrophes (NDMA), et mieux comprendre les relations entre les États affectés par des catastrophes et les organisations humanitaires internationales, et pour déterminer quelle action est possible pour améliorer ces relations, aussi bien pendant les urgences que de manière continue. Ce travail est effectué principalement en conduisant des études et en accueillant des représentants de NDMA aux réunions d'ALNAP.

En mars 2013, dans le cadre d'une grande réunion sur les données probantes et les connaissances dans l'action humanitaire, ALNAP a invité un petit nombre de représentants de NDMA et d'autres organismes concernés, à étudier la question de l'apprentissage et de l'amélioration au sein des gouvernements hôtes. La note d'information pour cette session mettait en relief les difficultés à obtenir des éléments probants ainsi que les problèmes théoriques rencontrés pour comprendre comment les gouvernements entreprennent et intègrent l'apprentissage sur les questions humanitaires (ALNAP, 2013a). En conséquence, cette étude explore comment les NDMA apprennent et progressent, en se concentrant sur les pratiques actuelles, les entraves à l'apprentissage et à l'amélioration, et les moyens de collaborer avec d'autres acteurs pour les surmonter.

Le plan initial était d'interroger deux ou trois membres du personnel de chacune des cinq NDMA représentées ainsi que des employés d'organisations internationales et d'institutions régionales qui collaborent avec des NDMA pour soutenir l'apprentissage et améliorer la performance. Cette approche a dû être adaptée car seules quelques NDMA ont participé à l'étude et chacune d'elles n'avait qu'un représentant chargé de la communication externe, ce qui a limité les possibilités de suivi et de corroboration. Tous les entretiens ont été menés par voie téléphonique. Ces entretiens ont été complétés par une analyse de documents en ligne, notamment des documents d'évaluation de l'ALNAP et des documents disponibles sur les portails de connaissances en ligne des NDMA. Les contraintes rencontrées pour évoquer des questions complexes par téléphone ont limité la possibilité d'explorer certains sujets spécifiques en profondeur.<sup>1</sup>



1. L'annexe 1 décrit de manière plus approfondie la méthodologie de cette étude ; l'annexe 2 présente une liste des participants à l'étude ; et les termes de référence complets de l'étude sont fournis dans l'annexe 3.



**Les États s'organisent eux-mêmes de différentes façons pour planifier et gérer les catastrophes, en fonction de facteurs tels que les dangers, la culture, l'histoire, les objectifs politiques et les événements d'actualité.**



## 2. Le rôle de l'État dans la réponse humanitaire

La résolution 46/182 de l'Assemblée générale de l'ONU affirme que l'État doit assumer le premier rôle « dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire », mais aussi que lorsque les capacités d'un État sont insuffisantes, ce dernier doit demander une assistance internationale (Assemblée générale des Nations Unies, 1991). Cela constitue une base aussi bien pour le développement des capacités nationales que pour la collaboration avec des organisations internationales.

Cette section met en relief les responsabilités du gouvernement dans une situation de catastrophe, étudie les différentes approches adoptées par les gouvernements pour gérer les catastrophes, et analyse les relations entre partenaires humanitaires nationaux et internationaux, de même que les récentes initiatives pour renforcer le dialogue entre ces deux parties.

### 2.1 Rôles et responsabilités de la gestion des catastrophes

La gestion des catastrophes se définit comme l'organisation et la gestion des ressources et des responsabilités permettant de faire face à tous les aspects humanitaires des catastrophes, en particulier la préparation, la réponse et le relèvement, afin d'en atténuer l'impact (FICR, 2013). Lors d'une catastrophe, il incombe à l'État de demander une assistance internationale, de fournir lui-même de l'aide et de contrôler et coordonner l'assistance externe en s'assurant qu'elle est fournie selon des cadres réglementaires établis. Pour remplir ces fonctions, la plupart des États ont mis en place une législation sur la gestion des catastrophes ainsi qu'une entité ayant pour mission d'entreprendre et de gérer la réponse aux catastrophes. Cette entité est désignée dans le présent document par le terme « autorité nationale de gestion des catastrophes » ou NDMA.

Les États s'organisent eux-mêmes de différentes façons pour planifier et gérer les catastrophes, en fonction de facteurs tels que les dangers, la culture, l'histoire, les objectifs politiques et les événements d'actualité. Tous les participants à cette étude viennent de pays ayant un système national centralisé de gestion des catastrophes (voir Tableau 1). D'autres pays utilisent un modèle décentralisé ; au Royaume-Uni par exemple, la loi sur la protection civile de 2004 transmet la responsabilité de la gestion des urgences au gouvernement local (McEntire et Mathis, s.d.). Aucun modèle n'est considéré comme plus efficace dans les documents publiés, et différents modèles ont des avantages et des inconvénients spécifiques.

TABLEAU 1. CONTEXTE NATIONAL DES ENTITÉS DE GESTION DES CATASTROPHES PARTICIPANTES

Pays	Législation sur la gestion des catastrophes	Structure de gestion des catastrophes
Inde	Loi relative à la gestion des catastrophes, 2005	La NDMA est dirigée par le Premier ministre assisté d'un vice-président (statut de membre du Conseil des ministres) et huit membres (statut de secrétaires d'État).
Indonésie	Loi relative à la gestion des catastrophes, 2007	Le Badan Nasional Penanggulangan ou BNPB supervise la préparation, la coordination et la réponse ; le chef du BNPB relève directement du Président.
Kenya	Projet de politique nationale pour la gestion des catastrophes au Kenya, 2009	Le Centre national des opérations de catastrophes du Kenya gère et coordonne la réponse aux catastrophes au niveau national, mais la responsabilité est partagée par plusieurs services et ministères.
Népal	Stratégie nationale pour la gestion des risques de catastrophes, 2009  Cadre national de réponse aux catastrophes, 2013	Le Comité central de secours en situation de catastrophe naturelle est présidé par le ministère des Affaires intérieures avec le concours de membres d'autres ministères.
Pakistan	Loi nationale relative à la gestion des catastrophes, 2010	La NDMA est l'organe exécutif de la Commission nationale pour la gestion des catastrophes, dirigée par le Premier ministre.

Dans les modèles centralisés, l'emplacement du bureau national de gestion des catastrophes dans le gouvernement a des implications considérables sur ses capacités à coordonner les ministères responsables. Les NDMA situées dans le bureau du premier ministre ou du président ont tendance à avoir une plus grande autorité ; celles qui se trouvent dans un ministère responsable pourraient ne pas être en mesure de garantir la participation d'autres ministères (Interworks, 1998). Bien que les systèmes décentralisés de gestion des catastrophes bénéficient souvent de ressources locales plus importantes, la recherche indique que le flux d'informations entre les autorités locales et nationales sera plus susceptible d'être confus en cas de catastrophe, ce qui pourra gêner la coordination (O'Brien et Read, 2005).

Pour remplir leurs responsabilités, les NDMA ont entre autres des fonctions de gestion des questions administratives et de procédure, d'élaboration de politiques et de lois, de soutien institutionnel et d'allocation des ressources. Au niveau opérationnel, les NDMA sont chargées de coordonner la préparation, le secours et le relèvement. Le sujet de cette étude est de plus en plus important pour les NDMA : l'évaluation des réponses aux catastrophes, pour leur permettre d'une part d'assumer leur responsabilité à l'égard du public et d'autre part de renforcer les politiques et les pratiques futures.



## 2.2 Coopération entre l'État et le système humanitaire international

L'intérêt de l'État à venir en aide à ses citoyens dans une situation de catastrophe et ses capacités à le faire avec efficacité sont un déterminant clé de la puissance de la collaboration entre le système humanitaire international et l'État (voir Figure 1).

**FIGURE 1. COOPÉRATION ENTRE L'ÉTAT ET LE SYSTÈME HUMANITAIRE INTERNATIONAL**



Les possibilités de collaboration entre la NDMA et le système humanitaire international sont considérables lorsqu'un État a de bonnes relations internationales et politiques et un contrat social solide avec ses citoyens, lorsqu'il reconnaît ses responsabilités en cas de catastrophe et qu'il investit dans ses capacités à les assumer. Si l'État a de grandes capacités, il pourra ne demander que des services spécialisés ou tenter de gérer la réponse sans assistance internationale ; en revanche, si les capacités de l'État sont faibles, les agences internationales pourront jouer un plus grand rôle pour les renforcer et fournir des services appropriés. Dans les situations où l'État ne veut pas prêter assistance ni protéger ses citoyens, la confrontation avec le système humanitaire

international est plus probable. Dans ces situations, les agences humanitaires ont une raison impérieuse de renforcer leur coopération avec le gouvernement pour intensifier la réponse et l'encourager à respecter ses engagements, conformément au droit humanitaire international et au droit international relatif aux droits de l'homme. Cependant, elles pourraient aussi avoir tendance à se dissocier du gouvernement afin de protéger leur indépendance et de gérer leur image de neutralité politique.

Malgré le besoin de collaboration et de coordination, lorsqu'un gouvernement demande une assistance pour répondre à une urgence, il arrive très fréquemment qu'il ne bénéficie pas de l'étroite collaboration du système humanitaire international (voir par exemple Streets et al., 2010 ; Grunewald et al., 2010). Les organisations internationales sont extrêmement diverses et beaucoup font un bon travail ; mais le fait de ne pas impliquer suffisamment l'État hôte est un point récurrent de nombreuses évaluations de la réponse humanitaire :

*Les efforts de secours humanitaire ont souvent été critiqués parce qu'ils ignorent, écartent ou compromettent activement les capacités locales. Par exemple, les travailleurs humanitaires internationaux envahissent les zones sinistrées, ou débauchent les employés du gouvernement local, ne coordonnent pas correctement l'action avec les gouvernements hôtes, montrent peu de respect pour les représentants du gouvernement local et fragilisent le contrat social en aidant le gouvernement à fuir ses responsabilités. Bien que les politiques et les lignes directrices interorganisations contiennent des engagements clairs en faveur du renforcement des capacités nationales, les mots ne se traduisent pas souvent en action. (Harvey, 2010)*

Les États peuvent aussi manquer de cohérence dans leur volonté de se préoccuper de questions humanitaires ; un État pourrait répondre de manière opportune et impartiale à une catastrophe naturelle et pourrait apprécier l'assistance d'autres acteurs, mais dans les cas de conflit interne il pourrait choisir d'ignorer et de gêner l'aide internationale.

## 2.3 Action pour renforcer les partenariats de l'intervention humanitaire

Malgré les difficultés historiques de la coopération avec les États en matière de réponse humanitaire, de plus grands efforts sont aujourd'hui effectués – par le système humanitaire international, les institutions régionales et un soutien bilatéral – pour renforcer les capacités de gestion des catastrophes des gouvernements hôtes. Au cours des dernières années, la préparation des gouvernements à répondre aux catastrophes a été renforcée presque partout dans le monde ; des avancées similaires ont été faites par les organisations non gouvernementales (ONG) nationales, ce qui a abouti à de plus grandes capacités de réponse humanitaire au niveau national.

“

**Les gouvernements apprennent de trois façons : en agissant, en observant les autres et en coopérant avec les autres.**

”

*Un nombre grandissant d'États bénéficiaires de l'aide, en particulier en Asie et en Amérique latine, établissent ou consolident des systèmes nationaux permettant de gérer la réponse aux catastrophes naturelles et insistent de plus en plus pour coopérer avec les acteurs de l'aide internationale comme ils l'entendent. La poussée institutionnelle observée ces dernières années pour la gestion des catastrophes comprend : de nouvelles lois nationales, des lignes directrices sur les opérations et l'aide, une prolifération d'autorités nationales de gestion des catastrophes, et des capacités financières et des effectifs plus importants au sein des gouvernements. (ALNAP, 2012a)*

L'augmentation des capacités des NDMA a soulevé des questions quant à la meilleure façon de soutenir efficacement leur apprentissage. Les gouvernements apprennent de trois façons : (1) en agissant – ils appliquent des mesures basées sur leur propre expérience et, en fonction des résultats, ils les poursuivent, les modifient ou les abandonnent ; (2) en observant les autres – ils établissent des parallèles avec leur propre situation et appliquent des approches utilisées ailleurs ; et (3) en coopérant avec les autres – ils mettent en commun les expériences et agissent en tant que partenaires égaux, de manière ouverte et transparente (Harvey, 2010). La troisième approche est probablement celle qui est utilisée le moins fréquemment, car les pays hésitent généralement à reconnaître qu'ils ont entrepris des actions potentiellement infructueuses. Cependant, cette approche peut également être la plus efficace : les NDMA même les plus performantes ne connaîtront jamais tous les types de catastrophes, et apprendre directement d'autres acteurs peut être une occasion importante d'élargir leurs connaissances au-delà de l'expérience directe.

Parallèlement à la croissance des capacités des NDMA, la surexploitation possible des capacités du système humanitaire international est source d'inquiétude. En effet, les catastrophes à très grande ampleur comme le tremblement de terre en Haïti, les inondations du Pakistan et l'insécurité alimentaire dans la Corne de l'Afrique sont entrecoupées de catastrophes soudaines et de moindre ampleur comme les typhons, les inondations et les glissements de terrain. Il existe également un impératif financier : malgré la baisse du nombre de vies perdues, le coût économique augmente « parce qu'une part plus importante de la population mondiale et de l'activité économique est concentrée dans les régions exposées aux catastrophes : sur les côtes tropicales et les deltas fluviaux, près des forêts et sur les lignes de séismes... Sur les dix catastrophes les plus coûteuses en termes financiers plutôt qu'en termes de vies humaines, cinq ont eu lieu au cours des quatre dernières années [2007-2011] » (Economist, 2012).

En conséquence, le renforcement accru des capacités nationales pour la réponse humanitaire suscite de plus en plus d'intérêt, notamment les efforts pour encourager le dialogue et le partenariat entre entités nationales et internationales, le plus grand soutien en faveur de la coopération régionale et du renforcement des capacités, et la fourniture d'une aide bilatérale (Nord-Sud et Sud-Sud) en matière de gestion nationale des catastrophes.

## RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE PARTENAIRES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

Outre le plus grand intérêt suscité par le partenariat, on observe des efforts accrus pour encourager le dialogue entre NDMA. L'un des forums les plus importants à ce sujet est le Conseil économique et social des Nations Unies, dont le segment Affaires humanitaires 2011 était axé sur le renforcement de l'inclusivité, de la coordination, de l'interopérabilité et de l'efficacité de la réponse humanitaire et explorait les initiatives internationales et régionales pour soutenir les États affectés par une crise (voir le Conseil économique et social de l'ONU, 2011).

Diverses initiatives se sont ajoutées à cette dernière : le travail de l'ALNAP sur les gouvernements touchés par une crise (ALNAP, 2013c) et les efforts du Disaster Response Dialogue (Dialogue sur la réponse aux catastrophes), une initiative de l'Agence suisse pour la coopération et le développement, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Conseil international des agences bénévoles, et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). Lors de sa première réunion en 2011, les participants ont recommandé une série d'actions, notamment des initiatives pour mettre en commun les connaissances et encourager le dialogue sur le système humanitaire. Le site web du Dialogue ([www.drinitiative.org](http://www.drinitiative.org)) fournit aux gouvernements et aux acteurs humanitaires une plateforme informelle, centrée sur l'action (Disaster Response Dialogue, 2013).

Le FICR a également apporté une importante contribution en élaborant et en diffusant la Loi internationale sur la réponse aux catastrophes (FICR, 2011), rédigée en 2007, qui contient un ensemble de recommandations pour aider les gouvernements à préparer leurs systèmes réglementaires de réponse internationale aux catastrophes. Les recommandations portent sur les normes minimales de qualité qui doivent être observées par l'assistance humanitaire ainsi que sur les types de dispositions légales nécessaires aux fournisseurs de l'aide pour faire un travail efficace. Elles reconnaissent que le gouvernement du pays affecté est responsable en premier chef de la réponse à la catastrophe, mais également que les prestataires de secours peuvent jouer un rôle important.

Le renforcement des partenariats de la communauté humanitaire a également fait l'objet de discussions au sein du Comité permanent interorganisations (IASC). Alors qu'en 2007 la création, et ultérieurement la diffusion des Principes du partenariat tentaient de consolider la coordination entre différents acteurs humanitaires, le Programme transformateur, adopté par l'IASC en 2012 pour renforcer la réponse humanitaire, fait référence à « la pleine transparence et responsabilité de toutes les parties prenantes, y compris les gouvernements hôtes » (IASC, 2012). Bien qu'il soit sans doute trop tôt pour démontrer des progrès tangibles vers la réalisation de cette ambition, l'accent placé sur le renforcement du dialogue entre le système







**Le transfert des connaissances Nord-Sud est un objectif de longue date, mais l'apprentissage Sud-Sud joue aujourd'hui un rôle plus important, et peut potentiellement offrir un soutien par les pairs, pertinent sur le plan contextuel aussi bien que culturel.**



humanitaire international et les gouvernements nationaux est encourageant. Le rôle naissant des institutions régionales

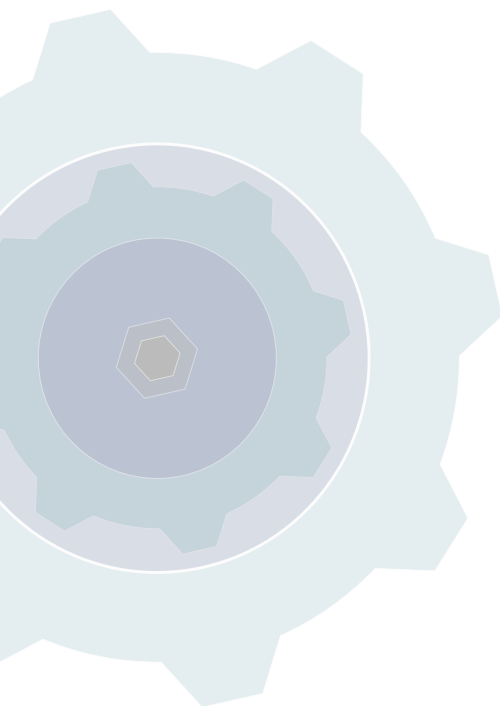
On observe, depuis quelque temps, une rapide augmentation du nombre et de la diversité des accords de coopération en matière de réponse aux catastrophes et de réduction des risques, et en conséquence un nombre croissant d'institutions régionales de réponse aux catastrophes. Peu d'études existent sur leurs forces et faiblesses relatives ou sur l'efficacité de leur soutien aux nations membres, cependant leur rôle de médiation entre membres et de renforcement de la coopération en matière de gestion des catastrophes est de mieux en mieux compris. Dans certaines parties du monde, leur soutien est donc considéré comme important pour l'apprentissage et l'amélioration des NDMA, comme l'indique une récente étude des meilleures pratiques de gestion des catastrophes nationales : « En Indonésie comme en Colombie, l'aide importante de l'organisme politique régional... a intensifié les efforts locaux de réponse aux catastrophes, et les connaissances nationales sont maintenant transférées dans toute la région par le biais de ces institutions » (Walker et al., 2011: 45).

Les organisations régionales ont également joué un rôle important de rapprochement des systèmes international et national, en s'appuyant sur une culture et un langage communs et sur la confiance mutuelle pour établir des politiques communes ou résoudre des conflits (Ferris et al., 2013: 38). Cependant, l'utilité de la coopération régionale peut aussi être exagérée ; et « bien que les acteurs de nombreuses régions aient attiré l'attention sur l'importance de renforcer les capacités nationales en matière de réponse aux catastrophes et de développer les relations entre les représentants internationaux et nationaux de la gestion des catastrophes... des écarts importants demeurent entre ce qui est établi dans la théorie et ce qui se produit dans la pratique » (Harvey, 2010: 17).

### LE SOUTIEN BILATÉRAL EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS DES NDMA

L'assistance bilatérale (faisant intervenir les membres du CAD/OCDE<sup>2</sup> et autres) est une source importante de soutien pour l'apprentissage et l'amélioration des NDMA. Le transfert des connaissances Nord-Sud est un objectif de longue date, mais l'apprentissage Sud-Sud joue aujourd'hui un rôle plus important, et peut potentiellement offrir un soutien par les pairs, pertinent sur le plan contextuel aussi bien que culturel. Bien que beaucoup moins d'informations soient disponibles sur le soutien entre gouvernements que sur le soutien fourni par les partenariats régionaux et internationaux, les entretiens menés dans le cadre de cette étude indiquent que c'est souvent la méthode privilégiée des personnels des NDMA (communication personnelle de Dody Ruswandi, directeur adjoint de la réponse d'urgence, Badan Nasional Penanggulangan (BNPB), Indonésie, et Muhammad Idrees, directeur, NDMA Pakistan).

2. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est un forum pour États membres de l'OCDE sélectionnés, destiné aux discussions sur les questions de l'aide, du développement et de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement.



