

FORUM MONDIAL

pour l'amélioration de
action humanitaire

RÉSULTATS ET ANALYSE

Ce document a été rédigé par Paul Knox Clarke et Alice Obrecht .

Traduit de l'anglais par Philippe Galinier.

Suggestion de référencement bibliographique:

Knox Clarke, P. and Obrecht, A. (2015) *Forum Mondial pour l'amélioration de l'aide humanitaire, résultats et analyses*. London: ALNAP/ODI.

© ALNAP/ODI 2015. Ces travaux sont sous couverts par une licence Commons Attribution – licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

ISBN 978-1-910454-34-3

Table des matières



Introduction	5
1 ^{re} partie : Conception du Forum international	9
2 ^e partie : Principaux acteurs et recommandations par contexte	15
Catastrophes naturelles à survenue rapide	19
Conflits	29
Contexte urbain	39
Méga-catastrophes	49
Crises récurrentes	59
Crises prolongées	67
3 ^e partie : Adapter le système	77
4 ^e partie : Réflexions et thèmes transversaux issus du Forum international	93

REMERCIEMENTS

Un grand nombre de personnes issues du réseau ALNAP ont fait généreusement don de leur temps et de leur expertise pour soutenir le Forum mondial.

Le secrétariat d'ALNAP souhaite remercier tout particulièrement :

- Abby Stoddard, Adele Harmer et leurs collègues à Humanitarian Outcomes pour leur travail sur l'État du système humanitaire 2015, qui a été un élément décisif de cet événement.
- Urvashi Aneja, Francesca Bonino, Dayna Brown, Scott Chaplowe, Richard Garfield, Manu Gupta, Charles-Antoine Hoffman, Alex Jacobs, Simon Levine, David Loquercio, Luz Saavedra, et Tendik Tynystanov pour leurs commentaires et les améliorations qu'ils ont apportées aux documents de référence.
- Annabel Mitchell, le personnel et les étudiants Centre for Development and Emergency Practice (CENDEP) d'Oxford Brookes University, ainsi que le personnel de la division humanitaire d'Oxfam (GB) pour leur concours dans la conception du processus et des exercices du Forum.
- Urvashi Aneja, Christina Bennett, Wendy Fenton, Richard Garfield, Francois Grunewald, Loretta Hieber-Girardet, Alex Jacobs, David Loquercio, Sean Lowrie, Daniel Maxwell, David Sanderson, Carrie Santos, Kevin Savage, Anne Street, Sophia Swithern, et Bertrand Taithe pour leur animation et leur expertise en matière de contenu lors du Forum
- Degan Ali, directeur exécutif, Adeso, l'ambassadeur Dr Badre Eddine Allali (secrétaire général adjoint, Ligue des États arabes), Stephen O'Brien (Coordonnateur des secours d'urgence des Nations unies), l'ambassadrice Samantha Power (ambassadrice des États-Unis auprès des Nations unies), Claus Sørensen (directeur général pour l'aide humanitaire et la protection civile – ECHO), Hansjoerg Strohmeyer (Chef – Division politique d'OCHA), Joshua Tabah (Conseiller en affaires humanitaires – Mission permanente du Canada auprès de l'ONU), et l'ambassadeur Hesham Youssef (secrétaire général adjoint, Organisation de la coopération islamique), pour s'être exprimés lors du Forum
- L'équipe de Red Zebra pour son animation
- nos partenaires dans la mise en œuvre du Forum – Mia Beers, Andrew Kent, Anita Malley, et tous leurs collègues à USAID/OFDA qui ont travaillé sans relâche pour faire du Forum un succès
- Jemilah Mahmood, Natasha Kindergan, Andrea Noyes, et tous les membres du secrétariat du WHS Secretariat et des équipes thématiques sur l'efficacité du WHS pour le soutien généreux qu'ils ont apporté à cet événement.

Nous souhaitons également remercier tous les délégués du Forum, qui se sont investis si ouvertement dans la réflexion fondamentale sur l'amélioration de l'action humanitaire.

Enfin, nous remercions Transparency International Kenya et l'Organisation internationale pour les migrations à Tacloban pour leur accueil lors de la production des films présentés au Forum lui-même, et le Comité directeur d'ALNAP pour son soutien constant.



Introduction

L'ampleur et la portée de l'action humanitaire internationale¹ se sont considérablement accrues au cours des vingt dernières années. L'action humanitaire recouvre désormais une variété d'activités, menées dans une variété de contextes : des conflits aux catastrophes naturelles ; en milieux urbains et ruraux ; des crises prolongées à celles de plus courtes durées, à survenue rapide. Des appels ont été lancés à maintes reprises en faveur d'améliorations générales dans l'action humanitaire internationale et, récemment, pour clarifier la manière dont cette action peut devenir plus efficace dans les divers contextes où elle intervient.

Le Forum international pour l'amélioration de l'action humanitaire, qui s'est tenu les 4 et 5 juin 2015 à New York, avait pour but de réfléchir à ces problématiques et à apporter une plus grande clarté et à donner de l'élan à la réflexion sur le contexte et ses répercussions sur l'action humanitaire. Plus précisément, le but du Forum international était de :

- Produire un ensemble de recommandations de qualité en faveur d'une amélioration de l'action humanitaire pour une palette de contextes d'intervention différents ; et
- Identifier des propositions visant à rendre le système humanitaire international plus adaptable, afin de favoriser une action humanitaire plus efficace dans des contextes d'intervention différents.

Le présent rapport fournit les principales conclusions issues du Forum international.

Dans la première partie, nous décrivons la conception du Forum international, et notamment les principales questions auxquelles il s'est efforcé de répondre et la façon dont il a traité les problématiques liées au contexte et à la souplesse. Elle comprend des descriptions de chacun des six contextes abordés dans le Forum.

Dans la deuxième partie, nous présentons les conclusions pour chacun des six contextes, notamment les recommandations les plus plébiscitées pour améliorer l'action humanitaire dans chaque contexte.

La troisième partie présente les recommandations visant à rendre le système international plus souple et plus adaptable.

Nous concluons dans la quatrième partie par une analyse des questions transversales issues du Forum international. Nous y répondons à la question « le contexte est-il pertinent pour

1 Nous entendons par là la préparation humanitaire et les activités d'intervention ainsi que les activités connexes telles que la réduction des risques de catastrophes et le relèvement précoce, menées par un ensemble d'agences vaguement liées entre elles et organisées, dont l'ONU, la famille Croix/Croissant rouge et les organisations non gouvernementales (ONG) internationales et nationales, largement financées par des dons des gouvernements et des acteurs privés en dehors du pays où s'est déclenchée la crise.

l'efficacité humanitaire ? » et recensons les principaux enseignements tirés du Forum pour le Sommet humanitaire mondial (WHS) en matière de contenu et de processus.

L'annexe présente toutes les recommandations retenues et rédigées par les participants au Forum international, y compris les données des sondages et les points de désaccord qui sont ressortis des séances de débat.

Le Forum international pour l'amélioration de l'action humanitaire était une consultation officielle pour le WHS. À ce titre, il s'inspirait de recommandations émises à l'occasion de consultations régionales précédentes du WHS ainsi que des travaux des Équipes thématiques du WHS. Le Forum avait en partie pour but de synthétiser et d'ordonner ces recommandations. Les résultats du Forum seront partagés avec les organisateurs du WHS en vue d'être incorporés dans son rapport final au secrétaire général de l'ONU.

Le but du Forum international était de produire un ensemble de recommandations de qualité pour améliorer l'action humanitaire dans différents contextes d'intervention et identifier des propositions visant à rendre le système humanitaire international plus adaptable, afin de favoriser une action humanitaire plus efficace dans des contextes d'intervention différents.



1^{re} PARTIE :

Conception du Forum international – données, qualité et contexte

Le but du Forum international était de :

- Produire un ensemble de recommandations de qualité pour améliorer l'action humanitaire dans différents contextes d'intervention ; et
- Identifier des propositions visant à rendre le système humanitaire international plus adaptable, afin de favoriser une action humanitaire plus efficace dans des contextes d'intervention différents.

Dans cette section, nous expliquerons comment a été conçu le Forum international afin de parvenir à ce but, en accordant une attention particulière à la façon dont la qualité a été prise en compte et dont la réunion a défini et utilisé les questions liées au contexte et à la souplesse.

PARVENIR À DES RECOMMANDATIONS DE QUALITÉ

Le Forum international avait pour but de parvenir à des recommandations de haute qualité. Pour garantir cette qualité et la pertinence des recommandations, trois éléments de la conception ont été pris en compte :

1. Lier les recommandations aux données disponibles

Avant le Forum international, le secrétariat d'ALNAP, plutôt que de créer un nouvel ensemble de recommandations, a procédé à un bilan et à une synthèse :

1. Des données et des recherches qui décrivent l'état actuel de l'action humanitaire et qui recensent les freins majeurs à une action efficace. Ces travaux se fondaient principalement sur le rapport sur l'état du système humanitaire 2015 d'ALNAP, fruit d'un vaste programme de recherche triennal. Plusieurs autres sources sont venues compléter ce bilan.

2. Des recommandations existantes pour améliorer le système humanitaire. Plus de 750 recommandations en provenance des consultations régionales du WHS et d'observations soumises par écrit au site web du WHS ont été examinées et synthétisées.

Le secrétariat d'ALNAP a ensuite « comparé » cette synthèse des recommandations aux problèmes relevés dans la recherche, afin de déterminer dans quelle mesure les recommandations correspondaient à tous les principaux problèmes et visaient à les résoudre. Les courtes notes d'information qui en ont résulté ont été distribuées à tous les délégués avant le Forum international.

Lors du Forum international, les délégués ont été invités à se pencher sur la synthèse des recommandations et d'identifier celles qui auraient un impact significatif sur les principaux problèmes de l'action humanitaire dans chaque contexte. Lorsque cela était nécessaire, les participants étaient encouragés à étoffer ces recommandations pour les rendre plus efficaces.

2 Cette synthèse des recommandations reflétait des travaux réalisés lors de consultations précédentes plutôt qu'un nouvel ensemble de recommandations. Suite à leur réunion à Bonn en avril 2015, les Équipes thématiques du WHS ont également présenté leurs projets de recommandations et les ont mis en avant par rapport à la synthèse des recommandations.

2. Diminuer le biais

L'action humanitaire internationale implique un grand nombre de parties prenantes de types divers : les populations et les communautés affectées ; les pouvoirs publics des États touchés par des crises ; les agences – nationales et internationales – qui répondent aux besoins humanitaires ; enfin, les bailleurs de fonds internationaux. De plus en plus, des acteurs non humanitaires, tels ceux du secteur privé et des forces armées, participent à des interventions humanitaires. Tous ces groupes ont des points de vue et des priorités différents. Une critique fréquemment lancée à l'encontre de l'élaboration des politiques humanitaires est qu'elle est en grande partie l'apanage des principaux bailleurs de fonds, de l'ONU et des grandes ONG, et que par conséquent les politiques ont tendance à refléter leurs positions.