### 3. Gestion de l'apprentissage et des connaissances organisationnels

L'ALNAP définit l'apprentissage comme « le processus par lequel l'expérience et la réflexion suscitent des changements de comportement ou l'acquisition de nouvelles aptitudes » (ALNAP, 2012). Cette définition indique implicitement un changement dans les connaissances ou les compétences qui remet en question le statu quo et qui peut être considéré comme positif s'il conduit à un changement dans la pratique. Argyris et Schon (1978) affirment que la pratique réflexive est un aspect essentiel de l'apprentissage organisationnel : les capacités de l'organisation à aider les membres à s'engager dans un processus d'apprentissage continu. La rapidité avec laquelle les organisations peuvent intensifier leur réponse aux catastrophes est fonction de leurs capacités à enregistrer et à analyser de manière critique les enseignements. Les NDMA ont un besoin impérieux de créer une culture organisationnelle résolue à apprendre car « elles doivent survivre et réussir dans un environnement en évolution » (Torlak, 2004).

L'absence de recherche significative sur l'apprentissage des NDMA indique qu'il n'existe aucun cadre permettant de comprendre comment les choses se produisent. Cette étude a utilisé un cadre qui divise l'apprentissage en trois étapes selon lesquelles les connaissances sont :

1. générées par la recherche, l'évaluation, les analyses après action et la réflexion;
2. organisées, par exemple dans des référentiels en ligne;
3. diffusées par le biais de normes et de lignes directrices et par le développement des capacités des personnels.

L'application de ces processus peut aboutir à des pratiques modifiées et à une réponse humanitaire plus efficace (voir figure 2). Ce cadre faisant une abstraction de la réalité, il a nécessairement des limites : à une exception près (l'Inde)<sup>3</sup>, les NDMA qui ont participé à cette étude n'ont pas présenté leur apprentissage comme un cycle mais comme une série d'activités distinctes ; en outre, certains moyens d'apprentissage des NDMA s'appliquent à plus d'une étape du cycle.

“

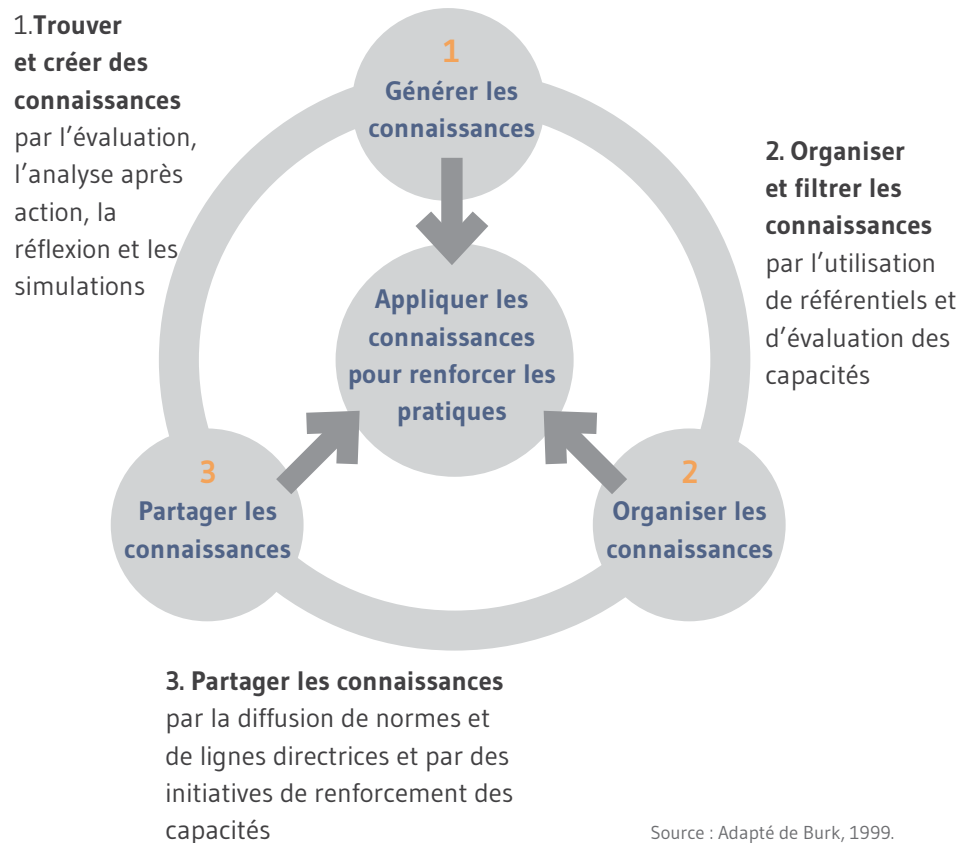
**La rapidité avec laquelle les organisations peuvent intensifier leur réponse aux catastrophes est fonction de leurs capacités à enregistrer et à analyser de manière critique les enseignements.**

”



3. L'Institut national de gestion des catastrophes de l'Inde a pour mission de « faciliter la gestion des connaissances en matière de gestion des catastrophes ». Ses fonctions principales sont entre autres de a) créer des connaissances en recueillant des données et en générant et en documentant les informations, b) faire la synthèse des connaissances par la recherche, c) tenir un référentiel des connaissances et d) diffuser les connaissances par la formation et le renforcement des capacités » (NDMA du gouvernement de l'Inde, s.d.).

FIGURE 2. CYCLE DE L'APPRENTISSAGE



### GÉNÉRER DES CONNAISSANCES

Parmi les nombreux mécanismes utilisés dans la gestion des catastrophes pour créer des connaissances et enregistrer les leçons, deux sont courants : l'évaluation, un « examen systématique et impartial... visant à tirer des leçons afin d'améliorer les politiques et les pratiques et de renforcer l'obligation de rendre des comptes » (ALNAP, 2006, pp14), et l'analyse après action (AAA), utilisée par une équipe pour enregistrer les leçons tirées des succès et des échecs passés dans le but d'améliorer les pratiques futures. L'utilisation de l'AAA dans l'ensemble d'une organisation peut stimuler le changement organisationnel et, si elle est appliquée correctement, peut devenir un aspect essentiel du système interne d'apprentissage et de motivation (Ramalingam, 2006).

Les évaluations visent généralement à produire des exposés des faits objectifs, basés sur des preuves et valables, tandis que les AAA se concentrent davantage sur les connaissances subjectives obtenues de l'expérience des participants à une action. Toutefois dans la pratique, elles se chevauchent souvent, et de nombreuses évaluations humanitaires, en particulier celles qui soulignent l'importance de l'apprentissage, utilisent des méthodes couramment associées aux AAA.

Les exercices de simulation sont un autre moyen de générer, de partager et d'appliquer les connaissances (étapes 1, 3 et 4 du cadre utilisé pour cette étude).

### ORGANISER LES CONNAISSANCES

Organiser les connaissances signifie les stocker et les préserver dans une forme accessible à d'autres personnes. La première étape consiste à s'assurer que les connaissances existent, ce qui peut être fait par un processus d'évaluation des capacités. Depuis l'expansion des capacités de stockage d'informations en ligne et la croissance du nombre de documents électroniques disponibles sur les réponses aux catastrophes, les portails web et bibliothèques en ligne sont aujourd'hui des moyens de plus en plus courants de communiquer des informations aux personnels de NDMA, en particulier à ceux qui ont un accès limité à d'autres sources d'informations ou à des opportunités de formation.

### PARTAGER LES CONNAISSANCES

L'efficacité du cycle de gestion des connaissances repose sur les capacités de partage des connaissances. Diverses méthodes sont employées, notamment la diffusion des leçons tirées et des bonnes pratiques, les programmes formels de formation et les initiatives de développement du personnel. La formation du personnel joue un rôle important pour communiquer de nouvelles informations et stimuler l'apprentissage des individus, et augmenter ainsi les capacités d'une organisation à changer et à adapter sa réponse à une catastrophe. Les NDMA partagent également les connaissances en élaborant des normes et des lignes directrices, qui peuvent avoir une base légale et permettre d'incorporer les connaissances dans la pratique.

Tout au long de ces étapes, l'apprentissage efficace demande l'application d'outils appropriés pour générer, organiser et partager les différents types de connaissances. Les deux principaux types sont les connaissances explicites et les connaissances tacites. Les connaissances explicites sont formalisées, codifiées et faciles à identifier, à stocker et extraire. Ce sont les informations contenues dans des manuels, des documents et des procédures. Les difficultés les plus importantes sont de les stocker de manière à ce qu'elles soient facilement accessibles à d'autres personnes, et de les revoir pour garantir leur pertinence ou de les détruire. Les connaissances tacites sont involontaires et intuitives et sont souvent appelées savoir-faire. Elles sont largement basées sur l'expérience, dépendent du contexte et sont personnelles et donc difficiles à communiquer. Elles sont généralement stockées dans le cerveau des personnes et il est donc difficile de les enregistrer ou de les stocker dans des systèmes numériques. Les connaissances tacites sont, pour une organisation, la source la plus précieuse d'informations (Botha et al., 2008).

Ce rapport est centré sur trois étapes du cycle – générer, organiser et partager les connaissances – pour comprendre les efforts d'apprentissage et d'amélioration des NDMA et identifier de quelles manières la collaboration avec les organisations internationales et les institutions régionales d'une part, et la participation aux programmes d'aide bilatérale d'autre part ont été efficaces pour soutenir ces efforts. Les sections suivantes explorent chacune de ces trois étapes.



**Ce rapport est centré sur trois étapes du cycle – générer, organiser et partager les connaissances – pour comprendre les efforts d'apprentissage et d'amélioration des NDMA...**



## 4. Comment les NDMA produisent des connaissances

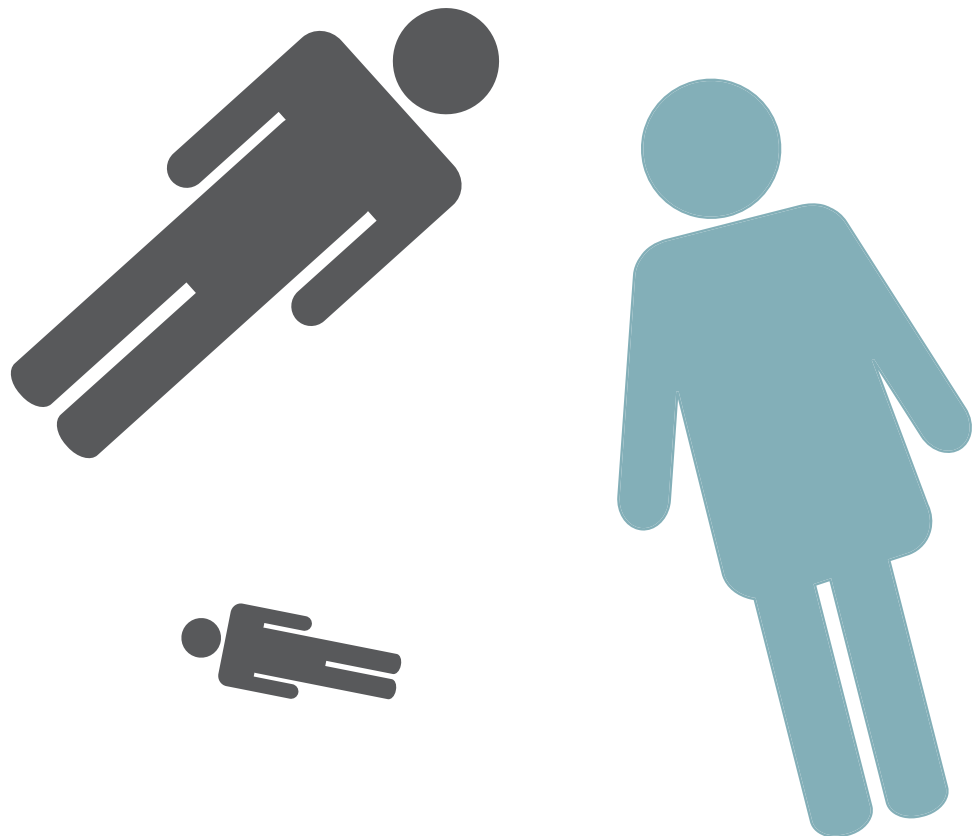
Les NDMA génèrent des connaissances par trois processus : les analyses après action et les évaluations, la réflexion formelle et informelle, et les simulations.

### 4.1 Analyses après action et évaluations

L'utilisation des analyses après action et des évaluations est généralement différente dans les pays membres et les pays non-membres du CAD/OCDE.

#### L'EXPÉRIENCE DES PAYS NON-MEMBRES DU CAD/OCDE

Les pratiques des NDMA non-membres du CAD/OCDE ont tendance à combiner les buts des analyses après action et des évaluations, et la majeure partie des exercices sont centrés sur les leçons tirées tout en cherchant à répondre aux besoins d'obligation de rendre des comptes. La majorité des analyses citées dans ce document ont été conduites par des personnels de NDMA internes et ne peuvent donc pas être considérées comme impartiales. Cependant, beaucoup sont autocritiques et font des recommandations pour renforcer les politiques et les pratiques. Ces exercices ont été effectués récemment au Bangladesh, en Inde, en Indonésie et au Pakistan et sont résumés dans le tableau 2.



**TABLEAU 2. EXERCICES D'APPRENTISSAGE DANS DES PAYS SÉLECTIONNÉS NON-MEMBRES DU CAD/OCDE**

Pays	Catastrophe	Description
Bangladesh	Super-cyclone Sidr 2007	Analyse de 56 pages des actions entreprises pour faciliter la préparation d'une stratégie gouvernementale pour la reconstruction ; rédigée par le ministère de l'Alimentation et de la gestion des catastrophes ; contient des recommandations stratégiques et opérationnelles (ministère de l'Alimentation et de la gestion des catastrophes, 2008)
Inde	Inondations de Bihar 2007	Rapport de réflexion de 66 pages contenant une description de la réponse et des leçons tirées pour renforcer les réponses aux inondations futures (INGC, 2013c)
Indonésie	Tremblement de terre de Sumatra Ouest 2009	Analyse de 185 pages documentant les enseignements tirés du processus de relèvement et de reconstruction ; inclut un examen des structures nationales et locales de secours suite à une catastrophe et les règlements relatifs à la réponse à un tremblement de terre et à la reconstruction (Équipe de soutien technique au relèvement et à la reconstruction, Agence nationale de gestion des catastrophes, 2011)
Pakistan	Tremblement de terre 2005	Examen de 90 pages de la NDMA comprenant les leçons tirées pour l'avenir, comme la nécessité d'avoir un organe permanent de gestion des réponses aux catastrophes et de renforcer la politique de gestion des catastrophes à tous les niveaux (NDMA, 2007)
Pakistan	Inondations 2010	Résumé de 9 pages de la NDMA sur les enseignements tirés, basé sur la consultation des parties prenantes, les contributions écrites de clusters thématiques (soutenus par l'ONU) en consultation avec leurs membres, les consultations avec les NDMA et une étude des documents existants ; comprend des recommandations opérationnelles et stratégiques (NDMA, 2011a)





L'analyse bibliographique effectuée pour cette étude indique que les AAA et les évaluations sont, dans la plupart des cas, réalisées dans les pays qui ont une législation nationale sur la gestion des catastrophes, une NDMA établie et un service ou un institut national chargé de soutenir l'apprentissage. Les personnes interrogées représentant des NDMA plus modestes et d'autres entités de gestion des catastrophes n'ayant pas de base dans la législation, ont mentionné un manque de ressources financières et un manque de capacités pour entreprendre des exercices d'apprentissage. Elles ont parlé des difficultés à gérer les opérations courantes – dans certains cas, les cadres supérieurs devaient assumer le rôle de gestion des catastrophes en même temps que d'autres responsabilités – et ont expliqué que les limites de leurs capacités étaient cause de frustration car elles les empêchaient de prendre part aux initiatives d'apprentissage, qui pourtant faisaient partie de leur mission.

Les personnes interrogées venant de NDMA ayant effectué des analyses après catastrophes ont souligné l'importante contribution de ces analyses, aussi bien sur le plan de l'apprentissage que sur celui du renforcement du soutien à la gestion des catastrophes au sein du gouvernement. Des représentants du Pakistan et de l'Indonésie ont affirmé que les analyses avaient aidé d'autres ministères et services gouvernementaux à mieux apprécier le rôle joué par les NDMA et qu'ils les considéraient comme un outil de plaidoyer interne important.

Malheureusement, il semble que ces analyses soient peu fréquentes. Parmi les NDMA qui ont participé à cette étude, le Pakistan (communication personnelle de Muhammad Idrees Mahsud, directeur, NDMA Pakistan) et l'Inde ont une obligation légale de conduire une analyse suite à une crise nationale. La politique nationale indienne de 2009 relative à la gestion des catastrophes décrit les attentes :

*Immédiatement après toute catastrophe, des études de terrain seront effectuées, avec l'aide d'experts, dans le cadre des mesures institutionnelles. Ces études se concentreront sur l'identification des lacunes... et évalueront également la situation en matière de préparation et de réponse... Ces connaissances seront diffusées dans le pays à toutes les parties concernées et partagées avec les organisations internationales. (Gouvernement indien, ministère des Affaires intérieures, 2009)*

Bien que cette politique indique le besoin d'évaluer la réponse à toute catastrophe et de rendre les résultats publics, l'Institut national de gestion des catastrophes (INGC) de l'Inde n'a publié sur son site web qu'une analyse, portant sur les inondations de Bihar en 2007. Il est encourageant de constater cependant, que suite à l'inondation dans l'État d'Uttarakhand en juin 2013, l'Institut a signalé que le processus de documentation de la réponse avait déjà été lancé, « dans l'objectif de comprendre les causes, l'impact et les leçons

tirées de cette catastrophe » (Institut national de gestion des catastrophes, 2013b).

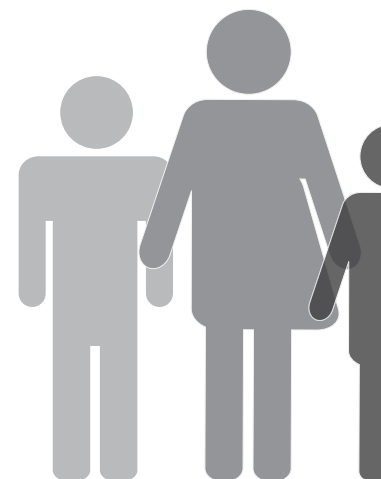
L'équipe chargée d'une analyse pour la NDMA du Pakistan suite aux inondations de 2010 (NDMA, 2011a) comprenait un consultant indépendant. Son rapport présentait des observations critiques sur l'organisation du gouvernement et des partenaires humanitaires clés, y compris l'ONU et les ONG. Il fournissait également une brève analyse de la réponse opérationnelle et un examen de l'efficacité des structures de coordination. Ses recommandations mettaient un accent très prononcé sur le renforcement des capacités et de la coordination internes. Le rapport est à la fois perspicace et réfléchi ; bien qu'il soit un résumé d'un document plus étendu non disponible en ligne, il propose des actions tangibles pour renforcer les politiques et les pratiques nationales.

Un grand nombre des problèmes soulevés dans cet examen étaient également soulignés dans le rapport annuel 2010 de la NDMA (NDMA, 2011b) et un suivi était mentionné dans le rapport annuel 2011 (NDMA 2012), qui contenait des preuves de changements pouvant en partie avoir été suscités par l'examen. L'une des recommandations les plus importantes a été suivie : l'augmentation des capacités de la NDMA, ce qui a facilité le progrès vers la réalisation de plusieurs autres recommandations, notamment l'élaboration et la mise en œuvre de procédures opérationnelles standard. Des efforts ont également été faits pour renforcer les capacités du personnel. En 2011, le plan d'action de la NDMA a été approuvé, et un comité de parlementaires a été organisé afin de consolider les liens avec les autorités provinciales de gestion des catastrophes et d'intégrer les réponses fédérales et provinciales aux catastrophes – une préoccupation clé soulevée dans l'Examen des inondations de 2010 et mise en relief dans le rapport annuel 2010. D'autres recommandations n'ont pas été mises en œuvre ; plusieurs sont mentionnées dans les rapports annuels de 2010 et 2011 comme nécessitant toujours une action.

L'entretien a souligné l'importance attachée par la NDMA à l'évaluation des inondations et a mentionné un processus similaire entrepris peu après le tremblement de terre de 2005 (communication personnelle de Muhammad Idrees Mahsud, directeur, NDMA Pakistan) ; le suivi mentionné dans les rapports annuels successifs indique un fort engagement envers l'apprentissage et l'amélioration. Le directeur de la NDMA a jugé que l'inclusion d'un consultant externe dans l'examen de 2010 avait apporté une perspective plus large et renforcé la qualité des résultats et des recommandations ainsi que la crédibilité accordée au rapport par les organisations externes.

### L'EXPÉRIENCE DE NDMA MEMBRES DU CAD/OCDE

Un examen des AAA et des évaluations réalisées par les NDMA de gouvernements donateurs membres du CAD/OCDE est présenté dans le tableau 3 à des fins de comparaison.