Pour atténuer les difficultés liées au biais, le Forum international a été conçu pour accueillir un large éventail de délégués, tous possédant une connaissance approfondie de l'action humanitaire mais issus de divers groupes de parties prenantes. Douze groupes représentatifs ont été recensés : l'ONU ; les bailleurs de fonds ; le secteur privé, les ONG internationales (OING) ; les ONG nationales et locales et les organisations de la société civile (OSC) ; les agences nationales de gestion des catastrophes ; les organismes régionaux ; les universitaires ; les organisations faitières et/ou en réseau ; les sociétés de la Croix-rouge/Croissant-rouge ; les communautés de la diaspora ; les forces armées. Les invitations cherchaient à obtenir un équilibre pondéré sur tous ces groupes afin de refléter exactement le système humanitaire plus large au Forum international.³

Lors du Forum international, les délégués ont participé à trois séances de travail, chacune conçue pour répondre à une question :

1. *Quelles recommandations permettront d'apporter les améliorations les plus importantes à l'action humanitaire dans chaque contexte de crise ?*
2. *Quels rôles relatifs les acteurs nationaux et internationaux jouent-ils dans différents contextes de crise ?*
3. *Quelles recommandations clés aideront les acteurs internationaux à devenir suffisamment souples pour soutenir une action humanitaire efficace dans chaque contexte ?*

Les deux premières questions ont été conçues pour étudier l'importance du contexte pour l'action humanitaire. Lors des séances qui traitaient ces questions, les participants ont été séparés en six groupes de contexte différents. Pour la séance finale, les participants ont travaillé dans cinq groupes de recherche d'idées, chacun se penchant sur un aspect différent du système humanitaire. Les recommandations issues de cette dernière séance ont été présentées en retour à l'auditoire en temps réel et soumises à un vote afin de mesurer l'étendue du soutien.

³ Les organisateurs de la réunion avaient à l'origine prévu d'inviter des représentants des communautés affectées dans un groupe séparé. Toutefois, il s'est en fait avéré difficile de les différencier des représentants des OSC nationales et locales, et les deux groupes furent donc amalgamés. À cause de problèmes logistiques et de visas, le nombre final de représentants dans ces groupes a été plus faible que prévu.

3. Créer des recommandations à la fois ambitieuses et réalisables

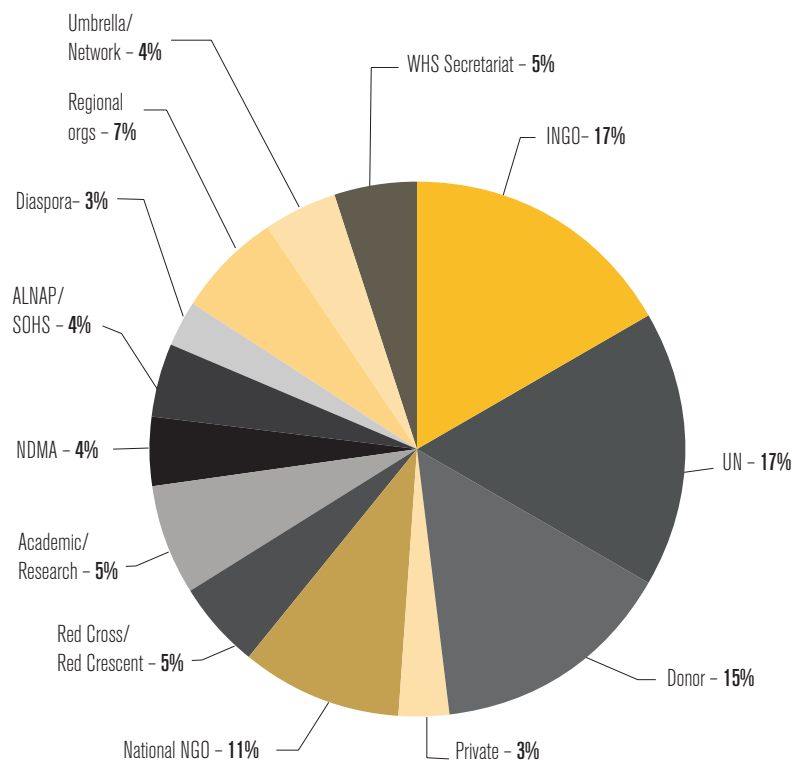
Lors des séances du Forum international, les délégués devaient examiner des recommandations qui :

- Aient les retombées positives les plus importantes en vue de supprimer les obstacles à une action humanitaire efficace ; et
- Nécessitent un WHS (avec les ressources financières et la volonté politique qu'un tel sommet peut mobiliser).

Les participants devaient en outre, dans chaque cas, identifier les personnes concernées par chaque recommandation – autrement dit, qui serait responsable de l'application de chaque recommandation.

Ainsi, le Forum international visait-il à élaborer et adopter des recommandations ambitieuses qui exigent un changement important et aient des effets réels, tout en étant réalisables.

FIGURE 1. REPRÉSENTATIVITÉ DES GROUPES AU FORUM INTERNATIONAL



4. Éviter les recommandations au « plus petit dénominateur commun »

Lorsque l'on recense des recommandations qui impliquent des personnes nombreuses et diverses, l'une des difficultés potentielles est que le groupe gravite vers le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire des recommandations qui sont si générales ou si insipides que tout le monde peut les approuver. C'est le cas en particulier lorsque l'on utilise une approche axée sur le consensus pour élaborer ces recommandations.

Pour remédier à cela, les deux ensembles de recommandations ont fait l'objet de scrutins auprès des participants. Bien qu'informelles, les méthodes de scrutin utilisées nous ont donné une indication de l'étendue de l'approbation. L'objet du vote était d'aboutir à une alternative au consensus qui mettrait en évidence, au lieu de les masquer, les points de divergence et de désaccord. Dans la quatrième partie, nous examinerons dans quelle mesure le Forum international a réussi à éviter les recommandations au plus petit dénominateur commun.



2^e PARTIE :

Principaux acteurs et recommandations par contexte

On considère de plus en plus que « le contexte compte » pour l'action humanitaire. À première vue, l'importance du contexte peut sembler évidente : un tremblement de terre est différent d'un conflit ou d'une sécheresse cyclique ; de même, on peut s'attendre à ce qu'une intervention dans un pays démocratique à revenu intermédiaire diffère d'une autre dans un pays à faible revenu et à la gouvernance instable. Pourtant, l'importance exacte de la sensibilité au contexte pour améliorer l'efficacité de l'action humanitaire dans son ensemble reste floue.

TESTER L'IMPORTANCE DU CONTEXTE

La question du contexte est au cœur de tout processus de changement ou d'amélioration en faveur de l'action humanitaire. Certaines idées de réforme, par exemple celles qui cherchent à améliorer les capacités de préparation et logistiques, sont applicables en général et pourraient se traduire par des gains considérables s'agissant de réduire les taux de morbidité et de mortalité dans une crise. Il se peut en revanche que certaines idées de réforme soient plus liées à un contexte précis et n'entraînent pas d'améliorations dans tous les contextes. Cette constatation soulève deux questions *importantes* concernant le contexte et l'efficacité humanitaire :

La question « le contexte est-il important ? » : Existe-t-il des réformes qui s'appliquent généralement à tous les contextes d'intervention, ou doivent-elles être considérablement modifiées pour être efficaces dans différents types de contexte ?

La question « quelles réformes s'appliquent à quels contextes ? » : Si nous tirons la conclusion que certaines réformes (au moins) sont spécifiques au contexte, quelles sont-elles et à quels contextes renvoient-elles ?

Les réalisations de la première séance du Forum international peuvent nous fournir un début de réponse ; elles sont résumées par contexte dans la 2e partie et analysées dans la 4e partie du présent rapport.

Lorsque l'on évalue l'importance du contexte pour l'efficacité humanitaire, il y a lieu bien entendu de définir ou de classer par catégorie les contextes recensés. Chaque contexte d'intervention est influencé par divers facteurs politiques, sociaux, économiques et culturels nationaux, ainsi que par la nature, la cause et la gravité de la crise et les capacités d'intervention du système humanitaire international. Différentes démarches visant à comprendre le contexte ont été axées sur différents sous-ensembles des facteurs suscités.⁴

⁴ Dans un document de réflexion pour la Retraite des donateurs de Montreux XIII, ALNAP a proposé un jeu de quatre modèles d'intervention humanitaire fondés sur la dynamique des acteurs et des capacités locaux/nationaux (Ramalingam et Mitchell, 2014).

Afin d'offrir aux délégués du Forum international un ensemble de contextes suffisamment concrets pour qu'ils puissent faire appel à leur expertise, ALNAP a tenté d'utiliser des types de contexte d'identification aisée pour les acteurs du domaine humanitaire. Nous avons donc examiné un noyau commun de causes courantes de crise humanitaire que nous avons croisées avec différents types d'environnements politiques et économiques. Le but n'était pas tant de produire une typologie exhaustive couvrant tous les contextes possibles que d'utiliser un ensemble indicatif de crises qui montre le large éventail de défis, possibilités et attentes qui se présentent aux acteurs humanitaires dans différents types de contextes et d'interventions. Chaque paragraphe comprend :

- Une brève description du contexte telle que décrite aux participants;
- Les recommandations principales pour l'amélioration de l'action humanitaire dans ce contexte telles qu'identifiées et votées par les participants: celles ci sont présentées avec les obstacles qu'elles doivent aider à surmonter;
- Une liste des différents rôles et responsabilités de chaque acteur impliqué dans la réponse humanitaire dans ce contexte;
- Une brève analyse du contexte basée sur les résultats et les discussions ayant eu lieu pendant le Forum.

Le but n'était pas tant de produire une typologie exhaustive couvrant tous les contextes possibles que d'utiliser un ensemble indicatif de crises qui montre le large éventail de défis, possibilités et attentes qui se présentent aux acteurs humanitaires dans différents types de contextes et d'interventions.

CATASTROPHES NATURELLES À SURVENUE RAPIDE



Il s'agit là de crises associées à des catastrophes naturelles telles que les typhons, les cyclones, les tsunamis ou les éruptions volcaniques ayant d'importantes retombées en termes d'étendue et d'ampleur, et qui se déclenchent dans des pays à revenus intermédiaires de la tranche inférieure. Dans ces crises, l'accès est souvent limité pour des raisons logistiques, notamment dans les zones reculées ou à cause de la destruction des infrastructures : il se peut aussi que l'État refuse d'autoriser les acteurs internationaux à opérer dans certaines zones. En général, l'État possède des capacités d'intervention et jugera naturel de diriger ou de coordonner cette intervention, mais il a également besoin de ressources financières et techniques supplémentaires. Les organisations de la société civile et le secteur privé ont normalement eux aussi des capacités et participeront activement à l'intervention. Plusieurs acteurs du développement international ont des chances d'être aussi sur place.

On peut citer comme exemples les typhons aux Philippines, le tsunami au Sri Lanka et les ouragans en Amérique centrale.