**TABLEAU 3. EXERCICES D'APPRENTISSAGE DANS DES PAYS SÉLECTIONNÉS MEMBRES DU CAD/OCDE**

Pays	Catastrophe	Description
Australie	Inondations de Victoria 2012	Examen indépendant de 73 pages entrepris par le commissaire du Bureau des services d'urgence (ministère de la Justice, 2012) Réponse de 48 pages à l'examen, avec un accent sur le renforcement de la gestion et de la coordination des inondations, faite par l'État de Victoria (Gouvernement de Victoria, 2012)
Japon	Tremblement de terre et tsunami 2011	Publication produite conjointement par l'Agence japonaise de coopération internationale, la Banque mondiale et la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophes, résumant les résultats d'exercices d'apprentissage suite à la catastrophe (Banque mondiale 2012) Résumé de l'examen de l'Agence japonaise pour la coopération internationale de la réponse, documentant les pratiques et les enseignements tirés (Katsube, 2013)
Nouvelle-Zélande	Tremblement de terre de 2011	Examen indépendant de 216 pages de la réponse et des efforts de reconstruction du gouvernement, centré sur les changements dans les politiques et les pratiques Plan interorganisations de 80 points décrivant les actions correctives à entreprendre par tous les ministères et services impliqués dans la réponse (ministère de la défense civile et de la gestion des urgences, 2011)

Bien qu'ils présentent le même double objectif d'obligation de rendre des comptes et d'apprentissage, ces exercices semblent être plus fréquemment effectués par une équipe indépendante et suivis d'une réponse publique indiquant comment les recommandations seront réalisées. Ce double objectif d'obligation de rendre des comptes au public et d'apprentissage rend plus plausible la publication des documents. Ce qui pose la question suivante: dans quelle mesure l'intervention systématique d'experts indépendants dans les examens et la publication des résultats facilite-t-elle ou gêne-t-elle l'apprentissage ? Exposer la réponse aux catastrophes à un examen approfondi objectif peut aboutir à des propositions de changement plus ambitieuses, mais celles-ci pourraient ne pas faire l'objet d'une grande adhésion et pourraient ne pas être suivies. Une étude de l'ALNAP sur l'utilisation de l'évaluation a résumé ce dilemme :

*Les efforts entrepris pour garantir l'indépendance des évaluateurs et des bureaux d'évaluation sont essentiels pour protéger la crédibilité des résultats*



*mais peuvent par inadvertance diminuer leur utilisation... L'indépendance peut conduire à une perspective selon laquelle l'évaluation est trop éloignée des réalités opérationnelles et organisationnelles. Si l'évaluation est considérée comme un exercice quelque peu théorique entrepris par des spécialistes, elle peut être jugée opaque et inadaptée aux besoins des utilisateurs. (Sandison, 2006)*

### ANALYSES APRÈS ACTION ENTREPRISES CONJOINTEMENT PAR DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DES NDMA

Le partenariat avec le système humanitaire a été particulièrement utile pour compléter les capacités nationales à tirer des enseignements des réponses aux catastrophes. Ces activités communes ont considérablement contribué à la création de connaissances et ont établi les bases du renforcement des pratiques. La valeur ajoutée des connaissances offertes par les organisations internationales est reconnue dans les recommandations nationales de l'Inde pour la gestion des catastrophes :

*Dans les contextes de catastrophe elles [les ONG] opèrent sans frontières, ce qui, en soi, encourage l'apprentissage et a souvent joué un rôle supplémentaire important dans les efforts du gouvernement, en particulier dans les phases après catastrophe. Grâce à leur expérience dans d'autres zones frappées par des catastrophes, elles sont en mesure de fournir des solutions efficaces à diverses difficultés, qui ont abouti à d'excellents partenariats avec le gouvernement au cours de catastrophes passées. (Autorité nationale de gestion des catastrophes, 2010)*

Cette expérience a été utilisée avec succès dans l'organisation d'AAA communes. Bien qu'il puisse être difficile de tirer pleinement parti de ces exercices en raison de la nécessité d'adopter un certain niveau de tact et de doigté, le fait qu'ils dépassent les frontières traditionnelles de l'apprentissage aide considérablement à mieux comprendre la réponse humanitaire et à renforcer le partenariat.

Plusieurs AAA conjointes ont été menées au cours des 10 dernières années, le plus souvent commandées par l'ONU. Chaque AAA a produit des enseignements significatifs sur les questions de gestion opérationnelle, de cadres de politiques relatives aux catastrophes, de coordination et de capacités (voir tableau 4). En adoptant un processus commun, les analyses ont renforcé la confiance entre les partenaires humanitaires et donné l'occasion d'étudier et de comprendre différentes approches de la réponse aux catastrophes.



**Le partenariat avec le système humanitaire a été particulièrement utile pour compléter les capacités nationales à tirer des enseignements des réponses aux catastrophes.**



TABLEAU 4. ANALYSES APRÈS ACTION COMMUNES SÉLECTIONNÉES

Pays	Événement	Année	Analyse facilitée par	Types d'enseignements tirés			
				Réponse aux catastrophes	Politiques relatives aux catastrophes	Coordination du gouvernement	Capacités du gouvernement
Indonésie	Tsunami	2005	UN, NDMA	✓	✓	✓	✓
Kenya	Préparation aux élections	2013	OCHA	✓	✓	✓	✓
Mozambique	Inondations	2001	UN, NDMA	✓	×	✓	×
Népal	Inondations	2008	UN, NDMA, Red Cross	✓	×	✓	✓
Philippines	Typhon	2006	UN, NDMA	✓	✓	✓	✓

#### ÉVALUATIONS HUMANITAIRES RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES NDMA

Contrairement aux AAA communes, l'étude bibliographique a révélé très peu de données probantes sur les évaluations humanitaires réalisées conjointement par les NDMA et le système humanitaire international. Dans le Portail sur l'apprentissage et la redevabilité dans la Corne de l'Afrique (Horn of Africa Learning and Accountability Portal - [www.hornofafricaportal.org](http://www.hornofafricaportal.org)), lancé par l'ALNAP en 2011, qui couvre la réponse au Kenya, en Éthiopie et en Somalie – une base de données de plus de 60 évaluations et 44 rapports et études de cas – seule une évaluation incluait l'autorité de gestion des catastrophes concernée comme partenaire significatif<sup>4</sup>. Il est impossible d'en déterminer la raison, mais bien que l'absence d'évaluations communes ne soit pas surprenante en Somalie, en raison de l'accès limité à de grandes parties du pays, au Kenya et en Éthiopie cette absence est moins facile à justifier et est décevante.

Les évaluations interorganisations en temps réel adoptées par l'IASC ont produit des leçons utiles, pourtant elles ont rarement inclus la participation significative du gouvernement hôte (Walker et al., 2011). Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de demande pour une telle initiative ; à la première réunion du Disaster Response Dialogue, il a été recommandé de « mettre la théorie en pratique » par le biais d'une « évaluation indépendante de la réponse à la catastrophe, y compris la réponse nationale et internationale, dirigée par les gouvernements des pays affectés » (Agence suisse pour le développement et la coopération et al., 2011).

4. L'étude de l'Éthiopie pour l'évaluation en temps réel de la réponse humanitaire à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, réalisée par l'IASC, a été considérée comme ayant particulièrement bien réussi à intégrer la participation du gouvernement.

Bien que le processus de consultation de 2011 conduit au Bangladesh, en Haïti et au Sud Soudan pour explorer le potentiel d'une évaluation commune, par l'initiative de l'IASC pour les évaluations conjointes de l'impact humanitaire, soit encourageant, les progrès pour tester cette approche sont au point mort. La mission de consultation a mis en relief le soutien important d'une part, en faveur de l'inclusion du gouvernement hôte dans le processus et d'autre part, pour le potentiel majeur que représentent ces exercices pour tirer des enseignements. Cette étude s'intéresse aux avantages perçus d'une équipe d'évaluation mixte, composée de membres nationaux/du gouvernement et internationaux, qui offrirait à la fois une perspective humanitaire plus large et une analyse approfondie du contexte national ainsi que la participation et l'adhésion du gouvernement à l'exercice (Beck, 2011).

## 4.2 Réflexion formelle et informelle

Plusieurs NDMA participantes ont mis en relief la contribution des processus de réflexion interne en matière d'apprentissage. La BNPB d'Indonésie tient trois réunions annuelles pour étudier la politique relative aux catastrophes ainsi qu'une réunion annuelle de coordination à laquelle sont invités tous les ministères du gouvernement. Le but de ces réunions est de s'assurer que les recommandations contenues dans les politiques nationales relatives aux catastrophes restent pertinentes et sont diffusées dans l'ensemble du gouvernement. La NDMA du Mozambique effectue une étude documentaire annuelle des opérations de secours pour guider son processus de planification (Walker et al., 2011).

Plusieurs NDMA enregistrent également les observations et enseignements tirés dans des rapports annuels sur les catastrophes. Des rapports récents étaient disponibles pour l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan et le Népal. Le rapport de 2011 sur les catastrophes de l'Inde (India Disaster Report 2011) notait l'importance d'incorporer les « leçons tirées de catastrophes passées dans le présent afin de rompre le cercle vicieux des dangers qui deviennent des catastrophes » (Anandha Kumar et al., 2012) et documentait les enseignements tirés des inondations dans l'État d'Odisha, du tremblement de terre de Sikkim, de la sécheresse dans le Karnataka et du cyclone Thane. Un rapport d'avancement quinquennal et un rapport sur les catastrophes de 2012 sont disponibles en Indonésien sur le site web de la BNPB ([www.bnpb.go.id/pubs/index/12](http://www.bnpb.go.id/pubs/index/12)) ; étant donné que ces documents ne sont disponibles qu'en indonésien, ils n'ont pas été étudiés pour ce rapport. Au moment d'écrire ces lignes, les rapports annuels de la NDMA du Pakistan étaient disponibles pour 2007-2012 ; ils documentent divers accomplissements, difficultés et innovations et soulignent les questions de politiques relatives à la réduction des risques de catastrophes, la gestion des risques, la coordination et l'innovation. Les personnes interrogées ont



affirmé que les NDMA considéraient les rapports annuels comme utiles pour documenter les progrès réalisés pour obtenir la coopération des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales dans des domaines de politiques naissants et pour mettre les questions de gestion des catastrophes à l'ordre du jour national.

### 4.3 Simulations

Les exercices de simulation sont fréquemment utilisés pour se préparer aux catastrophes et en tirer des enseignements, cependant seules les NDMA les mieux dotées en ressources peuvent les organiser sans soutien extérieur. Ils sont compatibles avec le style de formation privilégié de nombreux gestionnaires des catastrophes – apprendre par la pratique – et offrent des avantages importants par rapport à d'autres types de formation :

*Les apprenants qui participent à une formation basée sur des simulations parviennent à une compréhension plus approfondie et à des niveaux d'assurance plus élevés, ils retiennent les connaissances pendant plus longtemps, montrent un plus grand intérêt dans le sujet et sont mieux en mesure d'intégrer dans leur travail ce qu'ils ont appris, par rapport à ceux qui sont exposés à des méthodes de formation plus conventionnelles. (Hoberman et Mailick, 1992)*

Les simulations sont utilisées aussi bien pour l'apprentissage ciblé que pour tester les systèmes de gestion des catastrophes. Outre les simulations basées sur l'expérience passée, certaines NDMA conduisent des exercices basés sur des catastrophes futures possibles. Une simulation récente en Inde a utilisé un scénario de catastrophe chimique pour aborder l'inexpérience subjective des services d'urgence dans la réponse à ce type de catastrophe. Cet exercice a identifié des lacunes dans les capacités, les connaissances et la coordination et a produit des recommandations pour les différents services et ministères.

Parallèlement au test de nouvelles techniques et réponses pour différents types de catastrophes, les simulations permettent de tester et de renforcer la collaboration entre les acteurs de la réponse et aident les participants à comprendre les rôles et approches d'autres ministères et agences pour répondre aux urgences. Au Mozambique, suite à des exercices de simulation théoriques et sur le terrain auxquels tous les ministères responsables et toutes les organisations de secours opérationnelles ont participé, le directeur général adjoint de l'Institut national de gestion des catastrophes a affirmé que les exercices avaient joué un rôle important pour encourager la confiance et la coopération entre le gouvernement national et la communauté internationale de l'aide, et pour augmenter l'efficacité de la réponse aux catastrophes au Mozambique (Walker et al., 2011). Il est largement reconnu que les simulations présentent un environnement sûr pour tester les outils de gestion des catastrophes et créer la confiance entre les partenaires gouvernementaux et humanitaires (voir Hockaday, D. et Lumsdon, S. 2012).



On a observé une plus grande collaboration, aussi bien entre les NDMA et les organisations internationales qu'entre différents pays, dans l'utilisation d'exercices de simulation de catastrophes faisant intervenir l'ensemble du gouvernement (voir tableau 5).

**TABLEAU 5. SIMULATIONS SÉLECTIONNÉES DE GESTION DE CATASTROPHES**

Exercices régionaux et intergouvernementaux	Exercices faisant intervenir les NDMA et les organisations internationales
Indonésie, 2013/14 : L'exercice de secours lors du méga-séisme des îles Mentawai comprenait une série de manœuvres en réponse à un tsunami dans les régions côtières des îles de Sumatra et Mentawai. Les participants comprenaient le BNPB, des ministères gouvernementaux, 10 pays membres de l'ANASE (Association des Nations de l'Asie du Sud-est) et 8 autres pays.	Népal, 2013 : La simulation de séisme du Groupe consultatif international de la Recherche et du Sauvetage vise à améliorer la coordination entre les organisations de recherche et de sauvetage locales, internationales et régionales.
Philippines, 2012 : L'exercice de Balikatan simulait les effets d'un tremblement de terre d'une amplitude de 8,1 sur l'échelle de Richter. Les participants comprenaient le Conseil national de Réduction des Risques et de Gestion des Catastrophes (NDRRMC), l'USAID, les forces armées américaines, les agences de l'ONU, le FICR et des ONG.	Philippines, 2012 : La simulation organisée par le Programme alimentaire mondial et le Conseil national de Réduction des Risques et de Gestion des Catastrophes (NDRRMC) était basée sur un scénario de deux typhons frappant Luzon. Des représentants des gouvernements national, régional, provincial et municipal ont collaboré pour tenter de comprendre comment tous les niveaux du gouvernement et la communauté humanitaire répondraient à une urgence.
Trinité-et-Tobago, 2011 : Fuerzas Aliadas Humanitarias était une simulation d'un tremblement de terre orientée sur les régions, qui comprenait le Centre national des Opérations d'Urgence et les gouvernements des USA, du Royaume-Uni, du Canada, de la Guyane et du Suriname.	Kenya, 2012 : Une simulation des élections générales a été organisée par l'Emergency Capacity Building Project, en coordination avec l'initiative de préparation du Programme alimentaire mondial, pour se familiariser avec les mécanismes de coordination décrits dans les plans nationaux d'urgence humanitaire et les évaluations rapides de plusieurs organisations, et pour renforcer la confiance entre l'ONU, les ONG et les partenaires gouvernementaux.

Les simulations doivent être les plus réalistes possible; l'expertise ou le soutien financier ou logistique d'organisations externes peut aider à atteindre ce but. L'inclusion d'un grand éventail de parties prenantes dans les simulations renforce également les relations et crée la confiance. Par exemple, un membre du centre kényan de réponse à la crise a indiqué que la simulation d'une élection générale organisée en 2012 par l'Emergency Capacity Building Project (Projet de renforcement des capacités en situation d'urgence) avait permis d'atténuer des tensions historiques entre différents acteurs, d'améliorer la compréhension mutuelle des rôles et responsabilités et de renforcer les capacités des participants en matière de réponse humanitaire.



**Les simulations doivent être les plus réalistes possible; l'expertise ou le soutien financier ou logistique d'organisations externes peut aider à atteindre ce but.**



## 5. Comment les NDMA organisent les connaissances

Les évaluations des capacités et l'établissement et l'utilisation de référentiels en ligne sont deux méthodes employées par les NDMA pour organiser les connaissances.

### 5.1 Évaluation des capacités

Pour utiliser les connaissances de manière efficace, il faut savoir quelles connaissances existent et où sont les lacunes. Cette étude n'a trouvé qu'un exemple de tentative formelle d'une NDMA, menée par l'INGC de l'Inde, pour déterminer les besoins d'apprentissage et mieux cibler le développement du personnel. Après avoir constaté que « les responsables des catastrophes situés dans les services gouvernementaux, les professionnels du secteur privé et les personnes qui travaillent avec des ONG [n'étaient] pas formés pour entreprendre ces tâches » (Institut national de Gestion des Catastrophes, 2013a), l'INGC a examiné les programmes de formation pour identifier les lacunes, dans le cadre d'efforts nationaux visant à créer un cadre de professionnels de la gestion des catastrophes.

Quelques évaluations des capacités des NDMA ont été réalisées par des organisations internationales et des institutions régionales. L'Agence nationale de Gestion des Urgences (NEMA) du Nigeria par exemple, a récemment été évaluée par un groupe d'organisations internationales, après avoir reconnu la limite de ses capacités de gestion des catastrophes et suite à un dialogue entre son directeur général et le coordinateur des secours d'urgence de l'ONU. L'évaluation a utilisé des outils créés par l'initiative pour le Renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophe pour tenter d'identifier les lacunes et les difficultés et proposer des recommandations pour le renforcement des capacités. Pour donner suite à l'étude, un partenariat stratégique pour la préparation a été établi pour renforcer la gestion nationale des catastrophes, proposer des liens entre le système humanitaire international et les mécanismes nationaux et préparer un rapport définissant l'action requise pour renforcer la gestion des catastrophes au Nigeria. L'accent mis sur le soutien à plus long terme est un complément positif à l'évaluation des capacités.

L'engagement et la continuité sont importants pour qu'une évaluation des capacités entraîne un changement à long terme. Cela peut être particulièrement difficile si l'évaluation a été effectuée par des experts externes, car elle pourrait ne pas recevoir l'adhésion qu'un exercice interne peut inspirer. Une évaluation de l'initiative pour le Renforcement des Capacités pour la Réduction des Risques de Catastrophe a noté que bien que l'initiative ait effectivement élaboré un

concept et une méthodologie pour les évaluations des capacités nationales, sa durabilité dépendait largement « de l'efficacité avec laquelle le processus et les résultats étaient ancrés dans les mécanismes et programmes de l'équipe de pays des Nations Unies – et de l'adhésion des parties prenantes dans l'ensemble du processus » (Alam, 2012). La proposition du Nigéria en faveur de liens à plus long terme et d'un suivi par la NEMA est un exemple du type d'engagement requis.

Bien que le soutien externe en faveur d'évaluations des capacités semble être rare, il offre aux NDMA l'opportunité de bénéficier d'un examen indépendant de leurs capacités, qui peut identifier des faiblesses dans leurs structures et systèmes ; il peut ensuite être utilisé pour soutenir les efforts internes visant à exercer pression sur le gouvernement afin d'obtenir des ressources supplémentaires.

## 5.2 Référentiels de connaissances en ligne

Depuis l'expansion rapide des capacités de stockage d'informations en ligne et de documents électroniques, les internet portails sur la gestion des catastrophe sont de plus en plus courants. De nombreuses NDMA ont maintenant créé leur propre portail, soit relié à leur site web, soit hébergé par un institut national de gestion des catastrophes. Beaucoup contiennent uniquement des publications internes, mais quelques-uns possèdent ou fournissent des liens vers des ressources externes.

S'ils contiennent des documents pertinents, s'ils sont bien organisés et tenus à jour, ces portails peuvent représenter une source importante de connaissances, en particulier pour les personnels de gestion des catastrophes au niveau sous-national, qui pourraient avoir un moins grand accès à d'autres opportunités d'apprentissage. Dans certains pays plus importants, plus particulièrement ceux qui possèdent des systèmes de gestion des catastrophes décentralisés, l'accès à des documents de politiques à jour, à des procédures opérationnelles standard et à des lignes directrices nationales était considéré par les NDMA participantes à l'étude comme un moyen essentiel de s'assurer que les personnels de gestion des catastrophes pouvaient travailler efficacement (communication personnelle de Dody Ruswandi, directeur adjoint de la Réponse d'urgence, BNPB, Indonésie, et Muhammad Idrees Mahsud, directeur, NDMA Pakistan).

Il existe un nombre grandissant d'initiatives régionales visant à créer des portails web et à héberger des référentiels de connaissances en ligne. Le centre de gestion des catastrophes de l'Association sud-asiatique pour la Coopération régionale (ASACR) diffuse un grand nombre de ses propres publications en ligne ainsi qu'une gamme de profils de pays et d'informations sur la gestion des catastrophes. Elle héberge également le South Asian Disaster Knowledge Network (réseau de partage des connaissances sur les catastrophes en Asie

“

**S'ils contiennent des documents pertinents, s'ils sont bien organisés et tenus à jour, les portails internet peuvent représenter une source importante de connaissances, en particulier pour les personnels de gestion des catastrophes au niveau sous-national qui pourraient avoir un moins grand accès à d'autres opportunités.**

”



du Sud) (<http://www.saarc-sadkn.org/about.aspx>). Le Centre de coordination de l'assistance humanitaire de l'ANASE, basé à Djakarta, possède des données en temps réel sur les catastrophes pour les pays de l'ANASE (Association des Nations de l'Asie du Sud-est) (<http://www.ahacentre.org/>) et prévoit de les élargir pour y inclure une bibliothèque de documents régionaux sur la gestion des catastrophes (communication personnelle de M. Said Faisal, directeur exécutif, Centre de coordination de l'assistance humanitaire pour la gestion des catastrophes - ANASE).

## 6. Comment les NDMA partagent les connaissances

Les processus de partage des connaissances employés par les NDMA comprennent le développement des capacités du personnel, l'apprentissage par les pairs, le partage formel des enseignements tirés, les instituts de gestion des catastrophes, les initiatives d'apprentissage en ligne et l'élaboration de lignes directrices, de codes de conduite et de normes minimales.

### 6.1 Développement des capacités du personnel

À l'exception d'un représentant d'une NDMA interrogé qui a mentionné un programme complet de formation interne relié à une évaluation des besoins d'apprentissage, tous les participants à l'étude ont indiqué des lacunes dans les capacités, en particulier aux niveaux des provinces et des districts, et ont souligné le rôle important joué par le développement des capacités pour communiquer les enseignements tirés et d'autres types de connaissances.

Bien que les personnes interrogées aient fréquemment mentionné leur participation à des cours de formation externes permettant aux NDMA d'apprendre des autres, certaines doutaient de leur valeur lorsqu'elles n'étaient pas précédées d'une évaluation des capacités. Souvent, les leçons ne sont pas apprises et donc ne contribuent pas aux connaissances d'une organisation, et de la même manière, il peut y avoir un manque de connexion entre les objectifs théoriques de renforcement des capacités et ses résultats pratiques. La participation à des programmes de formation internationaux était considérée par certaines NDMA participantes à l'examen comme une récompense pour les cadres supérieurs pour bon comportement, ou comme un avantage à partager équitablement parmi le personnel, plutôt que comme un outil pour le personnel ou pour le développement organisationnel. Les personnes interrogées étaient également préoccupées par le fait que l'on s'attendait peu à ce que les participants à la formation utilisent leurs nouvelles connaissances dans leur travail ou qu'ils les communiquent à leurs collègues. Cette préoccupation est illustrée dans un article de journal publié après l'effondrement, en avril 2013, d'un bâtiment au Bangladesh, qui citait un représentant officiel :

*Entre 30 et 40 cadres supérieurs formés à l'utilisation de l'équipement n'avaient pas transmis leurs connaissances aux sauveteurs sur le terrain à Rana Plaza...  
« Celui qui entre dans les décombres n'est généralement pas un commandant. Ceux qui vont dans les gouffres ne sont pas formés, ce ne sont pas les cadres qui y vont. » (Daily Telegraph, 2013)*

Plusieurs représentants de NDMA remettaient en question les mérites des cours étrangers de formation à la gestion des catastrophes enseignés en langue étrangère, affirmant qu'ils désavantageaient immédiatement les apprenants. Les cours étaient souvent considérés comme trop avancés pour les pays ayant des opportunités de formation limitées, ce qui compromettait les résultats de l'apprentissage.

### INITIATIVES DIRIGÉES PAR L'ONU

L'équipe d'évaluation et de coordination des catastrophes des Nations Unies (UNDAC), gérée par l'OCHA, a récemment ajouté le soutien à la préparation aux catastrophes à son rôle de réponse aux catastrophes. À la demande d'un gouvernement, elle peut évaluer la préparation et les capacités et plans nationaux de réponse à une catastrophe. Elle traite de domaines tels que le cadre légal et institutionnel de gestion des catastrophes, les capacités de réponse et de coordination des services d'urgence et l'efficacité de l'alerte précoce et de l'éducation du public. L'UNDAC comporte plus de 70 membres et pays participants<sup>5</sup>; et a conduit des missions de préparation aux catastrophes dans plus de 20 pays.

Un examen indépendant de l'UNDAC réalisé en 2011 a découvert que certaines des missions étaient extrêmement utiles, en particulier lorsqu'elles avaient les capacités d'aborder les recommandations du rapport, mais moins utiles lorsqu'un changement à long terme était requis (Groupe URD, 2011). Un examen précédent avait noté que l'un des impacts les plus significatifs de l'UNDAC était sa contribution à la création d'un environnement propice « qui ouvre pour les NDMA des espaces qui n'existaient pas auparavant » (Nissen, 2009). Aux Philippines, au Bhoutan et en Mongolie, les résultats de la mission ont bénéficié d'une forte adhésion nationale, que l'examen a considéré comme clé au succès de la mission :

*Le facteur le plus important qui détermine si une mission de préparation de réponse à une catastrophe parviendra à renforcer les capacités de l'organisation est l'adhésion du gouvernement bénéficiaire, de l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres parties prenantes nationales aux produits de la mission. (Nissen, 2009, p. iii)*

5. Les pays membres de l'UNDAC sont ceux qui financent leur participation au système de l'UNDAC en y déposant des fonds (dans ce que l'on appelle des « comptes de mission ») pour couvrir les coûts de déploiement de leurs membres nationaux de l'UNDAC pour des missions de l'UNDAC. Les pays participants à l'UNDAC sont ceux qui fournissent des experts qui se joignent à l'équipe UNDAC mais ne couvrent pas leurs coûts de déploiement.

Le Groupe consultatif international de la Recherche et du Sauvetage (INSARAG) est une autre initiative dirigée par les Nations Unies, établie dans le but d'améliorer la qualité et la coordination des efforts urbains de recherche et de sauvetage. Tout comme dans le cas de l'UNDAC, l'adhésion à l'INSARAG est ouverte à tous les pays ayant une fonction de recherche et de sauvetage dans les zones urbaines ; l'INSARAG met à disposition des informations et des outils de partage des connaissances par le biais de portails web. Elle organise également pour ses membres des séminaires ponctuels sur les enseignements tirés, comme celui qui a eu lieu après les tremblements de terre en Iran et au Maroc en 2004, auquel ont assisté des représentants de plus de 30 pays.

Le Népal a sollicité le soutien de l'INSARAG dans le cadre d'un engagement plus large à renforcer ses capacités de gestion des catastrophes en établissant le Consortium pour la réduction des risques au Népal (voir encadré 1) ; l'INSARAG a entrepris une mission de cadrage pour la réponse d'urgence en mai 2011, qui a servi de base à un programme de soutien destiné à renforcer considérablement les capacités de recherche et de sauvetage dans les zones urbaines du Népal. Compte tenu des importantes lacunes dans les capacités de préparation du Népal et de sa vulnérabilité aux catastrophes naturelles, en particulier aux tremblements de terre, cette contribution a été considérée par un membre du gouvernement chargé de la gestion des urgences, comme une contribution extrêmement efficace aux connaissances dans un domaine technique qui offrait au Népal peu d'options de développement de ses capacités (communication personnelle de Prasad Dhakal, cosecraire, Division de la planification et des services spéciaux, ministère des Affaires intérieures, Népal).

### **SOUTIEN OFFERT PAR LES INSTITUTIONS RÉGIONALES**

Le renforcement des capacités des NDMA en matière de gestion des risques de catastrophes est une activité fondamentale des institutions régionales ; plusieurs NDMA participantes ayant assisté à des programmes de formation organisés par l'ASACR – ont affirmé que ces programmes leur avaient permis d'acquérir des compétences et des connaissances beaucoup plus importantes que celles qui étaient disponibles au niveau national, ainsi que des opportunités de communiquer avec leurs homologues. Le Centre de gestion des catastrophes de l'ASACR propose un programme annuel complet de formation et de recherche qui, en 2013, comprenait des stages d'une semaine, organisés par les pays membres, sur un éventail de thèmes. La coopération se fait également entre organisations régionales et acteurs internationaux, par exemple le Pacific Emergency Management Training Advisory Group (groupe consultatif sur la formation à la gestion des urgences dans le Pacifique), qui comprend la South Pacific Applied Geoscience Commission, OCHA, le FICR et l'Asia Foundation, et fournit un forum pour les agences impliquées dans la création et l'exécution de formations en matière de gestion des urgences (Pacific Emergency Management Training Advisory Group, s.d.).

## 6.2 Apprentissage par les pairs

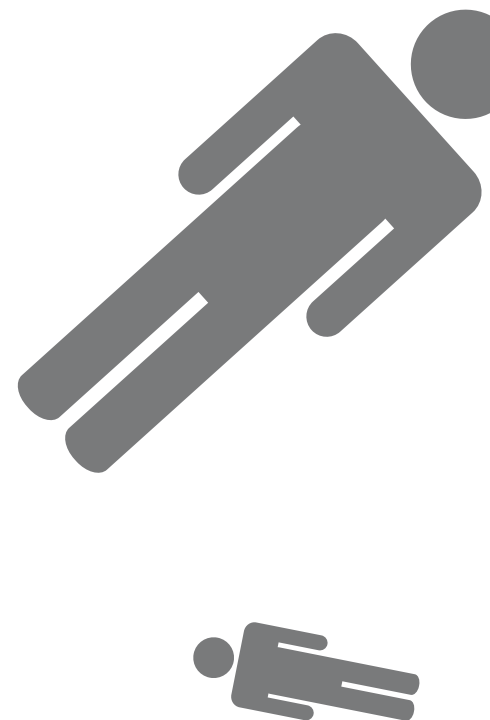
Les personnes interrogées ont mentionné la tendance de certains membres du système humanitaire international à être trop paternalistes dans leurs approches de la collaboration, ce qui affaiblissait les relations. Ce point est inquiétant, étant donné que l'apprentissage avec d'autres acteurs est un bon moyen d'élargir les connaissances au-delà de ce qui est disponible au niveau national. L'apprentissage par les pairs peut offrir une alternative efficace, surtout lorsqu'il existe un partenariat solide basé sur des valeurs ou une culture communes.

### INITIATIVES SUD-SUD

Il existe une pénurie d'informations sur le renforcement des capacités Sud-Sud entre NDMA, mais les entretiens réalisés indiquent que ce manque de données peut constituer une source importante de soutien pour les NDMA (communication personnelle de Dody Ruswandi, BNPB et Dr Muzaffar Ahmad, membre de la NDMA Inde). Ceci est illustré par une récente série d'échanges entre le Nigeria et la Gambie pour soutenir le lancement de la NDMA gambienne en 2012, le renforcement des capacités dans les domaines du suivi et de l'évaluation, la mise en œuvre des programmes, la planification, la recherche et le sauvetage (NEMA, 2013). Ce programme de soutien proposait entre autres que le personnel de la NDMA gambienne participe à un programme d'études de troisième cycle en gestion des catastrophes dans des universités nigérianes. Bien qu'en Gambie le contexte des catastrophes soit différent de celui du Nigeria, le partenariat avec son voisin ouest-africain beaucoup plus important présente des avantages certains. La coopération bilatérale peut non seulement permettre à la Gambie de tirer parti de la vaste expérience du Nigeria et de ses capacités croissantes en matière de gestion des catastrophes, mais aussi offrir un soutien à long terme et consolider la coopération entre deux gouvernements au-delà de la gestion des catastrophes.

L'initiative d'accompagnement de l'Autorité intergouvernementale sur le développement est un autre exemple d'initiative Sud-Sud qui cherche à développer rapidement les capacités centrales du gouvernement du Sud-Soudan. Des efforts ont été réalisés pour favoriser un processus propre au pays et dirigé par le pays, en « jumelant » des experts régionaux avec des fonctionnaires sud-soudanais.

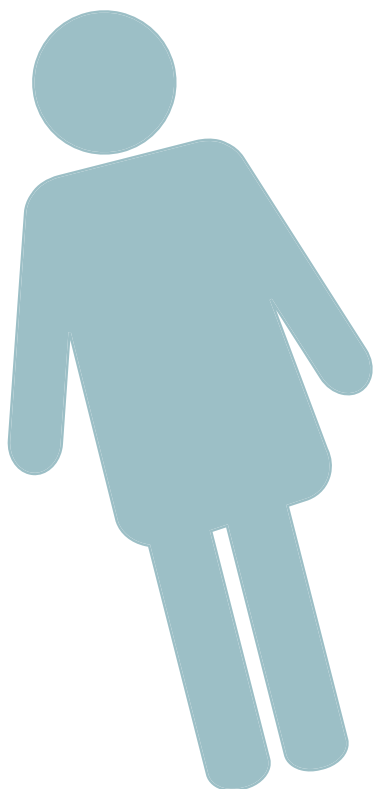
L'action commune pour le renforcement des capacités du ministère sud-soudanais des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes d'une part et de la Commission de secours et de relèvement d'autre part, est liée à cette initiative. Une étude indépendante publiée en juin 2013 conclut qu'il y a lieu d'être optimiste :



“

**Il existe une pénurie d'informations sur le renforcement des capacités Sud-Sud entre NDMA, mais les entretiens réalisés indiquent que ce manque de données peut constituer une source importante de soutien pour les NDMA.**

”



*Après un an et demi de mise en œuvre, l'initiative ne se trouve encore qu'à un stade embryonnaire – tout au moins en ce qui concerne ses capacités de laboratoire à grande échelle permettant d'étudier ce nouveau modèle de soutien des capacités basé sur le jumelage. Globalement, l'étude a conclu que cette initiative était très prometteuse sur le plan de son impact positif, de son niveau d'adhésion, de son adaptabilité, de sa flexibilité et de la durabilité du transfert des connaissances. (da Costa et al., 2013)*

### **SOUTIEN PAR LES PAIRS DES NDMA MEMBRES ET NON-MEMBRES DU CAD/OCDE**

La coopération entre les NDMA membres et non-membres du CAD/OCDE est relativement courante et couvre un large éventail d'activités, mais elle est généralement peu documentée. Par exemple, dans le cadre de son programme de coopération internationale, le ministère de la défense civile et des situations d'urgence de Nouvelle-Zélande coopère avec cinq NDMA du Pacifique Sud auxquelles il fournit un soutien par les pairs. Des efforts ont été faits pour sélectionner des membres de l'équipe ayant de bonnes connaissances sur le pays partenaire afin de créer des liens solides, basés sur une compréhension commune du contexte. Cette approche offre un réseau de soutien au cas où la Nouvelle-Zélande serait frappée par une catastrophe et lui permet d'accroître sa résilience nationale et ses capacités de gestion des urgences en s'inspirant de l'expérience des autres (communication personnelle de Michael Hatfield, responsable du développement pour la réduction des risques de catastrophes, ministère des Affaires étrangères et du Commerce de Nouvelle-Zélande).

### **SOUTIEN OFFERT PAR LES INSTITUTIONS RÉGIONALES**

Favoriser la coopération technique entre les NDMA est considéré dans les documents publiés comme une force des institutions régionales ; dans de nombreuses régions du monde où les capacités techniques sont limitées, la mise en commun de l'expertise a été très positive. Une étude portant sur le rôle des institutions régionales dans la gestion des risques de catastrophes, entreprise par la Brookings Institution, a noté que 10 institutions sur un échantillon de 13, favorisaient activement la coopération technique (Ferris et Petz, 2013). Dans la région Pacifique, où les capacités des NDMA sont très limitées, le Pacific Disaster Risk Management Partnership Network (Réseau pour les partenariats de gestion des risques de catastrophes dans le Pacifique) offre un soutien important en renforçant les capacités par le biais de programmes de formation, en développant la confiance et en consolidant les réseaux par des réunions annuelles de NDMA et d'organisations de gestion des catastrophes (Gero et al., 2013).

Un autre exemple de collaboration régionale est la série d'échanges facilités par le Centre asiatique de prévention des catastrophes. Depuis 2009, le centre dirige un processus d'examen par les pairs parmi ses membres afin de développer ses capacités de réduction des risques en partageant les informations et en consolidant les relations. Après avoir soumis un rapport, un pays est visité par

une équipe d'examen composée de deux représentants de pays membres, d'un expert du Japon et d'un membre du pays cible. Les participants préparent des rapports sur les forces et faiblesses du système de gestion des catastrophes du pays hôte et les distribuent au pays cible. Outre la valeur que représentent les rapports mêmes, la participation à des voyages communs expose le personnel des NDMA à différents contextes et raisonnements et lui donne l'opportunité de nouer des liens avec des pairs. Étant donné les opportunités limitées d'échanges de cette nature, le Centre asiatique de prévention des catastrophes offre aux NDMA un forum d'apprentissage potentiellement important.

### 6.3 Partage formel des leçons tirées

Documenter l'apprentissage d'une NDMA peut non seulement renforcer les pratiques internes mais peut également contribuer à l'apprentissage dans d'autres NDMA. Bien que cette analyse n'ait trouvé que peu d'informations sur la façon dont les NDMA partageaient les connaissances, elle a révélé deux exemples de diffusion des connaissances après une catastrophe :

- Un atelier régional a été organisé par le BNPB indonésien et l'International Recovery Platform (plateforme internationale pour la reconstruction) en 2009 pour diffuser les enseignements tirés de la reconstruction après le tremblement de terre de Yogyakarta en 2006 dans l'ensemble de l'Asie du Sud-est. Les responsables de l'élaboration des politiques, les praticiens et les universitaires de toute la région ont participé à cet événement de deux jours qui a permis d'identifier les contraintes et les lacunes dans les opérations de redressement et d'explorer les mesures scientifiques pour les aborder avec une plus grande collaboration. L'atelier a également inclus des discussions sur les difficultés pratiques ainsi que des présentations sur les leçons et les expériences tirées des catastrophes et de la reconstruction des Philippines, de la Thaïlande et du Viêt-Nam (International Recovery Platform, 2009).
- Des ateliers et autres événements ont été organisés par l'ANASE après son intervention suite au cyclone Nargis au Myanmar. Un portail web a également été établi pour fournir une base de données et une bibliothèque en ligne comprenant un éventail de documents sur les enseignements tirés de la réponse après le cyclone Nargis et sur le modèle d'intervention de l'ANASE (ANASE, 2008). Cette approche de collaboration a été facilitée par une institution régionale qui a continué à jouer un rôle clé pendant la mise en œuvre et l'apprentissage. En tant que membre de l'ANASE et signataire de son accord sur la gestion des catastrophes et la réponse d'urgence (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response), le Myanmar a approuvé le déploiement d'une équipe de réponse d'urgence pour conduire ses évaluations initiales. Le succès de ce mécanisme est démontré par l'accès donné aux membres de l'équipe

“

**Les connaissances peuvent également être partagées et les capacités renforcées par le biais d'instituts de gestion des catastrophes mis en place par le gouvernement. Les cours de formation sur le web sont aussi de plus en plus utilisés pour faciliter l'apprentissage sur la gestion des catastrophes.**

”

aux régions affectées, qui est un précurseur de l'accès donné au système humanitaire international dans son ensemble. Bien que les leçons enregistrées sur la réponse contribuent fortement à l'organisation et au partage de l'apprentissage, l'un des résultats les plus importants est la plus grande confiance entre les NDMA et les organisations humanitaires qui en a résulté, et qui a renforcé les réponses humanitaires ultérieures dans ce pays.

## 6.4 Instituts de gestion des catastrophes

Les connaissances peuvent également être partagées et les capacités renforcées par le biais d'instituts de gestion des catastrophes mis en place par le gouvernement. Les responsabilités de ces instituts sont multiples et peuvent comprendre toutes ou quelques-unes des fonctions suivantes : le développement des capacités, la formation, la recherche, la documentation et l'élaboration de politiques relatives à la gestion des catastrophes. En théorie, ces instituts réunissent des experts techniques, mettent davantage en évidence les catastrophes au sein du gouvernement et orientent l'apprentissage, mais dans la pratique, le degré de réalisation de ces avantages est fonction des ressources qui leur sont disponibles.

Les personnels des NDMA de l'Inde, de l'Indonésie et du Pakistan considéraient que ces instituts jouaient un rôle clé dans le transfert des connaissances du niveau national vers les représentants des régions et des districts chargés de la réponse aux catastrophes, et ayant un accès beaucoup moins important aux opportunités de développement des capacités. En Inde, le NIDM organise et gère un programme de formation ambitieux, publie la revue biannuelle *Disaster and Development* et est chargé de créer et de diffuser des politiques et lignes directrices sur la gestion des catastrophes.

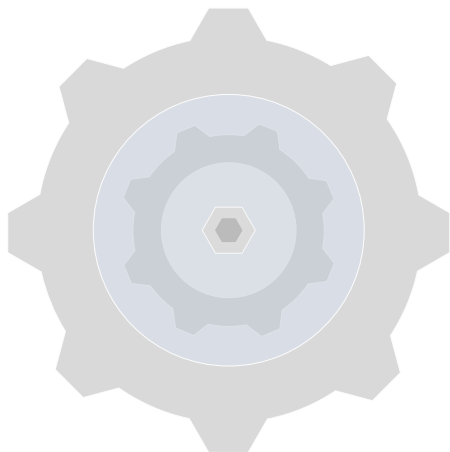
## 6.5 Initiatives d'apprentissage en ligne

Les cours de formation sur le web sont de plus en plus utilisés pour faciliter l'apprentissage sur la gestion des catastrophes. Un petit nombre de NDMA offrent des cours en ligne – un moyen économiquement efficace de fournir au personnel des informations de base sur la gestion des catastrophes. Le NIDM de l'Inde offre un cours d'initiation de six semaines sur la gestion des catastrophes ; il peut être suivi de huit cours spécialisés destinés aux représentants du gouvernement central et local. Les personnes qui ont réussi la formation reçoivent un certificat délivré conjointement par le NIDM et la Banque mondiale.