CATASTROPHES NATURELLES À SURVENUE RAPIDE :

Obstacles et recommandations ayant reçu le plus de votes



Les participants ont eu la possibilité lors du Forum d'examiner l'ensemble des recommandations pour tous les contextes à l'occasion d'un exercice de vote en salle. Les cercles verts représentent les approbations et les cercles rouges les désapprobations. Les recommandations ont été votées dans un « lot » indiquant les obstacles qu'elles étaient censées combattre. Pour chaque lot, les « points » de désapprobation ont été soustraits aux points d'approbation pour obtenir une note totale.

OBSTACLE	RECOMMANDATIONS	VOTE
----------	-----------------	------

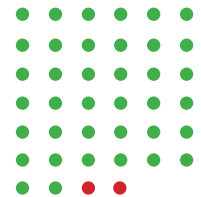



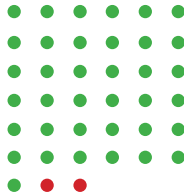

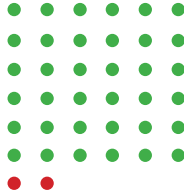
7. Une action humanitaire valable fait appel aux meilleurs connaissances, compétences et outils pour assurer une intervention humanitaire efficace

La structure du système et le mécanisme de coordination ne sont pas suffisamment inclusifs et à l'écoute des voix sur le terrain.

1. Un mécanisme qui encourage une interface de coopération entre les efforts internationaux, nationaux et locaux est nécessaire pour identifier et représenter de manière crédible les préoccupations locales.
2. Renforcer les mécanismes de coordination de la préparation aux catastrophes du gouvernement qui recensent les lacunes que peut combler la communauté internationale et qui les ordonnent par priorité.

38 ✓ 2 ✗



OBSTACLE	RECOMMANDATIONS	VOTE
 <p>3. Une action humanitaire efficace est cohérente par rapport aux processus politique, économique et social à plus long terme</p>	<p>Les acteurs humanitaires ne tiennent pas suffisamment compte des capacités et des plans locaux et nationaux existants et potentiels.</p> <p>1. Dans tous les pays présentant un risque environnemental élevé, il existe une législation nationale en faveur d'un plan d'action national formulé par l'agence nationale de gestion des catastrophes ; ce plan cartographie les capacités locales, nationales et communautaires, ventilées selon le sexe, l'âge et le handicap.</p>	<p>37 ✓ 2 ✗</p> 
 <p>4. Une action humanitaire efficace est dirigée par l'État et s'appuie autant que possible sur des capacités d'intervention locales.</p>	<p>Le système international ne prend pas assez en compte le rôle des acteurs nationaux (État, gouvernement local, société civile) et devrait opérer un changement pour veiller à le faire.</p> <p>2. Le système international devrait assumer un rôle plus facilitateur, et non le même rôle pour tous. Changer l'attitude des bailleurs – ne pas croire que les financements au sein de l'ONU soient toujours la réponse. L'humilité et la subsidiarité sont fondamentales</p>	<p>36 ✓ 2 ✗</p> 

CATASTROPHES NATURELLES À SURVENUE RAPIDE :

Rôles et responsabilités identifiés par les participants



Dans les situations de catastrophe naturelle à survenue rapide, et dans (les pays à revenus faibles ou moyens) où l'on peut s'attendre à ce type de catastrophe,

Les gouvernements devraient...

Améliorer la préparation en :

- assurant l'existence et la résilience des infrastructures critiques, en particulier des infrastructures de communications
- renforçant les capacités en alerte précoce, évaluation et gestion des urgences
- développant des structures et des procédures d'intervention décentralisées
- élaborant des plans de préparation (comprenant l'attribution des responsabilités aux différents acteurs)

Après le déclenchement d'une catastrophe, ils devraient :

- Diriger et coordonner l'intervention.

La société civile devrait...

- Renforcer ses propres capacités d'intervention.
- Fournir des informations sur les besoins des populations affectées dans le cadre des systèmes d'alerte précoce et d'évaluation des pouvoirs publics.
- Créer des mécanismes permettant de rendre les acteurs de l'intervention d'urgence redevables envers la communauté.
- Impliquer la société civile dans l'intervention.
- Intervenir dans les limites du cadre global de l'intervention des pouvoirs publics.

Les acteurs du développement international devraient...

- S'impliquer davantage qu'ils ne le font à présent dans les activités de RRC et de résilience dirigées par les gouvernements,

comme moyen de défendre les gains du développement (les humanitaires ne devraient pas forcément être impliqués dans la mise en œuvre de ces activités de RRC).

Les bailleurs de fonds devraient...

- Soutenir la participation des acteurs du développement aux activités de RRC et de résilience.
- Étendre l'usage des modificateurs de crise pour répondre aux catastrophes naturelles.
- Ne fournir des moyens et des actifs supplémentaires que dans le cadre du plan des pouvoirs publics et à la demande de ces derniers.

Les entreprises privées devraient...

- S'assurer qu'elles ont mis en place des plans de continuité des opérations (en effet, une grande partie du soutien du secteur privé en cas de catastrophe consistera à préserver les infrastructures et les services

du marché, et non à mener des activités spécifiquement humanitaires).

- Étudier les domaines où elles ont une expertise supplémentaire précise susceptible d'être incorporée dans la planification d'urgence du gouvernement.

Les agences humanitaires internationales devraient...

- Cartographier au préalable leurs capacités et engager le dialogue avec les gouvernements pour leur faire prendre conscience de ces capacités et les inclure dans leurs plans de préparation.
- Participer à la planification de la préparation et la soutenir, notamment par leurs actions d'information et de plaidoyer en matière de principes humanitaires.
- (Éventuellement) mener une action de plaidoyer autour de la réduction des facteurs prépondérants de catastrophe.

- Accompagner la société civile dans le développement de ses capacités.
- Dans l'intervention, combler les lacunes en fonction de leurs capacités et de leurs ressources uniques.
- Identifier les omissions dans le plan national et y remédier si celui-ci n'est pas conforme aux principes humanitaires.

CATASTROPHES NATURELLES À SURVENUE RAPIDE :

Analyse



La plupart des obstacles et des recommandations émanant du groupe portaient sur qui devrait mener l'intervention plutôt que sur de nouvelles stratégies techniques ou opérationnelles.

Les catastrophes naturelles à survenue rapide dans les pays à revenus intermédiaires de la tranche inférieure représentent des contextes où les acteurs humanitaires sont relativement performants, car ils ne sont presque pas freinés par des difficultés d'accès, ils bénéficient en général d'un solide appui financier et les opérations sont menées sur des périodes assez courtes et bien distinctes. En conséquence, la plupart des obstacles et des recommandations émanant du groupe portaient sur qui devrait mener l'intervention plutôt que sur de nouvelles stratégies techniques ou opérationnelles visant à améliorer l'intervention. Plusieurs recommandations avaient en outre pour objectif d'adopter une perspective à long terme des catastrophes naturelles, en particulier en ce qui concerne le financement.

Dans l'ensemble, les délégués s'accordaient à penser que la préparation aux catastrophes naturelles et l'intervention dans ce contexte devaient être planifiées par l'État, avec le soutien de la société civile. L'État devrait inclure les catastrophes naturelles dans son plan de

développement, adoptant ainsi une démarche de développement qui réduirait le risque de catastrophe et garantirait la préparation. Outre le rôle important qu'elles jouent dans la mise en œuvre d'éléments de l'intervention, les OSC devraient veiller à ce que les populations affectées soient impliquées dans la planification et l'intervention et soient en mesure de demander des comptes aux pouvoirs publics ainsi qu'aux autres acteurs.

Dans ce contexte, le rôle des acteurs humanitaires internationaux devrait se limiter à soutenir le renforcement des capacités, si cela leur est demandé, et à fournir un soutien limité visant à combler des lacunes techniques précises dans l'intervention, dans le cadre du plan d'intervention global dirigé par le gouvernement. Les acteurs internationaux devraient également être disposés à défendre et à soutenir les principes humanitaires dans la planification des interventions menées par les gouvernements.

Les délégués ont reconnu que souvent cela n'était pas le cas, et que, afin de mettre pleinement en œuvre ce modèle, il devait y

avoir un moyen ouvert et réaliste d'aborder les obstacles, y compris ceux auxquels sont confrontés les acteurs nationaux. Comme l'a expliqué l'un des délégués, « C'est une voie à deux sens : cela concerne le donateur, la communauté internationale, disons, qui doivent céder un peu de leur pouvoir et être moins averses au risque, mais cela concerne aussi les gouvernements nationaux et la société civile nationale qui doivent se montrer disposés à s'impliquer et, parfois, à mettre de l'ordre dans leurs affaires ».

Les principaux obstacles étaient jugés se situer à la fois au niveau des structures et des processus des acteurs humanitaires internationaux et au niveau du degré de développement par les gouvernements d'une législation et de structures efficaces pour l'intervention. Les acteurs internationaux ne sont pas conscients des plans existants, ne disposent pas de mécanismes de coordination qui incluent les acteurs nationaux et, en général, ne tiennent pas compte de ces derniers. Ces organisations internationales devraient

changer de méthodes de travail et d'attitudes pour suivre le principe de subsidiarité, et elles devraient s'efforcer plus activement d'identifier les représentants de la société civile et de les impliquer dans les activités de coordination. Dans le même temps, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures concrètes pour renforcer leur préparation aux catastrophes et élaborer des plans d'action : il est intéressant de noter que pour certains délégués, la responsabilité d'analyser et de comprendre les capacités locales était transférée, à cet égard, des acteurs internationaux aux gouvernements.

Des changements s'imposent également au niveau du financement : les bailleurs de fonds devraient soutenir le renforcement des capacités de l'État en matière de préparation aux catastrophes ; ils devraient de plus améliorer leur manière d'aborder le financement humanitaire et celui du développement, en rendant le premier moins à court terme et plus flexible, et le second plus « sensible aux risques ».

Le rôle des acteurs humanitaires internationaux devrait se limiter à soutenir le renforcement des capacités.

Et à fournir un soutien limité visant à combler des lacunes techniques précises.