## 6.6 Lignes directrices, codes de conduite et normes minimales

Les codes de conduite et normes minimales permettent de communiquer les enseignements tirés de manière accessible (voir tableau 6). Un examen des sites web des NDMA et des entretiens réalisés avec les participants à l'étude a révélé l'importance que beaucoup attachent à ce processus. Les recommandations contenues dans la politique indonésienne relative aux catastrophes sont révisées à partir d'une série de réunions présidées par le BNPB, afin d'y incorporer les leçons nationales et les nouvelles connaissances obtenues du secteur humanitaire international (communication personnelle de Dody Ruswandi, directeur adjoint de la Réponse d'urgence BNPB, Indonésie). Au Bangladesh, une série de lignes directrices destinées à tous les niveaux du gouvernement aide les ministères, les ONG, les comités de gestion des catastrophes et la société civile à mettre en œuvre les mesures de gestion des risques de catastrophes (Shushilan, 2010). En Inde, une action à long terme a produit une bibliothèque complète de lignes directrices pour différents types de catastrophes.

Bien que ces lignes directrices soient un moyen efficace de diffuser l'information, il n'est pas facile de déterminer si elles parviennent à orienter les pratiques. Les politiques nationales sont plus susceptibles de contribuer au changement des pratiques, mais elles ont tendance à être plus statiques que les lignes directrices, règlements et normes, et en l'absence d'une stratégie de diffusion, elles peuvent facilement être négligées.





**TABLEAU 6. EXEMPLES D'UTILISATION DES LEÇONS TIRÉES POUR L'ÉLABORATION DE LIGNES DIRECTRICES ET DE NORMES**

Pays	Politique sur les catastrophes	Objet des lignes directrices	Normes
Bangladesh	Projet de plan national pour la gestion des catastrophes 2007-2015 (2010)	Intégration du genre et intégration sociale, risque d'inondations, réduction de la désertification, évaluation des besoins après dommages	Règlements intérieurs sur les catastrophes
Inde	Loi relative à la gestion des catastrophes (2005) Politique nationale sur la gestion des catastrophes (2009)  Lignes directrices nationales sur la gestion des catastrophes – Rôle des ONG dans la gestion des catastrophes (2010)	Préparation aux tremblements de terre, tsunamis, cyclones, inondations rurales et urbaines, sécheresse, glissements de terrain, urgences nucléaires et biologiques, catastrophes chimiques (accidents industriels et terrorisme) ; sûreté sismique, sécurité des établissements scolaires	Normes minimales de secours Procédures opérationnelles standard pour répondre aux catastrophes naturelles
Indonésie	Plan national de gestion des catastrophes 2010-2014 (2012)  Plan d'action national pour la réduction des risques de catastrophes 2010-2012 (2012)	Renforcer la résilience urbaine, évaluation des risques dans les communautés, sécurité des établissements scolaires, sécurité dans les villages, gestion volontaire des catastrophes, planification, secours et évaluation.	Normalisation des données sur les catastrophes Normes logistiques et sur l'équipement Procédures opérationnelles standard pour l'équipe NDMA de réponse rapide
Pakistan	Cadre national de gestion des catastrophes (2007) Plan national de réponse aux catastrophes (2010) Loi nationale sur la gestion des catastrophes (2010) Politique nationale de réduction des risques de catastrophes (2013) Plan d'intervention d'urgence pendant la mousson (2013)	Atténuation des cyclones, atténuation des inondations, gestion des risques de catastrophes	Aucune

Note : L'examen et la documentation des lignes directrices et normes des NDMA ont été effectués dans le cadre d'un travail de bureau, en tirant parti des sites web et portails d'informations des NDMA et institutions de recherche associées. La majorité des documents étudiés étaient en langue anglaise ou avaient fait l'objet de traductions électroniques. Cet examen a été complété par des entretiens avec les personnels des NDMA.

## 7. Aides et entraves à l'apprentissage des NDMA

Les théories de l'apprentissage organisationnel illustrent la façon dont l'information peut être transformée en connaissances pouvant être ancrées dans le mode d'opération d'une organisation. Le succès de ce processus dépend d'une série de facteurs et la barre du succès est généralement placée haut. Les documents indiquent que les organisations apprenantes doivent entreprendre toutes ou certaines des actions suivantes :

*Fournir des opportunités d'apprentissage continu. Utiliser l'apprentissage pour atteindre leurs buts. Relier la performance individuelle à la performance de l'organisation. Encourager les demandes de renseignements et le dialogue, en faisant en sorte que les personnes puissent partager ouvertement et prendre des risques. Approuver la tension créative comme source d'énergie et de renouveau. [Être] continuellement conscientes de leur environnement et interagir avec cet environnement. (Kerka, 1995)*

Il peut être difficile pour les NDMA, en tant qu'entités gouvernementales, de réaliser ces idéaux. Les obstacles à l'apprentissage gouvernemental sont, entre autres, les conflits entre bureaux du gouvernement, les attentes des citoyens, une concurrence limitée et des tensions entre la politique à court terme et les intérêts politiques à long terme (Blindenbacher, 2010). Bien que la gestion des catastrophes bénéficie d'une meilleure visibilité au sein de nombreux gouvernements, elle a souvent des difficultés à rivaliser avec des priorités considérées comme plus importantes ; des changements à court terme sont souvent privilégiés par rapport aux changements systémiques à long terme.

Cependant, il y a également lieu d'être optimiste ; le contexte dans lequel les NDMA opèrent est, contrairement à d'autres parties du gouvernement, une raison impérieuse d'accepter le changement si elles veulent s'adapter et réussir. Les catastrophes peuvent également être catalyseurs de changement « en créant de nouvelles conditions et relations au sein des structures, institutions et organisations environnementales, socio-économiques et politiques », comme l'a démontré la réforme indonésienne de la législation sur les catastrophes et les structures de gestion après le tsunami de l'Océan indien (Birkmann, 2008 pp.2). Les catastrophes peuvent également donner aux NDMA une plus grande notoriété. Une NDMA est plus susceptible de favoriser l'apprentissage et l'amélioration et de saisir les opportunités de changement lorsqu'elle bénéficie de confiance, de ressources et d'une communication efficace et lorsqu'elle a la volonté et les capacités d'apprendre par la pratique et d'appliquer ces connaissances à de nouveaux contextes.

## 7.1 Produire des connaissances



**Les NDMA utilisent des processus formels de réflexion pour tirer des enseignements des catastrophes. Ces processus produisent des connaissances, font connaître de nouvelles pratiques, permettent une meilleure compréhension des catastrophes et augmentent la visibilité des NDMA.**



Bien que les NDMA aspirent à produire des connaissances et qu'elles aient souvent pour mission de le faire, par des processus collectifs tels que les évaluations et les AAA, seules quelques-unes en ont les ressources et les capacités. Le manque de capacités a souvent été cité comme un obstacle dans les pays qui ne possédaient pas encore de législation nationale sur la gestion des catastrophes (c'était le cas de deux NDMA ayant participé à cette étude), et il y avait un certain optimisme qu'un cadre légal plus puissant permettrait d'obtenir des ressources pour aborder ce problème. Dans ces pays, d'autres acteurs produisaient généralement des connaissances tirées de la réponse aux catastrophes, le plus souvent des organisations internationales et en particulier l'ONU, et cette étude a démontré que ces exercices comblaient certaines des lacunes de longue date entre les gouvernements et le système humanitaire international. Pourtant, peu de données publiques indiquent que ces types d'exercices communs ont été réalisés suite à des réponses humanitaires dans tout pays et avec une quelconque régularité.

Les résultats sont meilleurs dans les NDMA non-membres du CAD/OCDE qui ont de plus grandes capacités et, bien qu'une minorité seulement semble effectuer régulièrement des examens annuels de la performance ou commande des AAA, lorsque ces examens et ces analyses sont réalisés (comme en Indonésie, en Inde et au Pakistan), les enseignements tirés ont été incorporés dans les politiques et les pratiques. Les examens qui ont suivi le tremblement de terre de 2005 et les inondations de 2010 au Pakistan, ainsi que le succès obtenu par les NDMA dans le renforcement des politiques et des ressources par le biais de recommandations publiées dans des rapports annuels successifs, sont un exemple probant de l'influence potentielle qu'une évaluation peut avoir.

Il est également encourageant de constater que les NDMA utilisent des processus formels de réflexion pour tirer des enseignements des réponses aux catastrophes. Ces processus sont amplement utilisés pour produire des connaissances et communiquer de nouvelles pratiques, une approche qui accroît également la compréhension des catastrophes et met davantage en évidence les NDMA auprès des services ministériels et gouvernementaux responsables.

### SÉLECTIONNER LES BONS OUTILS

De même que le système humanitaire international, les NDMA ont souvent des attentes non réalistes de la capacité des évaluations et des AAA à répondre à de multiples exigences « comme un fourre-tout de la responsabilité et de l'apprentissage » (Sandison, 2006). Il faut définir clairement le but d'un exercice et sélectionner les outils et techniques appropriés pour recueillir des données de qualité. Étant donné le petit nombre d'examens commandés par les NDMA accessibles au public, les NDMA ont davantage d'opportunités de revoir leurs

réponses de manière plus systématique et de trouver un juste équilibre entre adhérer aux leçons apprises (des AAA) et satisfaire aux besoins de responsabilité vis-à-vis du public (par des évaluations). Le fait que la NDMA pakistanaise ait inclus un consultant externe dans l'équipe d'examen des inondations de 2010 était considéré comme ayant offert de plus larges perspectives sur le processus d'apprentissage et constitue un modèle pour d'autres NDMA.

### COLLABORATION

Bien qu'encore irrégulière, l'utilisation d'AAA communes pour produire et partager les leçons tirées des réponses humanitaires a permis de combler l'écart entre la théorie et la pratique dans les partenariats entre les NDMA et le système humanitaire international. Pour exploiter davantage les bénéfices potentiels de ces exercices, les équipes humanitaires de pays et les NDMA doivent faire de plus grands efforts pour les utiliser plus systématiquement après une réponse humanitaire. Le manque actuel d'évaluations humanitaires conjointes est décevant et doit être abordé par l'IASC à travers son initiative d'évaluations humanitaires communes de l'impact.

### CRÉER LA CONFIANCE PAR DES SIMULATIONS

La confiance est essentielle pour maximiser le potentiel de collaboration, en particulier pour les NDMA, qui subissent souvent des pressions politiques pour mettre en évidence des succès plutôt que des échecs. Une culture de confiance qui accepte les défis et le changement peut être encouragée par des exercices de simulation, que de nombreux participants à l'étude considéraient comme un moyen efficace de produire des enseignements et de renforcer les pratiques. Les simulations permettent à une organisation ou à un groupe d'organisations d'apprendre dans un environnement sûr où il est permis de faire des erreurs, d'examiner en profondeur les connaissances et les pratiques existantes et de recommander des corrections dans les pratiques. Elles permettent également de renforcer les relations entre les NDMA et le système humanitaire international.



**Une culture de confiance qui accepte les défis et le changement peut être encouragée par des exercices de simulation, que de nombreux participants à l'étude considéraient comme un moyen efficace de produire des enseignements et de renforcer les pratiques.**



## 7.2 Organiser les connaissances

Les personnes interrogées qui représentaient des NDMA étaient favorables à des instituts nationaux de gestion des catastrophes chargés d'organiser les connaissances et plusieurs personnes ont noté l'importance de référentiels nationaux en ligne. Dans les cas où des référentiels nationaux n'existaient pas en raison d'un manque de ressources, les personnes interrogées ont mentionné la valeur des référentiels régionaux. Plusieurs personnes ont reconnu qu'il y avait un écart entre l'utilité théorique de ces référentiels et leur utilisation pratique. Les progrès de la technologie de l'information ont permis de beaucoup mieux enregistrer les données sur les catastrophes, et les NDMA trouvent parfois difficile d'identifier, d'analyser et d'incorporer les informations pertinentes dans leurs méthodes de travail. Même dans les NDMA ayant de

grandes capacités, il n'est pas rare que les experts soient submergés. La Revue de l'action humanitaire de l'ALNAP (Clarke et Ramalingam, 2008) note que les initiatives d'apprentissage dans le système humanitaire international sont fréquemment centrées sur des documents, systèmes et produits sans soutenir l'apprentissage opérationnel. Bien qu'un référentiel de connaissances puisse être un élément valable d'un mécanisme d'apprentissage plus large, il est aisé de sous-estimer l'aspect social de l'apprentissage ; pour que les données probantes soient utilisées, elles doivent faire partie de la réalité d'un groupe, ce qui va au-delà des approches mécanistes du stockage. Les connaissances tacites, qui sont retenues dans le cerveau des personnes, de même que les connaissances explicites, qui peuvent être écrites et enregistrées, doivent être rendues disponibles à d'autres personnes.

Les évaluations des capacités sont, pour les NDMA, un moyen important de mieux comprendre les connaissances et compétences existantes ainsi que les lacunes qui demeurent. La plupart des participants à l'étude ont parlé ouvertement des limites de leurs capacités, pourtant sur les NDMA qui ont participé à la recherche, seul le NIDM de l'Inde avait entrepris un processus interne d'évaluation des besoins d'apprentissage. C'est un domaine dans lequel aussi bien les institutions régionales que les organisations internationales ont collaboré efficacement avec les NDMA ; aller de l'identification des lacunes à la collaboration à long terme pour le développement des compétences est le meilleur fondement de la réussite.

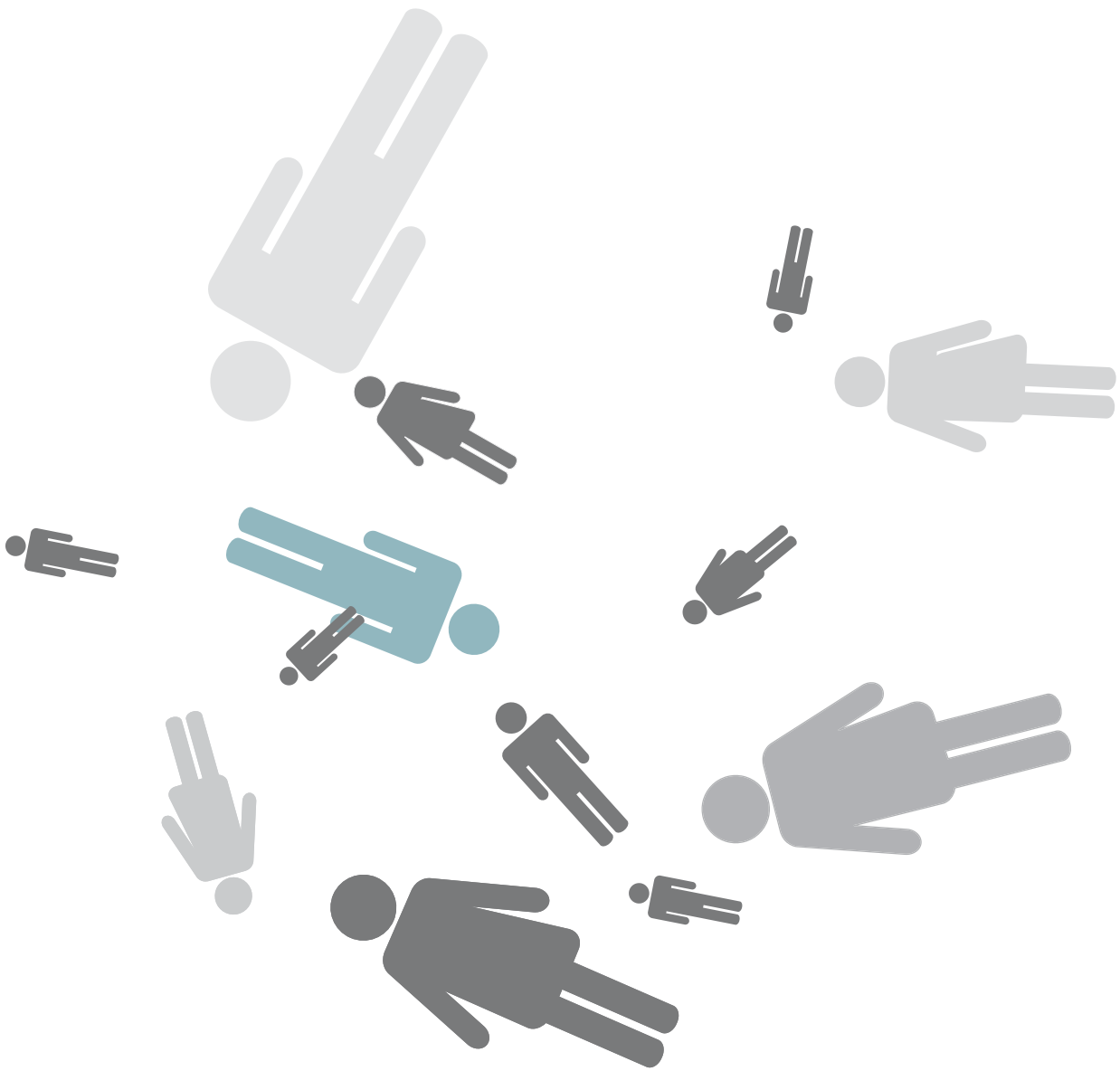
### 7.3 Partager les connaissances

La réflexion commune et la discussion sont un moyen important de partager les connaissances au sein des NDMA. Les personnels de gestion des catastrophes doivent pour cela avoir l'occasion de se réunir et la possibilité de changer les systèmes et méthodes de travail actuels. Certaines personnes interrogées ont affirmé que leur NDMA cherchait à faciliter ces processus en organisant des réunions annuelles ou des mécanismes structurés de réflexion (également un moyen de produire des connaissances), mais d'autres ont souligné la nature fragmentée de la gestion des catastrophes dans différents services ou ministères du gouvernement et ses implications pour le processus d'apprentissage. Une mauvaise communication peut entraver l'apprentissage de même que la diffusion et l'adoption des connaissances. Le manque de formalisation des méthodes de diffusion implique souvent que les connaissances disponibles dans les bureaux centraux pourraient ne se propager que lentement aux personnels des régions ou des districts. Une autre difficulté réside dans le taux comparativement élevé de rotation du personnel ; la pratique de rotation du personnel employée par le gouvernement pourrait gêner l'apprentissage à long terme et il pourrait être difficile de garder l'expérience au sein des NDMA, en particulier dans les pays où il n'existe pas de cadre professionnel de gestionnaires des catastrophes.

Malgré ces difficultés, les NDMA ont pris des mesures pour renforcer la continuité et faciliter le partage des connaissances ; le soutien par les pairs, avec un accent spécifique sur le transfert des connaissances Sud-Sud, était considéré par les participants à l'étude comme particulièrement efficace, et les initiatives nationales et régionales visant à soutenir le partage des connaissances, telles que la conférence du BNPB après le tremblement de terre de Padang et l'initiative entreprise par l'ANASE pour mettre en relief les leçons tirées de la réponse au cyclone Nargis, sont des modèles innovants de facilitation de l'apprentissage.

Peu d'exemples de soutien bilatéral entre NDMA ont été cités, mais ceux qui y avaient pris part le considéraient comme très efficace pour l'apprentissage et l'amélioration, citant comme raison principale qu'il impliquait un programme d'action commun et un engagement envers un soutien à long terme. En revanche, les cours de formation externes centralisés étaient souvent considérés comme moins utiles car souvent mal ciblés.

Deux caractéristiques, un programme d'action commun et la continuité du soutien, jouent un rôle important dans le succès des mesures de développement des capacités institutionnelles adoptées par le Programme global de gestion des catastrophes du Bangladesh et le Consortium pour la réduction des risques au Népal (voir encadré 1). Pour ce dernier, un programme d'action commun, une approche globale et un engagement sur plusieurs années ont été essentiels pour consolider les connaissances et le partenariat. Pour de nombreuses NDMA, en particulier celles bénéficiant de peu de ressources et de soutien, l'horizon de planification est souvent trop rapproché, et le fait d'être soumis à un cycle budgétaire annuel est incompatible avec le besoin de changement institutionnel sur plusieurs années. La difficulté de rivaliser avec des priorités gouvernementales considérées comme plus importantes signifie souvent que des changements à court terme sont privilégiés au détriment de changements systémiques à long terme.