Les discussions autour du rôle du secteur privé dans l'intervention furent animées. Les délégués s'accordaient à dire que, dans bien des cas, les entreprises privées (internationales, nationales et locales) s'impliquaient beaucoup dans les interventions dans les catastrophes naturelles. Souvent, cette participation ne consiste pas spécifiquement à apporter une assistance humanitaire, mais elle est importante, car elle facilite et soutient celle-ci, notamment grâce au déblaiement des décombres et au rétablissement des communications. Un vif débat a eu lieu sur la meilleure façon d'assurer que les organisations du secteur privé impliquées dans cette activité adhèrent aux standards et aux principes humanitaires. Certains participants estimaient que ces standards et principes devaient être imposés aux organisations du secteur privé ; d'autres en revanche pensaient que cela était irréaliste et ne rendait pas compte de manière exacte de la façon dont le secteur privé opérait. L'un des délégués du secteur privé a observé :

« À vrai dire, je ne connais pas la liste des principes humanitaires internationaux, et il me faudra donc la connaître vraiment bien avant de m'y conformer, mais nous travaillons normalement [avec] des multinationales [...] alors s'agissant spécifiquement d'une multinationale, nous vous servons d'outils et nous fournissons des services. Nous n'apportons pas des secours, nous sommes des prestataires de services dont vous êtes les consommateurs. Pour moi, quels sont ces principes humanitaires internationaux ? Est-ce qu'ils sont réellement présents dans vos esprits [?] »

Comme dans bien des contextes, dans les catastrophes à survenue rapide, les individus à l'intérieur et en dehors du système humanitaire sont prêts à un changement majeur en ce qui concerne la façon dont le secteur engage le dialogue avec les populations affectées et lui est redevable. Toutefois, des désaccords persistent quant à la meilleure façon de procéder. Les recommandations :

- « Requièrent de faire un bilan périodique et léger des plans stratégiques et opérationnels à la lumière des points de vue des populations affectées et des priorités du gouvernement » et
- « Les agences (y compris les donateurs) utilisent un cadre commun de surveillance à haut niveau [...] (fondé sur les retours des populations affectées) »

toutes les deux ont reçu un soutien majoritaire dans le vote, mais aussi un taux modéré de désapprobation. Ces recommandations plus spécifiques ont été moins bien accueillies que les déclarations de soutien plus générales en faveur de la redevabilité envers les populations affectées que les autres groupes de contexte ont mises en avant. Ceci reflète peut-être le fait que, bien que l'on s'accorde globalement à dire que le système a besoin d'évoluer vers une situation qui donne un plus grand pouvoir de parole et plus de redevabilité aux populations affectées, des désaccords demeurent sur la façon dont cela devrait se concrétiser.



CONFLITS



Il s'agit de crises liées à des conflits armés entre deux parties ou plus, souvent avec la participation directe d'autres pays. Ils peuvent être entre États ou à l'intérieur d'un État. Les autorités de l'État (l'armée et éventuellement d'autres groupes armés) sont les combattants. Les dégâts causés aux infrastructures, les déplacements de populations et l'impossibilité pour certaines couches de la population d'accéder aux zones dites au-delà des lignes de conflit entraînent une perturbation majeure des services publics et une impossibilité d'accéder à ces services publics qui perdure. Les effets ont tendance à être graves, car les populations affectées par une crise, et en particulier les populations urbaines, ont souvent été habituées à un niveau assez élevé de prestation des services. À cause de l'implication de l'État dans les combats, les acteurs humanitaires risquent de se voir refuser l'accès aux populations affectées. Les acteurs étatiques et non étatiques risquent de ne pas respecter le DIH. Ce type de conflit provoque le déplacement de grands nombres de personnes à l'intérieur du pays et à l'extérieur, qui deviennent des réfugiés. Ces crises font souvent l'objet d'une importante couverture médiatique et ont un profil politique élevé, et les États financeurs se rangent du côté d'une faction ou d'une autre du conflit.

La Syrie, l'Irak ou l'Ukraine peuvent être cités comme exemples.



CONFLITS : Obstacles et recommandations ayant reçu le plus de votes



Les participants ont eu la possibilité lors du Forum d'examiner l'ensemble des recommandations pour tous les contextes à l'occasion d'un exercice de vote en salle. Les cercles verts représentent les approbations et les cercles rouges les désapprobations. Les recommandations ont été votées dans un « lot » indiquant les obstacles qu'elles étaient censées combattre. Pour chaque lot, les « points » de désapprobation ont été soustraits aux points d'approbation pour obtenir une note totale.

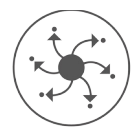
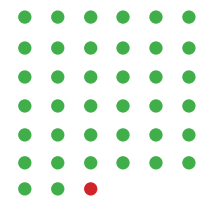


1. Une action humanitaire efficace parvient à toutes les personnes qui sont dans le besoin

Manque d'accès, contraintes politiques et sécuritaires

- 1.** Les acteurs humanitaires doivent investir dans une analyse plus solide des problèmes d'accès afin d'élaborer une stratégie d'atténuation plus appropriée.
- 2.** S'exprimer haut et fort/fournir plus d'informations sur la situation en matière d'accès pour favoriser un haut niveau de plaidoyer.
- 3.** Investir dans la formation et la professionnalisation du personnel en matière de négociation de l'accès.
- 4.** Combattre l'aversion pour le risque due aux contraintes sécuritaires en mesurant les conséquences humanitaires d'une absence.

38 ✓ 1 ✗

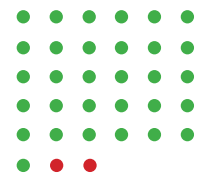


6. Une action humanitaire efficace tire le meilleur parti des ressources

L'action humanitaire n'exploite pas ses ressources de la meilleure façon à cause d'un manque de compréhension du contexte, ce qui entraîne une incapacité à hiérarchiser les ressources selon les priorités

- 1.** Coordonner une conception commune des enjeux et des priorités, le coordinateur dépendrait du contexte. Faire preuve de souplesse.
- 2.** S'appuyer sur l'expertise locale dans l'intervention.

31 ✓ 2 ✗





5. Une action humanitaire efficace est apolitique et adhère au droit international humanitaire et aux principes humanitaires.

OBSTACLE

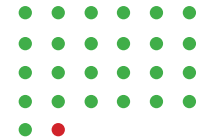
Le dialogue avec les parties prenantes est mené de manière très irrégulière en raison d'un manque de clarté au niveau des mesures antiterroristes, des politiques et mandats des organisations, des capacités, des identités organisationnelles, etc. NB : Le dialogue est une condition préalable à un meilleur respect du DIH.

RECOMMANDATIONS

1. Le WHS doit faire une déclaration très claire sur le besoin de dialogue avec toutes les parties ainsi que sur ses objectifs et principales modalités.
2. Les exemptions doivent être incorporées dans les législations antiterroristes nationales et le régime de sanctions international (par ex., Australie et résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 2199).
3. Développer/renforcer la cohérence des politiques organisationnelles.
4. Constituer une masse critique de personnel humanitaire, y compris à l'échelon du leadership – qui cerne les besoins et les modalités d'interaction avec toutes les parties, notamment les politiques organisationnelles pour orienter les conditions et le contenu du dialogue (notamment des mesures telles que la formation, le mentorat et l'encadrement, la conservation du personnel expérimenté, une unité accès, etc.)
5. Établir un mécanisme pour aider les États tiers à coopérer avec les gouvernements parties à un conflit en vue d'offrir/de fournir une assistance, une médiation, etc.

VOTE

25 ✓ 1 ✗



CONFLITS :

Rôles & responsabilités identifiés par les participants



En situation de conflit,

Les gouvernements devraient...

- Rechercher activement des solutions politiques pour mettre fin au conflit.
- S'assurer que les pouvoirs publics et les agents du gouvernement respectent le droit international humanitaire (DIH) et les conventions applicables, en dispensant entre autres de la formation dans ces domaines, en les incorporant à la législation nationale et éventuellement en établissant des mécanismes de contrôle impartiaux.
- Investir dans la prestation de services pour l'ensemble de la population.
- Faciliter l'accès humanitaire, la protection et l'assistance aux organisations humanitaires internationales et nationales.
- Permettre aux humanitaires de dialoguer avec toutes les parties au conflit.
- Créer des cadres politiques désignant les principaux intervenants.

La société civile devrait...

- Renforcer les capacités et s'impliquer dans la prévention des conflits et la médiation.
- Renforcer les connaissances en matière du cadre juridique applicable dans les situations de conflit.
- Signaler les violations du DIH, les difficultés et les besoins en matière de protection des acteurs internationaux.
- Demander au gouvernement de s'expliquer sur son comportement dans le conflit.
- Fournir davantage de services..

Les acteurs internationaux des droits de l'homme devraient...

- Assumer la responsabilité principale de dénoncer les violations des droits de l'homme et de défendre les intérêts des individus et des communautés affectés.

Les bailleurs de fonds devraient...

- Accroître la part de financement affectée aux activités de protection.
- S'assurer que leur aide est impartiale, éventuellement via un consensus ou un mécanisme d'évaluation par les pairs.
- Examiner et atténuer les effets de la législation antiterroriste sur l'action humanitaire.

Les acteurs humanitaires internationaux devraient...

- Soutenir le renforcement des capacités des ONG locales (éventuellement en effectuant un étalonnage des fonds destinés au renforcement des capacités, ou en soutenant l'étalonnage des fonds pour qu'ils aillent directement aux acteurs locaux).
- Assumer une plus grande responsabilité envers la sécurité des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre.
- Éventuellement aider à combler certaines insuffisances au niveau des infrastructures locales, autant que possible, là où l'assistance internationale présente un avantage comparatif.
- Plaider et faire campagne éventuellement en faveur de solutions politiques au conflit, de la protection des civils et du respect du DIH par les parties au conflit.

CONFLITS : Analyse



Les conflits représentent l'un des principaux types de crises où interviennent les humanitaires, à qui ils posent des défis considérables au niveau de leur mode d'opération. Les délégués s'accordaient à penser que la fourniture d'aide humanitaire et de protection devenait de plus en plus difficile et limitée dans ce contexte.

Pour beaucoup de participants, l'amélioration de l'action humanitaire dans les situations de conflit dépendait moins de changements novateurs et transformationnels que de la confrontation de vieux défis bien connus afin de rendre le système efficace comme il devrait l'être.

Les délégués du Forum étaient convaincus que le rôle principal de fournir les services de base, une assistance et de la protection aux populations affectées par des conflits incombait à l'État, et que la société civile et la communauté internationale devaient attendre de l'État qu'il assume ces responsabilités et insister pour qu'il le fasse : le fait que l'État soit un des combattants ne devrait pas être considéré comme une raison pour

renoncer à ces responsabilités. Les avis étaient cependant plus partagés sur le rôle des acteurs humanitaires internationaux pour rappeler l'État à ces devoirs. Selon certains participants, le premier rôle des acteurs humanitaires internationaux dans ce contexte devrait être de plaider à la fois auprès de l'État et auprès des bailleurs de fonds. Si tout le monde s'accordait à dire que l'aide humanitaire ne peut résoudre les problèmes politiques, les acteurs internationaux, du fait de leurs liens politiques et de leur impartialité, pourraient être bien placés pour recueillir des informations « sur le terrain » auprès des organisations partenaires locales et les utiliser à des fins de plaidoyer. Les délégués ont par ailleurs observé que l'État n'était pas une entité unique et homogène, et qu'il était souvent possible de collaborer avec certains éléments du gouvernement. En fait, celui qui dirige une intervention humanitaire – gouvernement, acteur national ou international – devrait s'appuyer sur les infrastructures et les capacités en matière de services qui existent déjà, lesquelles dans bien des cas seraient fournies par l'État.

L'amélioration de l'action humanitaire dans les situations de conflit.

Les discussions sur le thème des conflits ont en outre mis en évidence le rôle important que la société civile locale avait à jouer dans la réponse aux besoins d'assistance et de protection. Les principaux freins qui empêchaient la société civile de jouer un plus grand rôle étaient le manque de financement direct destiné aux acteurs nationaux et une compréhension insuffisante des capacités et du potentiel de la société civile. Afin d'éliminer ces contraintes, les délégués ont préconisé une augmentation des financements directs des OSC (certains ont même suggéré l'élaboration de critères de référence, mais d'autres s'inquiétaient que cela mène à une « culture de cibles » contreproductive) ; un recadrage général du système international pour rendre celui-ci plus « facilitateur » ; enfin, le développement de méthodes et d'approches visant à mieux cerner le contexte, les capacités et les besoins – ce qui favoriserait également une meilleure compréhension des nombreuses différentes strates du gouvernement ainsi qu'une meilleure compréhension des défis et des possibilités liés

à l'accès. Il est intéressant, et même surprenant, de constater que les recommandations concernant l'implication de la société civile dans les situations de conflit étaient similaires à celles émises dans d'autres contextes, et, de manière plus générale, de voir combien de ces recommandations – et notamment celles liées à l'évaluation permanente du contexte et des besoins – s'apparentaient à celles formulées dans d'autres contextes.

Certains domaines liés aux actions de la société civile nationale étaient plus spécifiques au conflit. S'agissant du rôle et des activités de la société civile, l'accent était mis non seulement sur la fourniture d'une assistance, mais aussi sur son pouvoir de surveiller les violations du droit international humanitaire et de les signaler aux instances internationales compétentes. Sur le plan de la relation entre les organisations internationales et nationales, l'on s'est inquiété en particulier que cela ne soit qu'une forme de « transfert de risque ». Il a donc été recommandé que toute évolution vers un rôle plus facilitateur et de renfort des capacités des

Moins de changements novateurs et transformationnels que de la confrontation de vieux défis bien connus afin de rendre le système efficace comme il devrait l'être.

**Les discussions
étaient centrées sur
la tension entre jouer
un rôle plus politique
pour combattre les
causes sous-jacentes
et jouer un rôle
opérationnel : « rester
et mettre en œuvre ».**

acteurs internationaux s'effectue de manière à réduire les risques pour les acteurs locaux, soit grâce à une action de plaidoyer autour des causes profondes du risque, soit grâce au maintien d'une présence internationale active sur le terrain.

Quant au rôle des acteurs humanitaires internationaux, les discussions étaient centrées sur la tension entre jouer un rôle plus politique pour combattre les causes sous-jacentes et jouer un rôle opérationnel : « rester et mettre en œuvre ». De nombreux délégués avaient le sentiment que le « système humanitaire international » ne devait pas abandonner son rôle opérationnel, mais plutôt lutter contre les freins opérationnels actuels à l'action internationale dans les situations de conflit – notamment les obstacles liés à l'accès. À cet égard, les recommandations clés étaient que le WHS publie une déclaration renforçant l'importance que les humanitaires puissent engager le dialogue avec toutes les parties à un conflit, et que les États envisagent la possibilité d'incorporer des exemptions dans les législations antiterroristes et les régimes de sanction internationaux, afin de permettre

un dialogue avec tous les acteurs (mais cette recommandation n'était pas soutenue par tout le monde). Une autre recommandation qui a recueilli un certain appui était d'établir un mécanisme permettant à des États tiers d'engager le dialogue avec les gouvernements parties à un conflit à des fins d'assistance et de médiation. Une autre recommandation qui a recueilli un certain appui était d'établir un mécanisme permettant à des États tiers d'engager le dialogue avec les gouvernements qui étaient parties à un conflit à des fins d'assistance et de médiation.

De nombreuses contraintes d'accès découlaient d'un sentiment que les acteurs internationaux ne sont pas impartiaux. Ces derniers doivent réfléchir à cette perception en veillant à faire plus que soutenir en théorie le principe d'impartialité. Ils doivent aussi renforcer leurs politiques organisationnelles et recruter, former et garder des collaborateurs qui maîtrisent bien les notions d'impartialité d'accès et de négociation. Les bailleurs de fonds peuvent eux aussi faire beaucoup pour servir de modèle d'impartialité dans leur façon de fournir l'assistance. Pour autant, tous les représentants des bailleurs ne

soutenaient pas les suggestions concernant les mécanismes d'évaluation des bailleurs par les pairs et la législation contre le terrorisme.

Plus généralement, le nouvel environnement opérationnel dans lequel se trouvent les humanitaires au sein de milieux de conflit, et l'impossibilité d'obtenir la reconnaissance en faveur d'un espace humanitaire entraînent aussi des contraintes d'accès. L'un des participants a observé que cela concernait de moins en moins les questions de sécurité au sens traditionnel et de plus en plus une incompréhension des nouveaux contextes où ont lieu les conflits :

« Vous ne pouvez pas convaincre Boko Haram, même le CICR n'y arrive pas, que votre position humanitaire neutre et impartiale vous permet de faire ce que vous voulez, alors je crois que là est la question. Comment aborder vraiment ce nouvel environnement où toute action fondée sur des principes est remise en cause ? Il s'agit de rester et de mettre en œuvre, mais je pense en réalité que notre technologie, notre raisonnement sont en retard par rapport à cet environnement. Nous ne faisons pas ce genre d'analyse assez bien ni assez vite. »

**De nombreuses
contraintes d'accès
découlaient
d'un sentiment
que les acteurs
internationaux ne
sont pas impartiaux.**

CONTEXTE URBAIN



Il s'agit de zones urbaines connaissant un développement rapide des taudis et une croissance non planifiée, des taux élevés de pauvreté et de malnutrition endémiques et un accès limité à l'assainissement et aux soins de santé de base. On y trouve des niveaux élevés de criminalité violente, avec des taux de mortalité similaires à ceux que l'on pourrait rencontrer dans des conflits armés : l'État – et notamment les agences de maintien de l'ordre – sont des acteurs armés dans ces situations. De plus, cette violence entraîne des déplacements (vers la ville et au sein de celle-ci) et rend les conditions d'accès aux quartiers de la ville où les besoins sont les plus aigus difficiles pour les agents de l'État et les acteurs humanitaires. Des nombres élevés de réfugiés, de personnes déplacées et de migrants ayant fui les conflits qui sévissent dans les pays voisins et dans les zones rurales du pays, vivent dans la ville, en majorité dans des implantations sauvages.

On songera par exemple à certaines villes d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale et d'Afrique occidentale et australe.



CONTEXTE URBAIN : Obstacles et recommandations ayant reçu le plus de votes



Les participants ont eu la possibilité lors du Forum d'examiner l'ensemble des recommandations pour tous les contextes à l'occasion d'un exercice de vote en salle. Les cercles verts représentent les approbations et les cercles rouges les désapprobations. Les recommandations ont été votées dans un « lot » indiquant les obstacles qu'elles étaient censées combattre. Pour chaque lot, les « points » de désapprobation ont été soustraits aux points d'approbation pour obtenir une note totale.

OBSTACLE	RECOMMANDATIONS	VOTE
L'accès à l'assistance et à la protection est entravé par le manque de sécurité pour les humanitaires et les populations dans le besoin.	<ol style="list-style-type: none">1. Accroître les investissements dans le renforcement de la primauté du droit dans les milieux urbains fragiles via le développement institutionnel.2. Donner aux réseaux locaux existants des moyens d'action.	27 ✓ 1 ✗
1. Une action humanitaire efficace parvient à toutes les personnes qui sont dans le besoin	Certains groupes vulnérables spécifiques (migrants et déplacés, par exemple) ne reçoivent pas d'aide et de protection humanitaires. <ol style="list-style-type: none">1. Instituer et faire respecter la reconnaissance locale des droits des migrants et des personnes déplacées.2. Favoriser le développement de filets de sécurité sociaux et des services et infrastructures de base.	31 ✓ 3 ✗





2. Une action humanitaire efficace satisfait les priorités et respecte la dignité des populations affectées par une crise.

OBSTACLE

Les démarches et les mécanismes de mise en œuvre actuels de l'aide humanitaire affaiblissent les moyens d'action des populations affectées.

RECOMMANDATIONS

1. Faire appel aux démarches monétaires pour encourager les stratégies d'adaptation ou les moyens de subsistance et revitaliser les marchés locaux – , et ce au moyen des technologies, smartphones (agences humanitaires).
2. Donner la priorité au rétablissement des services et au soutien de l'écosystème urbain pour permettre une intervention dirigée par la communauté (gouvernement hôte, acteurs du développement).

VOTE

22 ✓ 0 ✗



CONTEXTE URBAIN : Rôles & responsabilités identifiés par les participants



Dans les situations de crises urbaines,

Les gouvernements devraient...

- Mener une analyse approfondie des parties prenantes, afin d'identifier les groupes vulnérables et marginalisés.
- Établir des feuilles de route stratégiques complètes pour aborder les problématiques de la violence urbaine.
- Veiller à ce que la politique de développement et la planification urbaine prennent en compte le défi de la violence urbaine et visent à réduire « l'attraction » des implantations urbaines, rendent les espaces urbains plus sûrs et créent des moyens d'existence.
- Proposer au secteur privé des mesures incitatives pour qu'il s'implique dans ces politiques et soutienne la création de moyens d'existence durables.
- Promulguer des réformes des secteurs judiciaire, politique et de la sécurité le cas échéant afin d'assurer la protection de la population ainsi que la prévention de la

corruption et de l'usage à mauvais escient des systèmes de l'État aux fins d'activités illicites.

- Garantir l'accès aux services de base, en particulier pour les plus vulnérables.
- Déclencher des plans d'urgence, et s'assurer que les structures sont en place à tous les échelons pour gérer les urgences urbaines.

La société civile devrait...

- Mener une analyse du contexte, une cartographie des risques et de la vulnérabilité et des activités d'évaluation.
- Mettre en œuvre les activités de programme ayant pour but la protection, le développement des moyens de subsistance et l'éducation, surtout à destination de la jeunesse et des femmes.
- Plaidoyer en faveur des besoins de la population urbaine.
- Établir des mécanismes de redevabilité afin de demander des comptes au gouvernement et aux autres acteurs.

- Inclure la voix, les opinions et les idées des citoyens et de la société civile dans le développement de la stratégie du gouvernement.

Les organisations régionales devraient...

- Partager leur expérience et leurs connaissances en matière de programmation urbaine ; soutenir les réseaux urbains.
- Soutenir l'élaboration de solutions politiques, lorsque la violence urbaine est liée à des tensions politiques transfrontalières ou régionales.

Les bailleurs de fonds et les acteurs du développement devraient...

- Investir dans des activités de développement destinées à réduire les causes de violence urbaine, telles que le développement des moyens d'existence et la réforme du secteur de la sécurité.
- Fournir des fonds directement aux acteurs du gouvernement et de la société civile qui s'attaquent à la violence urbaine.

- Harmoniser les cycles et les activités de financement de développement et de financement humanitaire.

Les acteurs du secteur privé devraient...

- Investir dans les quartiers affectés.
- Apporter à la prestation des services et à l'assistance humanitaire leur soutien technique (par exemple, programmes monétaires).