## ENCADRÉ 1. COLLABORATIONS FRUCTUEUSES POUR L'APPRENTISSAGE AU BANGLADESH ET AU NÉPAL

### Étude de cas 1 : le Programme global de gestion des catastrophes au Bangladesh

En 2000, le gouvernement du Bangladesh et le Programme des Nations Unies pour le Développement ont entrepris d'explorer des opportunités d'accélérer la transition de la réponse et du secours vers la réduction globale des risques, ce qui a donné lieu à la création du Programme global de gestion des catastrophes (Comprehensive Disaster Management Programme – CDMP) et à son approbation en novembre 2003. Le but du CDMP était de réduire la vulnérabilité nationale aux dangers naturels en intégrant les stratégies de réduction des risques de catastrophes et d'adaptation aux changements climatiques dans les politiques et la planification relatives au développement, élaborées par les agences du gouvernement central, régional et local ; le renforcement des capacités était donc un élément clé de la stratégie. Les efforts entrepris pour réaliser ce but étaient centrés sur le renforcement du leadership et des fonctions opérationnelles de base de plusieurs entités clés, notamment le ministère de l'Alimentation et de la Gestion des catastrophes, le département de l'Environnement, le service Incendie, la Défense civile, le département des Enquêtes géologiques, le service météorologique et le département de la Vulgarisation agricole. Le CDMP a établi de nombreuses collaborations et partenariats de formation afin de renforcer les capacités techniques des représentants du gouvernement ; il a également cherché à développer les capacités dans tous les maillons de la chaîne de réponse, depuis les niveaux nationaux jusqu'aux niveaux locaux. Pour réaliser des changements durables, une action a été entreprise pour obtenir la coopération d'institutions d'éducation, et à l'issue de la première phase, 14 universités nationales avaient accepté de participer au programme (Luxbacher, 2011).

Malgré ses difficultés importantes, en particulier pour passer de la théorie à la pratique (les critiques remettant en question la lenteur de son impact sur la réduction de la vulnérabilité du Bangladesh aux catastrophes), le CDMP en tant qu'initiative commune a beaucoup contribué à la gestion des catastrophes au Bangladesh. Il offre également des leçons sur la collaboration fructueuse, et souligne notamment l'importance que le programme soit dirigé par des employés supérieurs du gouvernement et des Nations Unies : sa modélisation de l'esprit de collaboration est utile pour d'autres participants au programme.

Une deuxième leçon tirée porte sur la valeur du processus intégré d'examen et d'évaluation, qui a contribué à examiner les progrès et à modifier l'action ; il donne également une certaine crédibilité à l'initiative et sert d'outil de plaidoyer auprès des donateurs qui financent le programme. Une évaluation indépendante a été conduite à la fin de la première phase du programme (Russell N et al, 2009).

L'inclusion d'un grand éventail de partenaires dans la collaboration a non seulement produit une diversité d'expériences et de connaissances mais a également facilité l'adoption du programme au niveau national et a contribué à son élargissement.

Source : communications personnelles de Moira Reddick, coordinatrice NRRC ; Jenty Kirsch-Wood, responsable du Bureau de gestion des risques de catastrophes, Programme des Nations Unies pour le développement au Népal ; et Prasad Dhakal, cosecrétaire, Division de la planification et des services spéciaux, ministère des Affaires intérieures, Népal.



### Étude de cas 2 : Le Consortium pour la réduction des risques au Népal

En mai 2009, le gouvernement du Népal a lancé un consortium global : le Consortium pour la réduction des risques de catastrophes au Népal (NRRC). Le NRRC est une structure institutionnelle unique qui réunit des institutions financières, des partenaires du développement, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et l'ONU, en partenariat avec le gouvernement du Népal. Il rapproche les divers partenaires humanitaires et du développement, qui s'unissent pour aider le gouvernement du Népal à élaborer un plan d'action à long terme destiné à réduire sa vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Les évaluations actuelles indiquent qu'un tremblement de terre majeur à Katmandu causerait la mort de 100 000 personnes et le déplacement de près d'un million de personnes. Le NRRC a cherché à travailler avec le ministère des Affaires intérieures et le gouvernement dans son ensemble, non seulement pour l'élaboration de politiques appropriées mais aussi pour le renforcement des capacités du personnel de gestion des catastrophes à se préparer et à répondre à une catastrophe de cette ampleur.

Divers outils de développement des capacités ont été déployés, dont beaucoup ont été documentés dans cette étude. Des programmes formels de formation dans des domaines techniques, comme la recherche et le sauvetage dans les zones urbaines entrepris par l'INSARAG, ont été complétés par une coopération plus large avec les instituts et universités nationaux afin d'intégrer les connaissances en matière de catastrophes dans l'ensemble de la fonction publique népalaise. L'engagement du gouvernement envers la gestion des risques de catastrophe (GRC) et son adhésion au processus ont été encouragés par la préparation, dans chaque ministère, de plans d'intégration de la GRC dans une approche qui accorde de l'importance à l'engagement et à l'amélioration plutôt qu'à la perfection.

Dans un pays qui souffre de lacunes importantes en matière de capacités de réponse aux catastrophes, une approche qui développe la GRC à partir de la base – c'est-à-dire en travaillant avec des prestataires de formation au niveau national pour permettre des changements à grande échelle – et qui cherche à harmoniser les plans de GRC avec les capacités du gouvernement à les exécuter, peut potentiellement provoquer des changements significatifs à long terme. On observe déjà des signes encourageants qui indiquent que la stratégie favorise l'adhésion, ce qui est essentiel pour que les pratiques changent dans l'ensemble des services gouvernementaux et soient soutenues par des politiques à long terme.

Les enseignements clés tirés de l'initiative du NRRC de renforcement des capacités de gestion des catastrophes au Népal sont entre autres les suivants :

- Le fait d'encourager l'adhésion par la coopération interministérielle et de développer les capacités a donné lieu à l'accroissement du soutien politique en faveur de la gestion des catastrophes.
- Dans un processus à long terme qui accorde une plus grande importance au renforcement de la confiance et de la coopération qu'au renforcement des capacités techniques, un soutien a été offert pour l'encadrement du personnel clé de gestion des catastrophes du gouvernement, avec un accent sur le soutien individuel.
- Au-delà du soutien offert au personnel clé, on a souligné l'importance d'agir sur les programmes d'études nationaux et d'apporter un soutien aux universités et aux institutions pédagogiques nationales, afin d'influencer les connaissances et les attitudes du service civil plus largement. L'accent placé sur l'apprentissage au niveau national permet la réalisation à grande échelle.
- Le NRRC a joué un rôle important de catalyseur pour réunir les 13 ministères gouvernementaux chargés de la gestion des catastrophes au Népal. Il a constitué un centre de connaissances, d'apprentissage et de développement des capacités et a soutenu la constitution d'un Cadre national de réponse aux catastrophes.

## 8. Conclusion

Bien que le rôle crucial que jouent les NDMA dans la gestion des catastrophes soit une raison impérieuse d'investir dans l'apprentissage et l'amélioration, des barrières structurales et opérationnelles s'y opposent. En tant qu'agences du gouvernement, les NDMA doivent rivaliser avec d'autres services gouvernementaux sur le plan de l'influence et des ressources. Elles sont également soumises à des horizons de planification politique à court terme et à de fréquentes rotations de personnel. Tous ces obstacles peuvent compromettre l'apprentissage organisationnel. Cependant, la visibilité croissante des catastrophes au niveau mondial et les possibilités qu'elle offre de promouvoir des changements dans les politiques et les pratiques, peuvent également constituer, pour les NDMA, d'importantes opportunités de rivaliser pour l'obtention de ressources, renforcer leur apprentissage et améliorer leur efficacité.

Les NDMA utilisent diverses méthodes pour produire une quantité considérable de connaissances, notamment l'évaluation, les AAA et les processus de réflexion formelle et informelle. Cependant, beaucoup n'ont pas les ressources permettant d'appliquer régulièrement ces méthodes et les connaissances tacites ne sont donc pas systématiquement enregistrées et analysées, et sont rarement partagées au sein des NDMA. On trouve pourtant quelques exemples de NDMA qui effectuent des évaluations des capacités et qui élaborent des plans pour combler les lacunes dans les connaissances.

Bien que certaines NDMA aient des capacités limitées pour diffuser les enseignements tirés sur le plan interne, on a observé une récente augmentation de l'utilisation de référentiels en ligne pour organiser les informations. La réflexion formelle offre une autre opportunité de partager les connaissances et l'apprentissage avec d'autres ministères et services gouvernementaux, et est importante pour consolider la compréhension et le soutien de la gestion des catastrophes.

Les connaissances sont de plus en plus générées et partagées par le biais de simulations, qui présentent le double avantage de renforcer la confiance et de permettre l'apprentissage dans un environnement sûr. Les politiques et lignes directrices relatives aux catastrophes sont un autre moyen courant d'incorporer les connaissances dans la pratique.

La performance des NDMA est fortement variable et est souvent limitée par le manque de ressources ; seules les NDMA les mieux dotées en ressources ont une approche systématique de l'apprentissage organisationnel.

Bien que le système humanitaire international coordonne généralement mal ses actions avec les NDMA, on enregistre une certaine amélioration, et une



riche diversité d'approches communes de l'apprentissage ont été adoptées par les organisations internationales et les institutions régionales, de même que bilatéralement entre les gouvernements. Cela ne signifie pas que le système humanitaire international déploie régulièrement des stratégies d'apprentissage efficaces, et de nombreuses faiblesses de l'apprentissage des NDMA sont semblables à celles que connaissent les membres de la communauté humanitaire. Mais adopter des solutions communes peut être un moyen important d'exploiter des ressources et un soutien supplémentaires et de consolider les pratiques communes, ce qui peut également conduire à des réponses conjointes plus efficaces.

## 8.1 Recommandations aux NDMA

L'apprentissage organisationnel se produit de diverses manières et répond à un éventail de stimulants ; il n'existe pas de méthode unique optimale et il n'y a aucune garantie que l'apprentissage produira des connaissances si des moyens ne sont pas établis pour les extraire, les analyser et les appliquer à des problèmes spécifiques. Cependant, les étapes recommandées ci-dessous pourraient considérablement renforcer l'apprentissage des NDMA.

### Recommandations prioritaires

#### *RENFORCER LES CAPACITÉS D'ANALYSE APRÈS ACTION ET D'ÉVALUATION DES NDMA.*

Bien que les NDMA utilisent un éventail d'approches pour promouvoir l'apprentissage et gérer les connaissances, les opportunités de renforcer l'efficacité des leçons tirées de l'expérience ne sont pas exploitées. Les AAA et les évaluations entreprises suite à une réponse à une catastrophe peuvent considérablement contribuer à l'apprentissage, mais elles ne sont utilisées que par un petit nombre de NDMA et souvent de manière irrégulière. Les AAA même les plus modestes peuvent produire des connaissances considérables, et il est recommandé aux NDMA d'utiliser davantage ces analyses.

#### *SAISIR L'OCCASION, APRÈS UNE CATASTROPHE, POUR OBTENIR DES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS.*

Les catastrophes peuvent donner aux NDMA l'opportunité de préconiser des changements institutionnels ou législatifs. Une NDMA est plus susceptible de favoriser l'apprentissage et l'amélioration et de saisir les opportunités de changement lorsqu'elle bénéficie de confiance, de ressources et d'une communication efficace et lorsqu'elle a la volonté et les capacités d'apprendre par la pratique et d'appliquer ces connaissances à de nouveaux contextes.

#### *UTILISER LES RÉSULTATS DE L'APPRENTISSAGE POUR AUGMENTER LA VISIBILITÉ DES NDMA AU SEIN DU GOUVERNEMENT*

La publication d'évaluations et d'analyses de NDMA a permis d'identifier les faiblesses de la politique de gestion des catastrophes et des capacités des



NDMA, et de faire campagne pour obtenir des ressources supplémentaires en faveur de la gestion des catastrophes. Suivre les progrès par rapport aux recommandations faites au cours des processus de réflexion formelle avec d'autres ministères du gouvernement et dans les rapports annuels, peut permettre d'effectuer un suivi de ces problèmes et contribuer à mettre davantage en évidence la gestion des catastrophes au sein du gouvernement.

#### *PRENDRE PART AU SOUTIEN PAR LES PAIRS AVEC D'AUTRES NDMA*

Le soutien considéré comme le plus utile par les NDMA participantes à l'étude était celui d'autres NDMA, soit offert de manière bilatérale soit facilité par des institutions régionales. La compréhension commune du contexte et des difficultés opérationnelles était perçue comme un avantage. Les NDMA accordaient beaucoup de valeur aux horizons de planification de ce soutien à long terme, qui offraient la meilleure opportunité de préconiser des changements positifs. Cependant, ce type de soutien est peu documenté et bénéficierait d'une étude plus approfondie destinée à identifier plus clairement les pratiques actuelles et les opportunités futures d'une plus grande collaboration.

## Recommandations supplémentaires

#### *FAIRE LA DISTINCTION ENTRE L'ANALYSE APRÈS ACTION ET L'ÉVALUATION HUMANITAIRE*

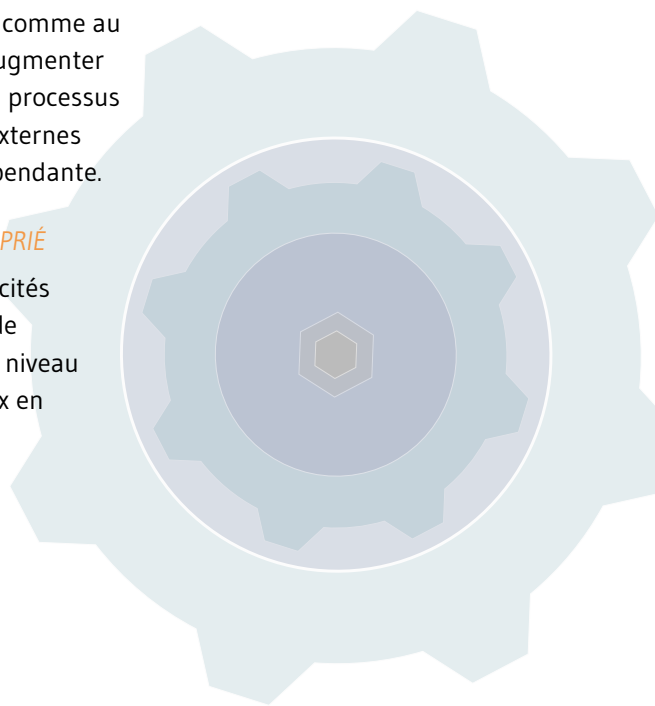
Malgré leurs différentes forces et faiblesses, l'AAA et l'évaluation ont souvent été combinées par les membres du système humanitaire international. Les NDMA doivent clarifier leurs besoins et choisir la méthode qui leur convient le mieux. En termes généraux, l'AAA favorise l'apprentissage, tandis que l'évaluation favorise la responsabilité.

#### *CONSIDÉRER L'UTILISATION DE PERSONNELS D'ÉVALUATION EXTERNES*

Bien que les analyses soient principalement effectuées par le personnel interne des NDMA, il était jugé que l'utilisation d'un évaluateur indépendant, comme au Pakistan, avait l'avantage de présenter une perspective nouvelle, d'augmenter la crédibilité de l'analyse et en conséquence, d'ajouter de la valeur au processus d'examen. Les NDMA devraient élargir leur utilisation d'évaluateurs externes afin de mieux comprendre les avantages potentiels de l'analyse indépendante.

#### *ÉVALUER D'ABORD LES CAPACITÉS, PUIS CHOISIR L'APPRENTISSAGE APPROPRIÉ*

La formation doit être fondée sur une évaluation rigoureuse des capacités et clairement liée aux objectifs de développement du personnel et de l'organisation. Elle doit être offerte dans la langue appropriée et à un niveau adapté. La participation aux programmes de formation internationaux en



particulier, doit être déterminée uniquement en fonction des besoins de formation, et non pas offerte comme une récompense, un avantage pour les cadres supérieurs, ou un bénéfice à partager équitablement. Chaque événement de formation doit être accompagné d'un plan déterminant son utilisation sur le lieu de travail et/ou sa diffusion auprès de collègues de NDMA.

#### *UTILISER DES SIMULATIONS POUR RENFORCER LES PRATIQUES ET CRÉER LA CONFIANCE MUTUELLE.*

Les simulations sont de plus en plus reconnues par les NDMA et la communauté humanitaire internationale comme un moyen extrêmement efficace de renforcer la préparation et les capacités. Elles offrent un environnement sûr pour apprendre et faire des erreurs. Elles offrent également une excellente opportunité de développer la confiance et d'améliorer les relations entre divers membres de la communauté humanitaire.

## 8.2 Recommandations aux organisations internationales et aux institutions régionales

Le fait que les NDMA soient conscientes des barrières à l'apprentissage est, pour les organisations internationales et les institutions régionales, un point d'entrée pour soutenir leur apprentissage et contribuer au développement de leurs capacités. Les étapes recommandées ci-dessous pourraient renforcer considérablement cette collaboration.

### Recommandations prioritaires

#### *RENFORCER LES LIENS ENTRE LES NDMA ET LE SYSTÈME HUMANITAIRE INTERNATIONAL.*

Malgré l'importance reconnue des liens étroits entre les gouvernements hôtes et le système humanitaire international, et malgré le nombre croissant d'initiatives visant à encourager le dialogue entre partenaires nationaux et internationaux, des partenariats efficaces ne sont pas souvent créés avec les gouvernements hôtes et en particulier avec les NDMA. Des actions tangibles devraient être entreprises mondialement et au niveau des pays pour faciliter des relations de travail plus étroites avec les NDMA.

#### *PROMOUVOIR L'ÉVALUATION HUMANITAIRE COMMUNE*

Cette étude n'a pas pu identifier d'exemples de partenariat entre NDMA et organisations humanitaires internationales pour l'évaluation humanitaire (ce qui n'est pas le cas des AAA où les exemples sont plus nombreux), malgré les initiatives précédentes de l'IASC pour explorer cet aspect. L'évaluation humanitaire commune correspond aux buts du Programme transformateur

et pourrait procurer des enseignements utiles pour la réponse humanitaire et renforcer les relations. Une évaluation humanitaire commune pilote devrait être entreprise dans le but d'encourager une plus grande utilisation de cet outil.

#### *ÉTABLIR DES PARTENARIATS STRATÉGIQUES À LONG TERME QUI DÉVELOPPENT LES CAPACITÉS ET AMPLIFIENT LA VISIBILITÉ*

L'importance accordée aux NDMA au sein de leurs gouvernements affecte de manière critique leur aptitude à exploiter les ressources et à préconiser des changements législatifs. Les études de cas du Bangladesh et du Népal montrent combien le développement des capacités et le partenariat avec le gouvernement en matière de gestion des catastrophes peuvent à la fois consolider les pratiques et mettre davantage en évidence les NDMA.

### *RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES*

#### *RENFORCER LA COLLABORATION ENTRE LES NDMA ET LES ÉQUIPES HUMANITAIRES DE PAYS POUR L'ANALYSE APRÈS ACTION*

Les AAA entreprises conjointement entre les NDMA et les membres de la communauté humanitaire nationale et internationale ont comblé une importante lacune dans l'apprentissage, mais elles ont lieu de manière peu fréquente. Les équipes humanitaires de pays ont de grandes possibilités d'agir en partenariat avec les NDMA pour que ces événements deviennent plus réguliers pour les catastrophes de grande et moyenne ampleur. Leur valeur potentielle pour identifier des moyens de consolider la réponse et les partenariats humanitaires vaut largement les coûts possibles.