Les médias devraient...

- Diffuser des reportages gratuits, équitables et objectifs ; dénoncer la corruption.

Les acteurs humanitaires internationaux devraient...

- Soutenir un dialogue international permanent sur la question de la violence urbaine et les responsabilités des diverses parties concernées en la matière.
- Soutenir la dissémination des résultats de ce dialogue, du cadre juridique relatif à la

violence urbaine et les principes émergents.

- Plaider aux échelons national et international en faveur de la protection des populations urbaines.
- Créer une tribune impartiale pour rassembler les parties intéressées et fournir l'accès humanitaire (lorsque la société civile locale n'est pas en mesure de le faire).
- Financer les organisations de la société civile locale et soutenir le renforcement des capacités.
- Accompagner les pouvoirs publics et la société civile dans leurs efforts pour identifier les risques et les vulnérabilités.
- Combler les lacunes au niveau de la mise en œuvre lorsque les acteurs locaux ne peuvent pas assurer la continuité des services de manière impartiale, mais qu'eux-mêmes sont en mesure de le faire.

CONTEXTE URBAIN : Analyse



Beaucoup d'agences humanitaires sont toujours en cours de recenser les méthodes de travail inédites mieux adaptées aux milieux urbains.

La participation humanitaire en milieu urbain couvre trois domaines : l'intervention après une catastrophe naturelle en milieu urbain, les réfugiés et la violence urbaine à l'échelle d'un conflit. Bien que les délégués aient été invités à réfléchir aux deux derniers domaines, beaucoup se sont sentis mieux placés pour commenter sur le premier, si bien que les obstacles et les recommandations concernant les milieux urbains ont fini par recouvrir les trois types d'humanitarisme urbain.

Compte tenu des réseaux de structures, services et organisations que l'on trouve en milieu urbain, beaucoup de recommandations dans ce contexte et dans celui des catastrophes à survenue rapide se recoupaient sur le plan de leur attention au renforcement des capacités locales. Toutefois, l'accent était mis ici sur le microcosme, sur les municipalités et les petites OSC urbaines. L'amélioration de la situation monétaire et le rétablissement des services figuraient fréquemment parmi les recommandations. Ils illustraient les façons dont

les acteurs humanitaires peuvent faire appel à des stratégies et des mécanismes de mise en œuvre qui ne diminuent pas les moyens d'action des populations affectées.

Beaucoup d'agences humanitaires sont toujours en cours de recenser les méthodes de travail inédites mieux adaptées aux milieux urbains. C'est peut-être la raison pour laquelle bon nombre de recommandations visaient à remédier aux déficits de compétences et d'expertise chez les acteurs internationaux. Parmi les exemples de domaines d'amélioration des capacités et des compétences des acteurs internationaux en matière de réponse en milieux urbains, il faut citer : privilégier les équipes de leadership plutôt que les individus pour la prise de décision, et décentraliser vers les régions les structures de préparation et d'intervention via des structures gérées par la région de type Comité permanent interorganisations (IASC). Les représentants des agences nationales de gestion des catastrophes et des ONG nationales étaient particulièrement favorables à une régionalisation.

En référence directe à la violence urbaine, il n'existait pas de consensus sur le rôle que pouvaient jouer les acteurs humanitaires internationaux dans les interventions dans de telles situations et sur la nature éventuelle de ce rôle. Beaucoup considéraient la violence urbaine comme une affaire interne – le domaine du maintien de l'ordre, de l'aménagement urbain et de la politique du développement, au premier rang des préoccupations des gouvernements nationaux et locaux et de la société civile. Ils ont indiqué que le droit international humanitaire ne couvrait pas la violence urbaine, et que l'implication d'acteurs internationaux constituait une remise en question de la souveraineté de l'État.

D'autres ont affirmé que séparer les conséquences de la violence urbaine (y compris, souvent, les déplacements, les violations de la protection et la mortalité) de celles de la violence rurale introduisait une fausse distinction : toutes les victimes de violence devraient bénéficier d'assistance et de

protection, et dans certains cas l'impartialité des organisations internationales pourrait leur permettre de fournir une assistance humanitaire là où l'État et la société civile ont du mal à le faire. Comme l'a observé un délégué, le type de violence dicte les types de stratégie applicables, et détermine ainsi qui, parmi les acteurs humanitaires et ceux du développement, aura l'avantage comparatif :

« Vous devez comprendre à quel type de violence vous êtes confronté. Si cette violence émane de la communauté locale, à cause du manque de développement, et ainsi de suite. Ensuite, il est nécessaire d'impliquer la communauté locale en tant que premier intervenant. S'il s'agit d'une violence qui est perpétrée contre la communauté locale par un gang qui en a pris le contrôle afin de l'exploiter à ses propres fins, il est nécessaire de faire entrer un acteur beaucoup plus neutre dans le jeu. »

La violence urbaine, il n'existait pas de consensus sur le rôle que pouvaient jouer les acteurs humanitaires internationaux dans les interventions.

**Les acteurs
humanitaires ont
beau s'attaquer aux
conséquences de la
violence urbaine, la
violence elle-même
pose fondamentalement
un défi lié à la
gouvernance et
à la politique du
développement.**

La planification conjointe avec les acteurs du développement et locaux a été aussi un thème clé dans le contexte urbain. Les acteurs humanitaires ont beau s'attaquer aux conséquences de la violence urbaine, la violence elle-même pose fondamentalement un défi lié à la gouvernance et à la politique du développement. Comme avec d'autres contextes, les participants au Forum international ont appelé les États et les acteurs du développement à s'attaquer de manière plus active aux causes de la souffrance humaine. Toutefois, le groupe du contexte urbain différait en ce qu'il insistait davantage pour voir le manque d'implication de l'État autant comme une question de volonté politique qu'une question de capacités, les deux devant être abordées.

Souvent à l'heure actuelle, des agences à mandats multiples (développement et humanitaire) nationales et internationales sont déjà présentes dans la ville. Pour ces agences, la question de savoir si elles doivent répondre

à la violence, et comment elles doivent le faire, n'est pas un débat académique mais un défi opérationnel constant. Dans bien des cas, ce sont ces agences qui insistent pour obtenir des clarifications sur le rôle des acteurs extérieurs dans ces situations.

MÉGA-CATASTROPHES



Il s'agit de crises d'envergure régionale qui affectent plusieurs pays. Elles ont tendance à évoluer rapidement et à avoir d'importantes répercussions sur les structures de l'État en termes de perturbations dans la fourniture des services. La mortalité et la morbidité des maladies sont très élevées, et les États affectés voient leur économie considérablement endommagée. Les capacités d'interventions d'urgence des États affectés et du système humanitaire international ne peuvent pas répondre aux besoins humanitaires, et des moyens de soutien supplémentaires sont requis. L'ampleur et la nature de l'urgence rendent parfois difficile l'accès aux régions affectées. Il s'agit d'un nouveau type de catastrophe auquel doit se préparer le système international.

On citera par exemple l'épidémie d'Ebola en Afrique occidentale, et autres pandémies ou catastrophes naturelles potentielles massives à évolution rapide et mortalité élevée, les défaillances technologiques ou les méga-catastrophes potentielles affectant de vastes régions ou des zones densément peuplées.



Méga-catastrophes : Obstacles et recommandations ayant reçu le plus de votes







Les participants ont eu la possibilité lors du Forum d'examiner l'ensemble des recommandations pour tous les contextes à l'occasion d'un exercice de vote en salle. Les cercles verts représentent les approbations et les cercles rouges les désapprobations. Les recommandations ont été votées dans un « lot » indiquant les obstacles qu'elles étaient censées combattre. Pour chaque lot, les « points » de désapprobation ont été soustraits aux points d'approbation pour obtenir une note totale.

OBSTACLE	RECOMMANDATIONS	VOTE
L'action humanitaire est ciblée en fonction de la facilité plutôt que des besoins	<ol style="list-style-type: none">1. Renforcer les capacités des communautés et le mécanisme de circulation de l'information pour identifier et signaler les groupes démographiques qui ne sont pas atteints.2. Élaborer un mécanisme multipartite coordonné pour suivre l'action menée en réponse aux informations obtenues concernant les groupes exclus.	29 ✓ 1 ✗



1. Une action humanitaire efficace parvient à toutes les personnes qui sont dans le besoin

OBSTACLE	RECOMMANDATIONS	VOTE
 <p>2. Une action humanitaire efficace satisfait les priorités et respecte la dignité des populations affectées par une crise</p>	<p>Les humanitaires ne paient pas le prix d'une mauvaise programmation. Régler ce problème encouragera des structures et des processus de participation mieux adaptés.</p>	<p>1. Toutes les agences humanitaires devraient incorporer des mécanismes de retour d'information qui évaluent la performance humanitaire – et qui devraient être des conditions obligatoires imposées par les bailleurs de fonds ; le coordinateur des secours d'urgence devra demander des comptes au coordinateur des affaires humanitaires.</p> <p>29 ✓ 1 ✗</p> 
 <p>5. Une action humanitaire efficace est apolitique et adhère au droit international humanitaire et aux principes humanitaires.</p>	<p>À l'heure actuelle, le caractère central de la protection dans l'action humanitaire n'est pas affirmé et n'est pas efficacement appliqué comme il le devrait.</p>	<p>1. Les acteurs locaux devraient avoir plus de moyens d'action pour faire respecter et défendre la réponse aux besoins de protection en étant impliqués dans l'analyse du contexte et dans la prise de décision.</p> <p>2. Les responsables du gouvernement et les dirigeants humanitaires devraient être redevables des questions de protection dans les situations où il n'y a pas de conflit.</p> <p>27 ✓ 0 ✗</p> 

MÉGA-CATASTROPHES :

Rôles & responsabilités identifiés par les participants



En préparation et dans la réponse aux méga-catastrophes,

Les gouvernements devraient...

- Renforcer leurs propres capacités d'intervention : incorporer l'intervention en cas de catastrophe dans leurs budgets et établir et consolider les agences nationales de gestion des catastrophes (notamment aux échelons régionaux et locaux).
- Réaliser des évaluations multisectorielles de la vulnérabilité et des capacités.
- Mettre sur pied des plans de gestion des catastrophes (comprenant les rôles et responsabilités des divers acteurs).
- Instaurer des cadres juridiques pour faciliter l'intervention internationale.
- Être disposés à intégrer la planification et l'intervention à celles des organisations internationales, ou du moins à dialoguer avec celles-ci.

Les organisations de la société civile devraient...

- Renforcer les capacités de la communauté en matière d'intervention rapide.
- Mettre en œuvre des activités d'intervention.
- Fournir des informations sur le contexte et les besoins.

Les organismes régionaux devraient...

- Conduire la préparation à l'échelon régional ainsi que les activités de planification et de prévention.
- Promouvoir les standards et les pratiques de référence.
- Faciliter l'accès et l'intervention des humanitaires internationaux.

Les forces armées extérieures devraient...

- Coordonner leur action avec l'intervention internationale et nationale.
- Collaborer avec le cluster logistique, le cas échéant.
- Suivre à l'avance des formations avec les acteurs humanitaires.

Les bailleurs de fonds et les acteurs du développement international devraient...

- Passer en revue leurs plans de développement pour envisager des modificateurs de crise.

Les entreprises privées devraient...

- Assurer la continuité de l'économie en maintenant les échanges commerciaux et les infrastructures.
- Fournir leur soutien en matière de logistique.
- Faire appel aux innovations technologiques, à l'expertise en recherche et en développement.

Les acteurs humanitaires internationaux devraient...

- Soutenir les initiatives de renforcement des capacités de la société civile.
- Mener des évaluations dans le cadre d'une action dirigée par le gouvernement, dans la mesure du possible, mais prendre les rênes si nécessaire.
- Être disposés à diriger et à coordonner une intervention si les gouvernements ne sont pas en mesure de le faire ; assurer l'articulation avec les mécanismes de coordination du gouvernement s'ils fonctionnent.
- Être prêts à mener des activités d'intervention à grande échelle.
- Fixer des standards et y adhérer.

MÉGA-CATASTROPHES : Analyse



Globalement, ce contexte a fait l'objet de plus de recommandations qui étaient source de désaccords que les autres contextes.

Les méga-catastrophes peut être abordée principalement par une meilleure préparation – en particulier aux échelons mondial et régional.

Les contextes de méga-catastrophes sont plus difficiles à examiner que les autres contextes parce que très peu d'exemples sont survenus de mémoire récente. Globalement, ce contexte a fait l'objet de plus de recommandations qui étaient source de désaccords que les autres contextes, ce qui traduit peut-être les difficultés à visualiser comment améliorer la capacité du système à faire face à des crises inattendues qui dépassent complètement les capacités nationales et, dans certains cas, internationales.

Les méga-catastrophes se caractérisent par leur façon de submerger les systèmes et les ressources existants. Comme les recommandations le reflètent, cette caractéristique peut être abordée principalement par une meilleure préparation – en particulier aux échelons mondial et régional – à de tels scénarios de méga-crisis ainsi que par des moyens plus efficaces dans le système au cours d'une méga-catastrophe afin de mieux tirer parti de ressources mises à rude épreuve. Parmi les recommandations visant à gérer ces dernières, citons :

- un mécanisme en faveur d'une préparation mondiale et régionale ayant pour base l'évaluation des risques et l'analyse des manques de capacités ;
- rendre opérationnels les systèmes internationaux d'analyse démographique des pays potentiellement exposés à un risque ;
- construire des systèmes de collecte, gestion et diffusion des données plus systématiques et plus avancés sur le plan technologique ;
- enfin, établir des plateformes nationales pour mener des évaluations des risques et effectuer une analyse multipartite des risques fondée sur les savoirs scientifiques et locaux.

Les recommandations fréquemment émises pour ce contexte ciblaient les impérities de la structure actuelle dirigée par mandat et appelaient à des stratégies de coordination et de financement qui incluent un éventail bien plus diversifié d'acteurs. Certains étaient d'avis que l'on pouvait parvenir à une plus grande efficacité en réorientant l'intervention dans une méga-

catastrophe pour concentrer les ressources sur les acteurs en fonction de leurs capacités d'intervention plutôt que de leur mandat ou statut. Toutefois, ces recommandations sur les impératives dictées par le mandat ont également fait l'objet d'un nombre plus élevé de points de désapprobation dans le vote en salle.

Un débat très animé a eu lieu au sein du groupe des méga-catastrophes pour déterminer à qui incombaient la direction et la coordination de telles crises : les acteurs humanitaires internationaux ou les États affectés par une crise. Certains affirmaient qu'en définitive, c'était l'État qui demeurait responsable, même face à une méga-catastrophe accablante, étant le seul à pouvoir exercer une autorité :

« Prenez Haïti, immédiatement après le tremblement de terre, le fait que le président ait vécu dans sa voiture ne voulait pas dire qu'il n'était plus le président ; il était toujours l'autorité désignée, même s'il n'y avait pas de capacités de fonctionnement [...] la véritable

autorité devrait demeurer dans les mains du responsable national élu... »

Pour d'autres, si dans l'idéal il est souhaitable de voir l'État prendre les rênes, la réalité, notamment dans les méga-catastrophes à grande échelle, est loin d'être idéale :

« L'idéal, comme vous dites, est que nous avons besoin que les pouvoirs publics dirigent et nous devons travailler avec eux, mais en pratique, dans beaucoup, beaucoup de cas [ce sont] simplement les ONG internationales, les clusters, les individus qui font le plus dur du boulot, et qui coordonnent toute l'action. »

Ces discussions soulignent la complexité de l'action dans une méga-catastrophe et le besoin d'adopter une « démarche calibrée » en fonction des spécificités de la crise. Cela pourrait impliquer que les acteurs internationaux coordonnent l'élément international de l'intervention, et qu'ils veillent à ce qu'il s'articule parfaitement avec l'action nationale. Cela pourrait également nécessiter,

Un débat très animé a eu lieu au sein du groupe des méga-catastrophes pour déterminer à qui incombaient la direction et la coordination de telles crises.

Le leadership international et les mécanismes de coordination ne sont pour le moment pas assez efficaces pour jouer ce rôle.

dans certains cas, qu'ils assument le leadership global et la mise en œuvre de l'intervention. Les acteurs internationaux seraient en outre tenus d'assumer un rôle de redevabilité normatif, consistant à défendre les standards et assurer la redevabilité de tous les acteurs. Dans ce cas, les acteurs internationaux devraient faire preuve de retenue en ne s'attribuant pas un rôle à long terme après la crise.

De l'avis général, malgré les efforts de l'IASC pour autonomiser les coordonnateurs des affaires humanitaires et renforcer l'architecture de la coordination à l'échelon national, le leadership international et les mécanismes de coordination ne sont pour le moment pas assez efficaces pour jouer ce rôle. Un examen plus fondamental s'impose de la façon dont le leadership et la coordination sont mis en œuvre dans un système atomisé d'organisations autonomes.

En conséquence, un accent sur les activités de préparation, ainsi que le renforcement des relations et le travail de sensibilisation ont été des thèmes clés débattus dans le groupe du contexte des méga-catastrophes. Si la

localisation était là aussi un thème comme dans tous les contextes, le groupe des méga-catastrophes s'est préoccupé encore plus de la façon dont le système humanitaire pourrait s'allier à des acteurs situés en dehors du secteur traditionnel, y compris au secteur privé, aux milieux scientifiques et aux forces armées.

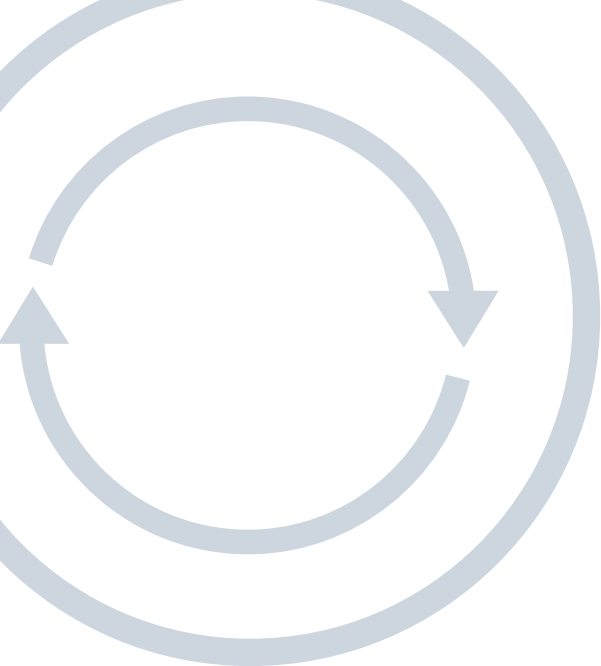


CRISES RÉCURRENTES



Il s'agit de crises qui ont tendance à se déclencher de manière cyclique dans le même environnement (crises similaires à quelques années d'intervalle). Elles sont en général liées à des catastrophes naturelles telles les sécheresses ou les inondations, et aggravées par des facteurs humains : leurs effets sont généralement davantage ressentis par les populations qui sont déjà assez appauvries. Si les agents de l'État et les pouvoirs locaux ont une certaine capacité de réponse, cette dernière tend souvent à être plus faible dans les régions les plus reculées ou marginalisées où surviennent ces crises. En général, le gouvernement national juge naturel de diriger l'intervention. Dans ce type de crise, on tend à observer une présence mixte d'acteurs internationaux : les programmes d'interventions d'urgence et les programmes de résilience/développement.


Exemples : les pays du Sahel, les régions arides et semi-arides du Kenya, et les zones sujettes aux inondations du Bangladesh, du Pakistan et du Mozambique.



CRISES RÉCURRENTES : Obstacles et recommandations ayant reçu le plus de votes



Les participants ont eu la possibilité lors du Forum d'examiner l'ensemble des recommandations pour tous les contextes à l'occasion d'un exercice de vote en salle. Les cercles verts représentent les approbations et les cercles rouges les désapprobations. Les recommandations ont été votées dans un « lot » indiquant les obstacles qu'elles étaient censées combattre. Pour chaque lot, les « points » de désapprobation ont été soustraits aux points d'approbation pour obtenir une note totale.

OBSTACLE	RECOMMANDATIONS	VOTE
 <p>4. Une action humanitaire efficace est dirigée par l'État et s'appuie autant que possible sur les capacités d'intervention locales.</p>	<p>Le financement du renforcement des capacités de la société civile est limité, et les stratégies en la matière ne se sont pas toujours avérées efficaces.</p>	<p>1. Réformer les modalités de financement internationales afin de reconnaître et de soutenir le rôle de premier plan que jouent les acteurs humanitaires locaux et nationaux dans la préparation et l'intervention. Des objectifs potentiels pourraient être fixés.</p> <p>27 ✓ 0 ✗</p> <p>2. Réformer les modalités de financement internationales actuelles afin que x % des fonds humanitaires internationaux soient affectés au renforcement des capacités des acteurs locaux et nationaux. Donner la possibilité aux ONG locales de déterminer leurs propres besoins de renforcement des capacités et encourager une démarche axée sur les résultats : investir plus là où les capacités ont été renforcées avec succès.</p> <p>● ●</p>



7. Une action humanitaire valable fait appel aux meilleurs connaissances, compétences et outils pour assurer une intervention humanitaire efficace

OBSTACLE

Même en présence de preuves, les humanitaires n'utilisent/n'adaptent pas de techniques innovantes pour œuvrer en faveur de solutions et d'une meilleure préparation.

RECOMMANDATIONS

1. Il incombe aux gouvernements qui accueillent des acteurs humanitaires de s'assurer que les standards humanitaires internationaux sont connus, utilisés et appliqués dans l'intervention.
2. Établir des jeux de données à long terme et suivre les effets de la réponse/des interventions sur les crises récurrentes.
3. Lier la recommandation précitée à un financement flexible afin d'adapter l'intervention au fur et à mesure qu'une crise évolue dans le temps.