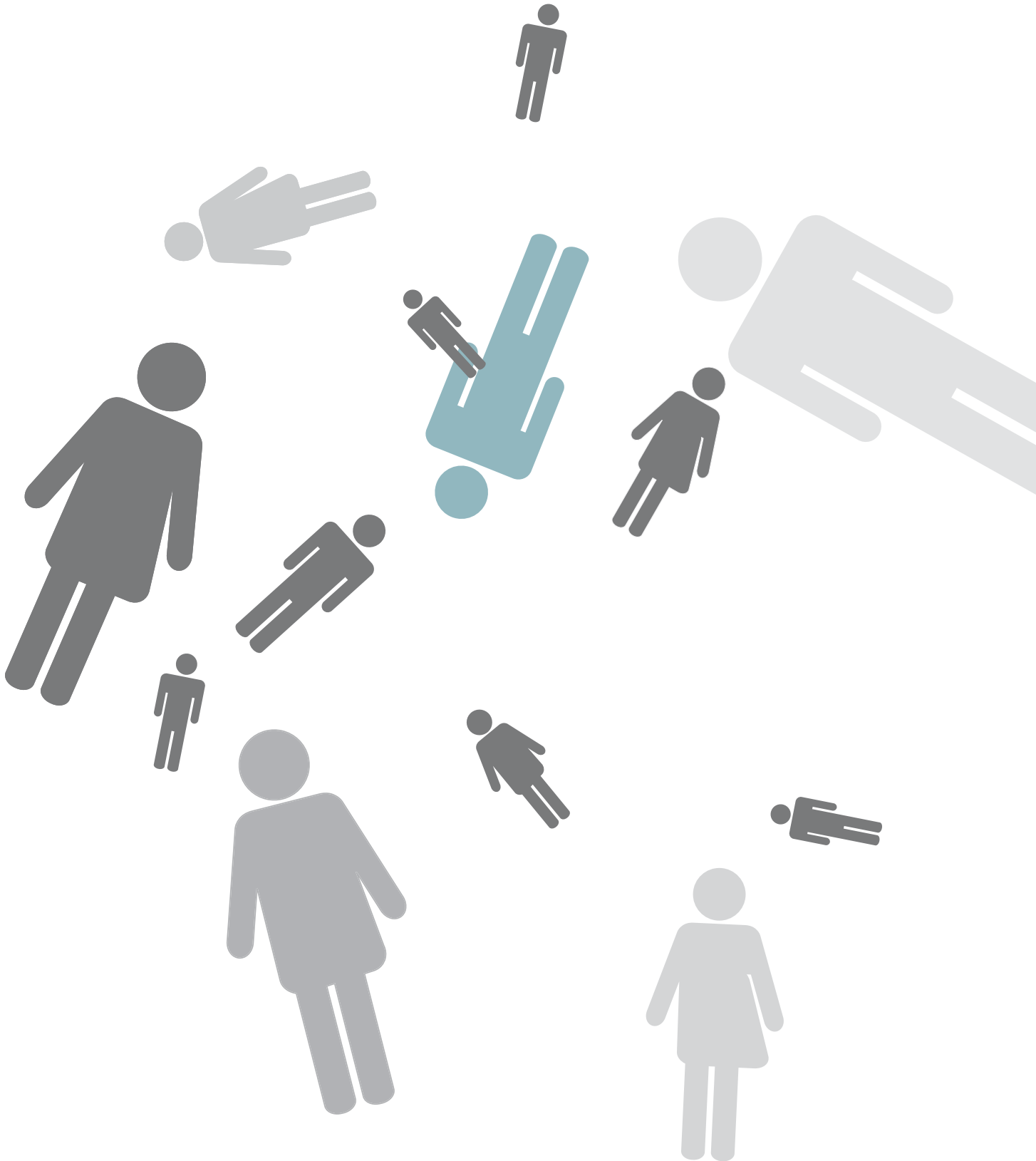
#### *CRÉER DES PARTENARIATS BASÉS SUR LA CONFIANCE ET LE RESPECT MUTUELS*

Cette étude a révélé que la collaboration était source de soutien potentiel pour l'apprentissage des NDMA mais elle a également découvert que les partenariats solides naissent de valeurs communes et sont basés sur la confiance et le respect mutuels. Les capacités de nombreuses NDMA à répondre aux crises humanitaires ont considérablement augmenté ces dernières années, et il est important que les partenariats s'appuient sur une analyse du contexte national dans lequel les NDMA opèrent et qu'ils reconnaissent ses capacités ainsi que ses limites.

#### *CONTINUER À TIRER DES ENSEIGNEMENTS DES INITIATIVES DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL DES NDMA*

Il existe un nombre croissant d'approches intégrales, multiacteurs, du renforcement institutionnel des NDMA (y compris au Népal, au Bangladesh et au Sud-Soudan) qui peuvent offrir des connaissances importantes sur le renforcement des capacités et de l'apprentissage institutionnels. Un degré de priorité élevé devrait être donné à la documentation et à la diffusion des leçons tirées de ces initiatives ; une analyse comparative pourrait également produire des connaissances importantes pour le soutien institutionnel futur.





## Bibliographie

- Alam, K.(2012) *Report on independent evaluation: Capacity for Disaster Risk Reduction Initiative (CADRI) 2007-12.*
- Alexander, D. (2011) Learning Lessons from Crises and Disasters. *Disaster planning and emergency management*, 21 November (<http://emergency-planning.blogspot.co.uk/2011/11/v-behaviorurldefaultvml-o.html>).
- ALNAP (2006) *Guide to evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria.* London: Overseas Development Institute ([www.alnap.org/resources/guides.aspx](http://www.alnap.org/resources/guides.aspx)).
- ALNAP(2012) *Evaluation of humanitarian action, pilot guide.* London: Overseas Development Institute ([www.alnap.org/eha#](http://www.alnap.org/eha#)).
- ALNAP (2012a) *The State of the Humanitarian System.* London: Overseas Development Institute(<http://www.alnap.org/resource/6565>)
- ALNAP (2013a) 'How governments learn', Host Government Forum on Humanitarian Response, 28th ALNAP meeting (<http://www.alnap.org/resource/7953>).
- ALNAP (2013b) 'Evidence and knowledge in humanitarian action'. Background paper, 28th ALNAP meeting, Washington, DC, 5-7 March 2013 ([www.alnap.org/story/147.aspx](http://www.alnap.org/story/147.aspx)).
- ALNAP (2013c) Governments in crisis-affected countries. Online (<http://www.alnap.org/NDMA>). Accessed on 17 December 2013
- Anandha Kumar, K.J., Walia, A. and Chaturvedi, S. (2012) *India disaster report 2011.* New Delhi: National Institute of Disaster Management (<http://nidm.gov.in/PDF/India%20Disaster%20Report%202011.pdf>).
- Argyris, C. and Schön, D.A. (1978) *Organisational learning: a theory of action perspective.* New York: Addison-Wesley.
- Association of South-East Asian Nations (2008) Post-Nargis Knowledge Management Portal. Online (<http://www.aseanpostnargiskm.org/home-mainmenu-1>). Accessed on 17 December 2013
- Beck, T. (2011) *Joint humanitarian impact evaluation: Report on consultations.* Report for the Inter-agency Working Group on Joint Humanitarian Impact Evaluation (<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/JHIE%20Final%20Report.pdf>).
- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M., Fernando, N. and Kropp, J. 2010) Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters in natural hazards. *Nat Hazards*. 55(3) pp637-655. Dordrecht: Springer Science+Business Media.
- Blindenbacher, R. (2010) *The black box of governmental learning: the learning spiral – a concept to organise learning.* Washington, DC: World Bank Publications ([www.worldbank.org/ieg/learningspiral/](http://www.worldbank.org/ieg/learningspiral/)).



- United Nations Development Programme(2007) *Lessons learned: disaster management legal reform – the Indonesian experience*. Jakarta: United Nations Development Programme ([www.undp.or.id/pubs/docs/Lessons%20Learned%20Disaster%20Management%20Legal%20Reform.pdf](http://www.undp.or.id/pubs/docs/Lessons%20Learned%20Disaster%20Management%20Legal%20Reform.pdf)).
- Botha, A., Kourie, D. and Snyman, R. (2008) *Coping with continuous change in the business environment, knowledge management and knowledge management technology*. London: Chandice Publishing.
- Britton, B. (2005 ) *Organisational learning and NGOs – creating the motive, means and opportunity. Praxis Paper No. 3*. Oxford: International NGO Training and Research Centre ([www.intrac.org/data/files/resources/398/Praxis-Paper-3-Organisational-Learning-in-NGOs.pdf](http://www.intrac.org/data/files/resources/398/Praxis-Paper-3-Organisational-Learning-in-NGOs.pdf)).
- Burk, M. (1999) 'Knowledge management: everyone benefits by sharing information', in *Public Roads* 63(3). US Department of Transportation, Federal Highway Administration ([www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/99novdec/km.cfm](http://www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/99novdec/km.cfm)).
- Cespedes, J. (2011) *Institutional capacity gaps analysis of the Relief and Rehabilitation Commission and the Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management*. UNICEF.
- Chin, D.(2012) 'Rebuilding from rubble – lessons learned help New Zealand be better prepared'. *News*, International Organisation for Standardization, 17 May ([www.iso.org/iso/home/news\\_index/news\\_archive/news.htm?refid=Ref1578](http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1578)).
- Clarke, P. and Ramalingam, B. (2008) 'Organisational change in the humanitarian sector', in *ALNAP review of humanitarian action*. London: Overseas Development Institute. pp. 22-23.
- Da Costa, D.F. Vester Haldrup, S. Karlsrud, J., Rosen, F., Nilaus Tarp, K. (2013) *Friends in need are friends indeed: triangular co-operation and twinning for capacity development in South Sudan*. Oslo., Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Daily Telegraph (2013) 'Bangladesh discarded UK-funded search cameras in Dhaka rescue mission, 30 April.' Online (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/bangladesh/10028264/Bangladesh-discarded-UK-funded-search-cameras-in-Dhaka-rescue-mission.html>). Accessed on 17 December 2013
- Department of Justice (2012) Report of the 2012 North East Victoria Flood Review. Final Report for Emergency Services Commissioner. Melbourne: Department of Justice.
- Derderian, K. (2013) *Checklists up for a reality check: decades of debate on humanitarian standards*. Brussels: Professionals in Humanitarian Assistance and Protection (<http://phap.org/articles/checklists-reality-check-decades-debate-humanitarian-standards>).
- Donahue, A. and Tuohy, R. (2006) 'Lessons we don't learn: a study of the lessons of disasters, why we repeat them, and how we can learn from them', in *Home Security Affairs* 2(2).
- Disaster Response Dialogue (2013) What is the disaster response dialogue? DRD promotional leaflet ([http://www.drinitiative.org/public\\_html/wp-content/uploads/2013/10/1261300-DRD-promotional-leaflet-EN-LR-spreads.pdf](http://www.drinitiative.org/public_html/wp-content/uploads/2013/10/1261300-DRD-promotional-leaflet-EN-LR-spreads.pdf)). Accessed on 17 December 2013.

- Economist (2012) 'Counting the cost of calamities', *The Economist*, 4 January ([www.economist.com/node/21542755](http://www.economist.com/node/21542755)). Accessed on 17 December 2013.
- Featherstone, A. (2012) *Building a better response: gaps and good practice in training for humanitarian reform*. Report commissioned by UNOCHA/USAID (<http://reliefweb.int/report/world/building-better-response-gaps-good-practice-training-humanitarian-reform>).
- Ferris, E. and Petz, D. (2013) *In the neighbourhood: the growing role of regional organisations in disaster risk management*. Washington, DC: Brookings Institution–London School of Economics Project on Internal Displacement ([www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/02/regional%20organizations%20disasters%20ferris/regional\\_organizations\\_disaster\\_feb2013.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/02/regional%20organizations%20disasters%20ferris/regional_organizations_disaster_feb2013.pdf)).
- Ferris, E., Petz, D. and Stark, C. (2013) *The year of recurring disasters: a review of natural disasters in 2012*. Washington, DC: Brookings Institution–London School of Economics Project on Internal Displacement.
- Fraser, S., Leonard, G., Matsuo, I., Murakami, H. (2012) *Tsunami evacuation: lessons from the great East Japan earthquake and tsunami of March 11th 2011*. GNS Science Report 01/2012 ([www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/TsunamiEvacuationLessonsFromTheGreatEastJapanTsunamiMarch112011/\\$file/GNS-SR-2012-017.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/TsunamiEvacuationLessonsFromTheGreatEastJapanTsunamiMarch112011/$file/GNS-SR-2012-017.pdf)).
- Gero, A., Fletcher, S., Rumsey, M., Thiessen, J., Kuruppu, N., Buchan, J., Daly, J. and Willetts, J. (2013) *Disaster response and climate change in the Pacific*. Gold Coast: National Climate Change Adaptation Research Facility ([www.isf.uts.edu.au/publications/geroetal2013disasterresponseclimatechangeapacific.pdf](http://www.isf.uts.edu.au/publications/geroetal2013disasterresponseclimatechangeapacific.pdf)).
- Good Humanitarian Donorship (2003) *23 principles and good practice of humanitarian donorship*. Online ([www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx](http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx)). Accessed on 17 December 2013.
- Government of India, Ministry of Home Affairs (2009) *National policy on disaster management* ([http://nidm.gov.in/PDF/policies/ndm\\_policy2009.pdf](http://nidm.gov.in/PDF/policies/ndm_policy2009.pdf)).
- Government of India NDMA (n.d.) *Guidelines for the National Institute of Disaster Management*.
- Groupe URD (2011) *UNDAC review report* ([www.urd.org/IMG/pdf/UNDAC\\_REVIEW\\_REPORT.pdf](http://www.urd.org/IMG/pdf/UNDAC_REVIEW_REPORT.pdf)).
- Grunewald, F., Binder, A. and Georges, Y. (2010) *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*. GPPI/URD ([https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Haiti\\_IA\\_RTE\\_1\\_final\\_report\\_en.pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Haiti_IA_RTE_1_final_report_en.pdf)).
- Harvey, P. (2009) *Towards good humanitarian government: the role of the affected state in disaster response*. HPG Report 29. London: Overseas Development Institute ([www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5076.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5076.pdf)).
- Harvey, P. (2010) *The role of national governments in international humanitarian response*. ALNAP meeting paper, 26th Annual Meeting, 16-17 November 2010, Kuala Lumpur, Malaysia.

- Harvey, P. and Harmer, A. (2011) *International dialogue on strengthening partnership in disaster response: bridging national and international support, background paper 1, building trust: challenges for national authorities and international aid agencies in working together in times of disasters*. Humanitarian Outcomes.
- Hoberman and Mailick 1992) *Experiential management development: from learning to practice*, New York: Quorum Books
- Hockaday, D. and Lumsdon, S. (2012) *Playing with reality: the ECB experience using emergency simulations to improve humanitarian response* ([www.ecbproject.org/resources/library/tag/Simulations+Materials](http://www.ecbproject.org/resources/library/tag/Simulations+Materials)).
- Hockaday, D., Barnhardt, D., Staples, J., Sitko P and Bulten, O. (2013) *ECB project case study: simulating the worst to prepare the best: a study of humanitarian simulations and their benefits* ([www.ecbproject.org/simulations](http://www.ecbproject.org/simulations)).
- IASC (2012) *IASC transformative agenda* ([www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87)).
- International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (2011) *Introduction to the guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance*. Geneva: IFRC ([http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf)).
- International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, (2013) *About disaster management*. Online (<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disaster-management/>) (accessed on 17/12/2013).
- International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (2003) *The code of conduct for the International Red Cross Movement and NGOs in disaster relief*. Geneva: IFRC ([www.ifrc.org/Docs/idrl/I259EN.pdf](http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I259EN.pdf)).
- International Recovery Platform (2009) 'IRP workshop held in Yogyakarta, 3-5 November' ([www.adrc.asia/adrcreport\\_r/Jogja%20brief%20report%20\(Eng.\).pdf](http://www.adrc.asia/adrcreport_r/Jogja%20brief%20report%20(Eng.).pdf)).
- Interworks, 1998. *Model for a national disaster management structure, preparedness plan, and supporting legislation* ([www.preventionweb.net/files/5142\\_USO1MH840-Ft.pdf](http://www.preventionweb.net/files/5142_USO1MH840-Ft.pdf)).
- Katsube, T. (2013) 'The Great Japan Earthquake and Tsunami – Response and Lessons Learned'. Japan International Cooperation Agency
- Kerka, S. (1995) *The learning organization: myths and realities*. Retrieved from the Eric Clearinghouse ([www.eric.ed.gov/PDFS/ED388802.pdf](http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED388802.pdf)).
- Luxbacher, K. (2011) *Inside stories on climate compatible development – Bangladesh's comprehensive disaster management programme*. Climate and Development Knowledge Network.
- Luxbacher, K. and Abu, M.K.U. (2012) *World resources report case study, Bangladesh's comprehensive approach to disaster management*. Washington, DC: World Resources Report ([www.worldresourcesreport.org](http://www.worldresourcesreport.org)).
- March, J. and Olsen, J. (1976) *Ambiguity and choice in organisations*. Bergen, Norway: Universitetsforlaget.

- McEntire, D. and Mathis, S. (n.d.) 'Comparative politics and disasters: assessing substantive and methodological contributions', in McEntire, D. (ed.), *Comparative emergency management: understanding disaster policies, organizations and initiatives from around the world*, Emergency Management Higher Education Virtual Symposiums for 2013. Emmitsburg, MD: Emergency Management Institute ([www.training.fema.gov/emiweb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp](http://www.training.fema.gov/emiweb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp)).
- McLean I., Oughton D., Ellis S., Wakelin B. and Rubin C. (2011) *Review of the Civil Defence Emergency Management Response to the 22 February Christchurch Earthquake*
- Ministry of Civil Defence and Emergency Management (2011) *Corrective action plan – following the review of the civil defence emergency management response to the 22 February 2011 Christchurch earthquake*. Government of New Zealand.
- National Disaster Management Authority (2007) *Earthquake 8/10: learning from Pakistan's experience*. Islamabad: National Disaster Management Authority ([www.NDMA.gov.pk/BooksPublications.php](http://www.NDMA.gov.pk/BooksPublications.php)).
- Ministry of Food and Disaster Management (2008) *Super Cyclone Sidr 2007: Impacts and strategies for interventions*. Dhaka: Government of People's Republic of Bangladesh, February 2008
- National Disaster Management Authority (2011a) *Pakistan 2010 Flood Relief - Learning from Experience: Observations and Opportunities*. Islamabad: National Disaster Management Authority
- National Disaster Management Authority (2011b) *Annual Report 2010*. Islamabad: National Disaster Management Authority
- National Disaster Management Authority (2012) *Annual Report 2011*. Islamabad: National Disaster Management Authority
- National Disaster Management Authority (2010) *National disaster management guidelines: role of NGOs in disaster management*. New Delhi: Government of India ([http://kashmirdivision.nic.in/Disaster\\_Management/Role\\_NGO\\_Disaster\\_Management.pdf](http://kashmirdivision.nic.in/Disaster_Management/Role_NGO_Disaster_Management.pdf)).
- National Disaster Management Agency (2007) *Earthquake - 8/10: Learning from Pakistan's Experience*. Islamabad: National Disaster Management Authority
- National Emergency Management Agency (2013) 'NEMA Supports Gambia on Disaster and Emergency Management.' Online (<http://nema.gov.ng/2013/11/nema-supports-gambia-on-disaster-and-emergency-management/>), Accessed on 17 December 2013
- National Institute of Disaster Management (2013a) *Human resource and capacity development plan for disaster management and risk reduction in India*. New Delhi: Government of India ([www.preventionweb.net/files/32007\\_hrpancd532013.pdf](http://www.preventionweb.net/files/32007_hrpancd532013.pdf)).
- National Institute of Disaster Management (2013b) *NIDM Tidings: NIDM Newsletter 8(2)* ([http://nidm.gov.in/PDF/Newsletter/36\\_apr\\_2013.pdf](http://nidm.gov.in/PDF/Newsletter/36_apr_2013.pdf)).
- National Institute of Disaster Management (2013c). *Bihar Floods: 2007 (A Field Report)*. New Delhi: National Institute of Disaster Management.
- Nissen, L.P. (2009) *Review of OCHA UNDAC disaster response preparedness missions*.

- O'Brien, G. and Read, P. (2005) 'Future UK emergency management: new wine, old skin?', in *Disaster Prevention and Management* 14(3): 353-361.
- Organisation of American States (2011) *Caribbean emergency legislation project: improving the legal and institutional framework related to state of emergency* ([www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/CaribbeanLegislationProject/Documents/Condensed%20CELP%20report\\_finalrev.pdf](http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/CaribbeanLegislationProject/Documents/Condensed%20CELP%20report_finalrev.pdf)).
- Pacific Emergency Management Training Advisory Group (n.d.) 'Terms of reference' ([www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PEMTAG\\_Terms\\_of\\_reference.pdf](http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PEMTAG_Terms_of_reference.pdf)).
- Pranoto, Dr. S, (2011) *Lessons Learned: Rehabilitation and Reconstruction, West Sumatra September 30th 2009 Earthquake*. 1st ed. Jakarta: Technical Support Team of the Rehabilitation and Reconstruction, National Agency for Disaster Management
- Ramalingam, B. (2006) *Tools for knowledge and learning: a guide for development and humanitarian organisations*. London: Research and Policy in Development, Overseas Development Institute ([www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/188.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/188.pdf)).
- Russell, N., Mahbub Prof. A. Q. M., Hasan Khan, M. M., Nazrul Islam, M. (2009) Bangladesh Comprehensive Disaster Management Programme. Terminal Evaluation 2009 (<http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageevaluation/viewevaluationdetail.html?evalid=4095>)
- Sandison, P. (2006) 'The utilisation of evaluations,' in *ALNAP review of humanitarian action in 2005*. London: Overseas Development Institute (<http://www.alnap.org/resource/5225.aspx>).
- Schön, D. (1983) *The reflective practitioner: how professionals think in action*. London: Temple Smith.
- Shushilan (2010) *Domestic humanitarian response: Bangladesh report 2010*. Dhaka: Shushilan ([www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/Bangladesh-domestic-response-report.doc.pdf](http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/Bangladesh-domestic-response-report.doc.pdf)).
- Simmons, C. (2009) *Crisis management & organizational learning: how organizations learn from natural disasters* (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1351069>).
- Sphere Project (2011a) *Sphere handbook: humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response* ([www.sphereproject.org/handbook/](http://www.sphereproject.org/handbook/)).
- Sphere Project (2011b) *Sphere learning worldwide, 2010 report* ([www.sphereproject.org/silo/files/sphere-learning-report-2010.pdf](http://www.sphereproject.org/silo/files/sphere-learning-report-2010.pdf)).
- Streets, J., Grunewald, F., Binder, A. de Geoffroy, V., Kauffman, D., Kruger, S., Meier, C. and Sokpoh, B. (2010) *Cluster approach evaluation 2: synthesis report*. Global Public Policy Institute([www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD\\_Cluster\\_II\\_Evaluation\\_SYNTHESIS\\_REPORT\\_e.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD_Cluster_II_Evaluation_SYNTHESIS_REPORT_e.pdf)).
- Swiss Agency for Development and Cooperation, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, International Council of Voluntary Agencies and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2011) *International dialogue on strengthening partnership in disaster response: bridging national and international support*,

*statement of the co-convenors identifying elements for a plan of action*. Geneva ([www.ifrc.org/PageFiles/93533/IDDR%20co-convenors%20statement%20EN.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/93533/IDDR%20co-convenors%20statement%20EN.pdf)).

- Thompson, D.P. (2012) 'Leveraging learning to improve disaster management outcomes', in *International Journal of Disaster Risk Science* 3(4): 195-206.
- Torlak, G. (2004) Learning Organizations. *Journal of Economic and Social Research* 6 (2): 87–116
- UN Economic and Social Council (2011) 'Enhancing the effectiveness and quality of international disaster assistance: international and regional initiatives to support affected states' ([www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/has\\_international\\_disaster\\_assistance.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/has_international_disaster_assistance.pdf)).
- United Nations (2009) *UNISDR terminology on disaster risk reduction*. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction ([www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf)).
- United Nations General Assembly (1991) 'Strengthening the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations', A/RES/46/182, 78th Plenary meeting, 19 December ([www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm)).
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2004), *Guiding principles on internal displacement*. Geneva: United Nations(<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GuidingPrinciplesDispl.pdf>).
- Victoria Government (2012) *Victorian Government's Response to the Victorian Floods Review: Improving Flood Warning Systems Implementation Plan*. Melbourne: Victoria Government
- Walker, P., Rasmussen, C. and Molano, S. (2011) *International dialogue on strengthening partnership in disaster response: bridging national and international support, background paper 3: best practice at the national level* ([www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/meetings-and-events/past-events/international-dialogue-on-strengthening-partnership-in-disaster-response/](http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/meetings-and-events/past-events/international-dialogue-on-strengthening-partnership-in-disaster-response/)).
- Walker, P. and Russ, C. (2010) *Professionalising the humanitarian sector – a scoping study*. Cardiff, UK: Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance ([www.elrha.org/uploads/Professionalising\\_the\\_humanitarian\\_sector.pdf](http://www.elrha.org/uploads/Professionalising_the_humanitarian_sector.pdf)).
- World Bank (2012) *The Great East Japan Earthquake: Learning from Megadisasters – Knowledge Notes*. Executive Summary. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

## Annexe 1 : Questions et méthodologie de l'étude

### QUESTIONS DE L'ÉTUDE

Les questions de l'étude étaient les suivantes :

- Quels mécanismes sont accessibles aux acteurs étatiques qui cherchent à tirer des enseignements des pratiques de la réponse humanitaire et de la réponse aux catastrophes afin d'améliorer leurs propres pratiques ?
- Quels modèles de collaboration existent pour soutenir l'apprentissage ?
- Qu'est-ce qui réussit, quelles sont les difficultés et comment peut-on renforcer l'apprentissage ?

### MÉTHODES

#### SÉLECTION DES AUTORITÉS ET ENTITÉS NATIONALES DE GESTION DES CATASTROPHES.

Cette étude a cherché à cibler deux à trois membres du personnel de chacune des cinq NDMA choisies pour représenter l'éventail des capacités existantes. Les NDMA initialement sélectionnées étaient celles qui, dans le passé, s'étaient engagées auprès de l'ALNAP à offrir la meilleure possibilité de participation à la recherche. Dans ce groupe, cinq NDMA non-membres et une NDMA membre du CAD/OCDE ont été choisies pour représenter globalement les diverses capacités des NDMA. Quatre étaient prescrites par la législation nationale sur la gestion des catastrophes (Inde, Indonésie, Nouvelle-Zélande et Pakistan) et deux ne l'étaient pas (Kenya et Népal). La prédilection pour les NDMA asiatiques reflétait à la fois leur volonté de participer et leurs capacités à collaborer à l'étude. Le service de Défense civile et de gestion des urgences de Nouvelle-Zélande a été sélectionné pour explorer les comparaisons possibles entre les capacités et les méthodes d'apprentissage et d'amélioration des NDMA membres et non-membres du CAD/OCDE.

Outre les personnels des NDMA, des employés d'organisations ayant la mission ou l'expérience de collaborer avec les NDMA en matière d'apprentissage et d'amélioration ont également été sélectionnés pour les entretiens.

#### ÉLABORATION ET MÉTHODE DES ENTRETIENS

Deux listes de questions ont été utilisées pour guider les entretiens, une pour les NDMA et une pour les autres organisations. Les questions cherchaient à explorer les points suivants :

- la structure des NDMA pour l'apprentissage
- les méthodes employées pour l'apprentissage
- les entraves à l'apprentissage
- la collaboration pour l'apprentissage
- les leçons tirées des pratiques passées.



Des questions ouvertes ont été utilisées tout au long des entretiens, et le suivi a été guidé par la pertinence des réponses aux questions de l'étude et la possibilité de recueillir des exemples de pratiques des NDMA.

### **RECOUPEMENT DES INFORMATIONS**

La méthode proposée pour recouper les informations au sein des NDMA était de cibler plusieurs membres de chaque agence ; cette méthode offrait également la meilleure possibilité de suivi dans des domaines d'intérêt spécifiques. Cela n'a pas été possible en définitive, car les NDMA n'avaient généralement qu'un représentant chargé de la liaison externe. L'utilisation d'un modèle d'entretien standard a permis la triangulation entre NDMA et a souligné les différences dans les méthodes et les capacités.

### **ANALYSE BIBLIOGRAPHIQUE**

Une analyse de documents pertinents a été entreprise pour compléter les entretiens. Des sites web de NDMA et des instituts de gestion des catastrophes ont été sélectionnés et examinés, et une recherche plus large de documents pertinents sur le web a été effectuée, notamment les suivants :

- des revues, rapports annuels et normes techniques rédigés par des NDMA
- des produits de collaborations entre institutions régionales et NDMA, y compris des rapports d'examen par les pairs, des évaluations de capacités et des rapports de formation
- des produits de collaborations entre organisations internationales et NDMA, y compris des rapports d'examen, des enseignements, des rapports de missions d'évaluation et des rapports d'avancement
- des études universitaires sur l'apprentissage et l'amélioration dans le domaine de la gestion des catastrophes et des études sur des initiatives régionales, internationales et nationales spécifiques.

### **STRUCTURE DU RAPPORT**

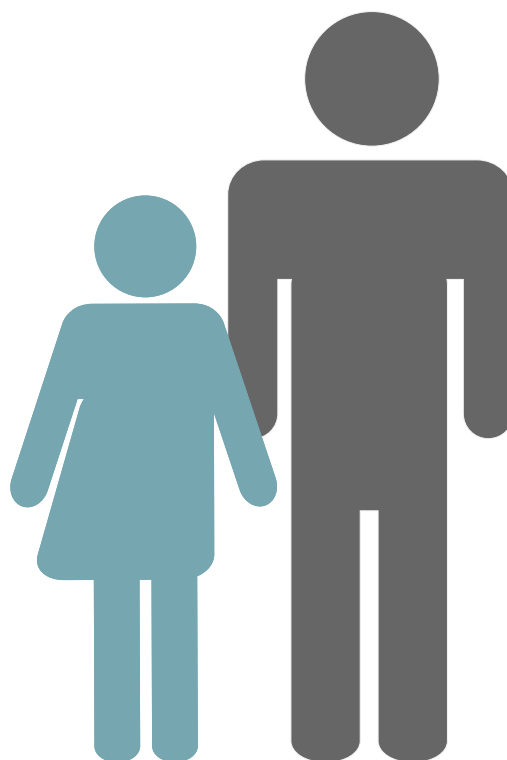
La structure analytique utilisée dans ce document, et les hypothèses faites sur l'apprentissage organisationnel, étaient basées sur l'approche adoptée par le système humanitaire international. Cela signifie que les outils et méthodes considérés (et sur lesquelles portaient les questions des entretiens) étaient principalement ceux qui étaient utilisés par les organisations internationales, mais ils étaient également approuvés par certaines des NDMA participantes à l'étude.

Il a été décidé de baser la structure de l'étude sur le cycle de gestion des connaissances, qui offrait un cadre pour présenter les résultats clairement, sans refléter la façon dont les NDMA approchaient l'apprentissage et l'amélioration. La recherche a révélé des preuves indiquant qu'au moins une NDMA avait adopté un cadre similaire, ce qui fournissait une référence commune.



### LIMITES

Il a été difficile de susciter la coopération des NDMA à l'étude ; sur les 12 NDMA qui ont été invitées à participer, 10 ont indiqué un intérêt mais 6 seulement ont participé. Bien que des efforts aient été faits pour contacter plusieurs membres de chaque NDMA, chacune d'elles avait tendance à n'avoir qu'un employé chargé de la communication externe, et c'est en principe cette personne qui a participé à l'étude de l'ALNAP. Bien qu'il ait été utile d'avoir un contact central unique, cela a limité la profondeur de l'analyse. Les niveaux de connaissances et de sincérité des personnes interrogées étaient également très différents. Les NDMA d'Amérique du Sud pouvaient potentiellement avoir une contribution significative, mais les contacts limités de l'ANAP et le manque de connaissances dans les langues concernées ont exclu la participation de cette région. Les participants avaient tendance à parler plus librement des initiatives ou plans d'apprentissage utiles pour l'avenir plutôt que des faiblesses ou échecs passés, quoique la sincérité avec laquelle plusieurs participants ont approché la recherche ait été très bénéfique.



## Annexe 2 : Les participants à la recherche

### AUTORITÉS DE GESTION

- M. Olekina Koitamet, coordinateur adjoint, Crisis Response Centre, Kenya
- M. Dody Ruswandi, directeur adjoint des réponses d'urgence, Badan Nasional Penanggulangan, Indonésie
- M. Prasad Dhakal, cosecrétaire, division de la planification et des services spéciaux, ministère des Affaires intérieures, Népal
- M. Bruno Maestracci, Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises, France
- M. Muhammad Idrees Mahsud, directeur, NDMA Pakistan
- M. Michael Hatfield, responsable du développement pour la réduction des risques de catastrophes, ministère des Affaires étrangères et du commerce de Nouvelle-Zélande
- Dr Muzaffar Ahmad, membre, NDMA Inde

### ORGANISATIONS INTERNATIONALES

- Ms Moira Reddick, coordinatrice, Consortium pour la réduction des risques au Népal
- Ms Jenty Kirsch-Wood, chef, Bureau de gestion des risques de catastrophes, Programme des Nations Unies pour le Développement, Népal
- M. David Hockaday, responsable mondial des projets sur le terrain, Emergency Capacity Building Project
- M. Charles Antoine Hoffman, coordinateur exécutif du Disaster Response Dialogue, FICR
- M. Scott Green, chef des évaluations, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ONU

### INSTITUTIONS DE RECHERCHE

- Ms Alice Obrecht, agent de la recherche et des programmes, Humanitarian Futures Programme, Kings College, Londres
- M. Kim Scriven, agent de la recherche et des innovations, ALNAP

### ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET RÉGIONALES

- M. Robert Francis Garcia, conseiller en systèmes de formation et de gestion des connaissances, Groupe de partenariat ANASE, Accord d'ANASE sur la gestion des catastrophes et la réponse d'urgence
- M. Said Faisal, directeur exécutif, Centre de coordination pour l'assistance humanitaire sur la gestion des catastrophes, ANASE

## Annexe 3 : Termes de référence

### TERMES DE RÉFÉRENCE - MAI 2013

L'apprentissage et l'amélioration des gouvernements frappés par des crises humanitaires - étude d'ALNAP

### CONTEXTE

L'ALNAP œuvre depuis plusieurs années pour accroître ses liens avec les Autorités nationales de gestion des catastrophes (NDMA) et pour mieux comprendre les relations entre les États affectés et le système humanitaire international. Ce travail est fait principalement en conduisant des études et en invitant des représentants de NDMA à des réunions de l'ALNAP. Jusqu'à ce jour, cette activité a étudié globalement les relations entre les autorités de gouvernance des États affectés et le système humanitaire international et a considéré quelle action pouvait être entreprise pour améliorer la qualité des relations entre ces deux groupes d'acteurs, aussi bien pendant les urgences que de manière plus continue.

Plus récemment, l'ALNAP a invité un petit nombre de représentants de NDMA et d'autres organismes pertinents à étudier la question de l'apprentissage et de l'amélioration des gouvernements hôtes, dans le cadre d'une réunion plus large de l'ALNAP sur les données probantes et les connaissances dans l'action humanitaire. Les sessions closes ont donné aux gouvernements l'occasion de partager des exemples d'apprentissage - y compris le compte-rendu, les simulations, l'évaluation et la formation. Les participants ont également évoqué quelques-unes des difficultés qu'ils rencontraient pour partager davantage l'apprentissage et les connaissances, et pour traduire les connaissances en changements dans les pratiques. Ces difficultés étaient entre autres les contraintes relatives aux ressources, la nature politique des crises et des catastrophes, le manque de confiance et les tensions notées entre l'apprentissage et la responsabilité.

La note d'informations pour cette session mettait en relief les difficultés à obtenir des faits probants et les problèmes théoriques rencontrés pour comprendre comment les gouvernements entreprennent et intègrent l'apprentissage sur les questions humanitaires. Ces difficultés découlent du peu d'exemples d'apprentissage des gouvernements dans ce domaine et des problèmes théoriques plus larges pour ouvrir la « boîte noire » de l'apprentissage gouvernemental.

### JUSTIFICATION

La justification de ce travail découle de l'expérience du réseau de l'ALNAP et d'autres acteurs. Nous avons actuellement peu d'exemples d'exercices d'évaluation entrepris ou commandés par des États affectés (enregistrés par exemple dans la bibliothèque des évaluations de l'ALNAP) et le système

international a une compréhension limitée des stratégies et des activités spécifiques entreprises par les gouvernements des États en développement exposés aux catastrophes. Dans le même temps, des initiatives de plus en plus importantes, lancées par les États, les organes régionaux et les organisations internationales, visent à accroître les capacités et l'engagement des gouvernements. De plus, la recherche a noté que les gouvernements individuels étaient souvent en cours de modifier leurs structures suite aux leçons tirées de catastrophes précédentes (Harvey, 2009). Ce point a été renforcé par le tout dernier rapport de l'ALNAP sur la situation du système humanitaire (State of the Humanitarian System), qui note qu'un nombre grandissant d'États bénéficiaires de l'aide, en particulier en Asie et en Amérique latine, établissent ou consolident des systèmes nationaux permettant de gérer la réponse aux catastrophes naturelles et insistent de plus en plus pour coopérer avec les acteurs de l'aide internationale comme ils l'entendent.

### **BUT**

Le but de cette étude est de décrire la gamme d'activités entreprises par les NDMA et d'autres acteurs étatiques en matière d'apprentissage et d'amélioration des réponses humanitaires, d'étudier les difficultés qui entravent un plus grand apprentissage et une plus grande application des connaissances et de faire des recommandations sur ce que différents acteurs (les NDMA, l'ONU, les ONG, les donateurs, les acteurs régionaux) peuvent faire pour encourager un meilleur apprentissage et, le cas échéant, une plus grande collaboration.

### **PORTÉE**

La portée de la recherche suivra globalement celle d'autres travaux de l'ALNAP dans ce domaine, décrits dans le document « ALNAP's work with NDMAs – key scoping questions » (Le travail de l'ALNAP avec les NDMA – questions de portée clés), ceci afin de vérifier que le travail reste concis et limité tout en permettant l'inclusion de divers exemples et expériences intéressants qui pourraient être trouvés. L'ALNAP adoptera une attitude ouverte face aux divers types d'apprentissage et d'acteurs impliqués, par exemple :

- Les exercices formels pour recueillir des enseignements et des expériences, ou pour étudier les pratiques : les évaluations, les AAA, la réflexion structurée, etc.
- D'autres exercices formels pour échanger les connaissances et les pratiques, notamment la formation structurée, les cours, les échanges, etc.
- Les systèmes informels d'échange des connaissances et de réflexion, et l'échange des connaissances tacites

En ce qui concerne les acteurs impliqués dans ces activités, nous nous intéressons principalement à :

- L'apprentissage au sein de NDMA individuelles

Nous souhaitons également explorer :

- L'échange des connaissances et de l'apprentissage entre acteurs gouvernementaux (y compris les militaires impliqués dans la réponse humanitaire) et le système humanitaire international
- L'apprentissage entre NDMA ou autres organismes concernés
- Les exemples comparatifs de NDMA du Nord ou du système humanitaire

Bien que les cas d'interaction entre les acteurs civils et militaires dans ce secteur soient intéressants, nous n'étudierons pas explicitement l'apprentissage relatif à la coordination civil-militaire.

Nous pourrions inclure dans l'étude une discussion sur les difficultés particulières à obtenir des éléments probants et les difficultés théoriques de l'apprentissage des gouvernements. Celles-ci pourraient être liées en particulier au peu d'exemples documentés et/ou publiquement disponibles sur l'apprentissage des gouvernements en matière de réponse humanitaire, ainsi qu'aux difficultés théoriques plus larges de comprendre comment l'apprentissage se produit et est utilisé au sein des gouvernements.

Enfin, dans la mesure du possible, l'étude doit être consciente de la diversité (aussi bien sur le plan interne qu'entre parties) des divers acteurs qui constituent le « gouvernement », l'État et les NDMA. Cependant, il est envisagé que l'étude porte principalement sur les structures du niveau national, et ne fasse que peu référence aux difficultés particulières d'enregistrer et de promouvoir l'apprentissage dans les structures provinciales et locales, ou dans les mécanismes régionaux tels que l'ANASE ou le centre de gestion des catastrophes de l'ASACR.

### QUESTIONS DE L'ÉTUDE

Les questions générales auxquelles l'étude tentera de répondre comprennent les suivantes :

1. Quels mécanismes sont accessibles aux acteurs étatiques qui cherchent à tirer des enseignements des pratiques de la réponse humanitaire et de la réponse aux catastrophes et à améliorer ces pratiques ? (Que font les autres acteurs – par ex. les NDMA du Nord, les acteurs humanitaires internationaux ?)
2. Quels mécanismes d'apprentissage et d'amélioration sont actuellement employés par les autorités étatiques concernées/NDMA ?
3. De quelles manières les gouvernements nationaux et les éléments du système humanitaire international collaborent-ils pour encourager l'apprentissage et améliorer la réponse ?
4. Qu'est-ce qui réussit ?
5. Quelles sont les principales difficultés qui gênent les efforts d'apprentissage et d'amélioration des gouvernements ?

## PROCESSUS

L'étude comportera probablement un ensemble d'analyses bibliographiques et d'entretiens avec des informateurs clés, par exemple :

- Une analyse d'ouvrages existants sur le rôle des États affectés
- Une recherche plus large d'ouvrages publiés et non publiés contenant des exemples d'activités d'apprentissage entreprises par des NDMA et d'autres organisations pertinentes
- Une analyse limitée d'ouvrages pertinents sur l'apprentissage des gouvernements
- Des entretiens avec un petit nombre d'acteurs humanitaires clés pertinents
- Des entretiens avec des informateurs clés qui prennent part aux réseaux de représentants de NDMA de l'ALNAP (et peut-être d'autres individus)

Étant donné le travail préparatoire entrepris par l'ALNAP, un certain nombre d'apports seront fournis au départ du projet afin d'assister le consultant, entre autres :

- Des produits publiés existants et des produits de projets internes
- Des listes d'entretiens possibles (d'acteurs humanitaires et de NDMA)
- Une liste d'exemples possibles
- Une analyse bibliographique partielle

Le consultant présentera une première version au secrétariat de l'ALNAP aux fins d'examen et de commentaires (par le secrétariat et un petit groupe consultatif d'examen), avant de produire un rapport final, qui sera revu par le secrétariat avant publication.

## PRODUITS ATTENDUS

- Une version préliminaire du rapport
- Un rapport final d'environ 15-20 000 mots, avec liste complète des références
- Une présentation PowerPoint pour résumer le rapport, produite en collaboration avec l'équipe Communication de l'ALNAP
- Une annonce postée sur un blog au moment du lancement du rapport
- La participation au lancement du rapport

## DATES RETENUES

Il est prévu que la recherche pour cette étude soit menée à bonne fin en juillet 2013 et que le rapport final soit publié par l'ALNAP en automne. Les premières discussions pour définir la portée de l'étude auront lieu en juin 2012, entre le secrétariat et le consultant.



**ALNAP**

Overseas Development Institute  
203 Blackfriars Road  
Londres SE1 8NJ  
Royaume-Uni

**T** + 44 (0)20 7922 0388

**F** + 44 (0)20 7922 0399

**E** [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)

ALNAP aimerait souligner le soutien financier de l'USAID qui a permis de mener à bien cette initiative.