VOTE

23 ✓ 0 ✗



3. Une action humanitaire efficace est cohérente par rapport aux processus politique, économique et social à plus long terme

Manque de coordination et de collaboration entre les acteurs du développement et les acteurs humanitaires.

1. Convenir d'un pacte contraignant pour les acteurs humanitaires/du développement qui marque l'avènement d'un nouveau système de gestion collective des crises, dans le but de réduire le volume global d'interventions humanitaires dans les crises prolongées et récurrentes.
2. Modifier la structure du financement afin de combler l'écart entre l'action de secours et celle de développement.

20 ✓ 1 ✗



CRISES RÉCURRENTES :

Rôles & responsabilités identifiés par les participants



Dans les situations de catastrophes récurrentes,

Les gouvernements devraient...

- Assurer la fourniture des services de base, en particulier aux populations/régions vulnérables aux crises récurrentes.
- Créer des politiques de développement qui incorporent la résilience et la RRC.
- Renforcer leurs propres capacités en créant des agences nationales de gestion des catastrophes lorsqu'elles font défaut.
- S'assurer que des systèmes d'alerte précoce et de surveillance sont en place.
- Communiquer avec les populations au sujet de leurs activités de préparation et d'intervention.
- Diriger et coordonner la préparation et l'intervention.
- Veiller à ce qu'un cadre juridique soit en place pour faciliter l'intervention humanitaire.

- Instaurer des règlements en matière de programmation humanitaire et maintenir une surveillance de celle-ci.

La société civile devrait...

- Renforcer ses propres capacités de RRC, préparation et intervention.
- Mettre en œuvre l'intervention humanitaire (sous la houlette du gouvernement).
- Assurer la redevabilité envers les populations affectées.
- Défendre les droits des populations affectées.
- Identifier et cibler les populations les plus à risque, dans le cadre de ses activités de planification et de suivi.

Les acteurs du développement devraient :

- Prendre l'initiative pour épauler les plans et la mise en œuvre de la RRC/résilience des gouvernements.

Les acteurs du secteur privé devraient...

- Apporter une aide financière et technique au développement d'activités de résilience.

Les organismes régionaux devraient...

- Élaborer des cadres modèles de politique.
- Jouer un rôle de coordination, là où les activités sont de nature régionale.
- Mobiliser des ressources techniques, financières et humaines.
- Partager les meilleures pratiques (par exemple, en matière de mécanismes d'alerte précoce).

Les acteurs humanitaires internationaux devraient...

- Comblent les lacunes et mettent en œuvre une intervention de dernier recours – notamment la fourniture des services de base le cas échéant.
- Axer leurs efforts sur les activités humanitaires, et laisser :
 - les acteurs du développement et les gouvernements conjuguer leurs efforts en faveur des activités de résilience
 - les acteurs politiques prendre les rênes des mesures visant à atténuer les effets du changement climatique.
- Élaborer et partager des pratiques de référence mondiales pour la planification d'urgence et d'intervention.
- Soutenir le développement des capacités de la société civile locale.

- Accompagner la planification d'urgence, lorsque les pouvoirs publics l'exigent.
- Faciliter l'accès aux ressources.
- Comblent les lacunes de l'intervention humanitaire.

Les questions qui revenaient le plus fréquemment dans les recommandations pour le contexte de crise récurrente portaient sur le respect accru à gagner, le financement, les capacités et le contrôle pour les acteurs nationaux et locaux – en particulier les États.

Dans le cas des crises récurrentes et prolongées, les acteurs humanitaires sont confrontés à un engagement à plus long terme dans un lieu donné, soit de manière intermittente (crises récurrentes), soit constamment (crises prolongées) sur une longue période. Ce type d'implication pose des difficultés particulières : comment apporter une assistance de manière à encourager, et non d'empêcher, l'élimination des besoins humanitaires à terme, tout en définissant les limites et les responsabilités des acteurs humanitaires vis-à-vis des acteurs du développement et de la consolidation de la paix ? Les questions qui revenaient le plus fréquemment dans les recommandations pour le contexte de crise récurrente portaient sur le respect accru à gagner, le financement, les capacités et le contrôle pour les acteurs nationaux et locaux – en particulier les États. La vision précise pour les crises récurrentes est que le système humanitaire international devrait, en général, assumer un rôle moindre. Pour ce faire, il y a lieu de réformer les mécanismes de financement pour renforcer

Crises récurrentes : Analyse



les capacités nationales et locales et favoriser une plus grande souplesse pour s'adapter aux crises au fil de leur évolution ; miser sur le gouvernement local afin d'assurer que les acteurs humanitaires respectent les standards ; participer à l'analyse multirisque ; enfin, lutter contre les barrières institutionnelles et sociales qui freinent l'inclusion de l'analyse des risques dans la programmation de l'aide.

Certains pensaient que les crises récurrentes devaient, dans bien des cas, être considérées comme des échecs du développement/de la résilience, et devaient être combattues avant tout par l'État affecté et la société civile en partenariat avec les acteurs du développement. Il est nécessaire d'accorder une plus grande importance à l'analyse du risque et à la gestion du risque, éventuellement dans le cadre de la résilience, et de s'éloigner du modèle plus traditionnel d'intervention en situation de crise. Toutefois, certains délégués étaient d'avis que ces activités relevaient peut-être du développement. Les donateurs devraient

soutenir ces efforts au moyen de financements pouvant osciller entre les activités de développement (dans les années normales) et celles plus orientées vers l'intervention (dans les mauvaises années).

Les gouvernements devraient diriger la surveillance de la situation et l'élaboration de plans de préparation à l'intervention en cas de crise. Les agents du gouvernement devraient diriger la mise en œuvre de ces plans, lesquels devraient être exécutés par les pouvoirs publics, la société civile et, le cas échéant, le secteur privé. Pour autant, il y avait des désaccords au sein du groupe des crises récurrentes quant au réalisme de compter sur les États pour assumer ces rôles en situation de crise récurrente : si dans certains cas c'est une question d'impossibilité, dans d'autres c'est une affaire de manque de volonté, ce qui implique que le passage d'une intervention dirigée par les internationaux à une dirigée par l'État dans les crises récurrentes pourrait être moins réaliste que ne le supposent les recommandations. Cela

exigera en outre d'importants investissements aux échelons les plus élevés. Pour citer l'un des participants, « subsidiarité ne rime pas qu'avec action locale. Dans bien des cas, pour les crises récurrentes, elle est synonyme d'adaptation de l'assistance, ainsi que d'action politique à haut niveau en vue de lutter contre la crise sous-jacente et de trouver des solutions au cycle de crise. » Le sentiment général était que, dans cinq ans idéalement, les acteurs humanitaires internationaux devraient être disposés à soutenir des capacités supplémentaires et à combler les lacunes de l'intervention dans les domaines où ils ont des compétences et des aptitudes particulières.

L'une des recommandations émises par les Équipes thématiques du Sommet humanitaire mondial a été débattue en profondeur dans le contexte récurrent. Il s'agissait de la recommandation suivante : « Conclure un pacte entre les acteurs humanitaires et du développement qui marque l'avènement d'un nouveau système de gestion collective

Les donateurs devraient financements pouvant osciller entre les activités de développement (dans les années normales) et celles plus orientées vers l'intervention (dans les mauvaises années).

des crises. Ce pacte vise à réduire le volume global d'interventions humanitaires dans les crises prolongées et récurrentes. » De toutes les recommandations formulées pour ce contexte, c'est celle qui a reçu le taux d'approbation le plus fort, notamment en tant que solution pour combler le manque de coordination et de collaboration entre les acteurs du développement et les humanitaires. Toutefois, lorsque cette recommandation fut avancée pour lutter contre les obstacles liés au financement, les participants au vote en salle ont exprimé un taux élevé de désapprobation. Ceci indique que l'utilité d'un tel pacte pour éliminer les obstacles liés à la façon dont les interventions récurrentes sont financées était moins claire, même si les participants pensaient qu'il serait efficace pour aborder les problèmes de coordination entre acteurs humanitaires et acteurs du développement.

CRISES PROLONGÉES



Il s'agit de crises de longue durée qui évoluent et changent dans le temps. Le plus souvent l'État et les pouvoirs locaux ont des capacités limitées en ce qui concerne la fourniture des services de base, et ce sont les acteurs internationaux qui les fournissent (santé, éducation, WASH, etc.) sur des périodes prolongées en puisant dans les budgets humanitaires. Mesuré à l'aide d'indicateurs tels que le taux de mortalité, l'espérance de vie, l'éducation, l'alphabétisation et le revenu, le développement humain tend à y être faible, avec une pauvreté chronique et des besoins liés à cette pauvreté. Souvent, on observe des conflits endémiques violents et des niveaux élevés de criminalité, de violence et d'impunité. Les conflits peuvent y escalader rapidement. Des forces internationales de maintien de la paix et de stabilisation sont souvent présentes. Les conflits et la violence, auxquels s'ajoute l'isolement physique, rendent souvent l'accès à l'aide humanitaire difficile pour les populations affectées. Les crises prolongées ont tendance à engendrer un très grand nombre de déplacés internes et de réfugiés.

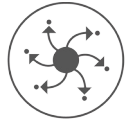
On citera en exemples la République démocratique du Congo et certaines régions de l'Afghanistan.



CRISES PROLONGÉES : Obstacles et recommandations ayant reçu le plus de votes



Les participants ont eu la possibilité lors du Forum d'examiner l'ensemble des recommandations pour tous les contextes à l'occasion d'un exercice de vote en salle. Les cercles verts représentent les approbations et les cercles rouges les désapprobations. Les recommandations ont été votées dans un « lot » indiquant les obstacles qu'elles étaient censées combattre. Pour chaque lot, les « points » de désapprobation ont été soustraits aux points d'approbation pour obtenir une note totale.



**6. Une action
humanitaire
efficace tire le
meilleur parti
des ressources**

OBSTACLE	RECOMMANDATIONS	VOTE
Les mécanismes de financement actuels fonctionnent trop dans le court terme pour permettre une programmation prévisible.	Les bailleurs de fonds et les agences doivent : <ol style="list-style-type: none">1. Créer des flux de financement pluriannuels et multipolaires sur trois à cinq ans et instaurer de la souplesse dans l'utilisation des ressources (adaptabilité à des contextes évolutifs).2. Les mécanismes de financement devraient fournir une plus grande cohérence entre le financement humanitaire et celui du développement, ainsi qu'un calendrier à plus long terme, en particulier pour les crises prolongées.	37 ✓ 0 ✗



7. Une action humanitaire valable fait appel aux meilleurs connaissances, compétences et outils pour assurer une intervention humanitaire efficace.

OBSTACLE

Les interventions humanitaires ne font pas appel aux méthodes les plus efficaces à cause de la faiblesse du leadership et de la prise de décision.

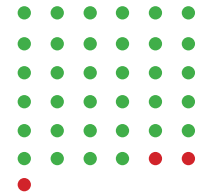
Le personnel humanitaire manque de formation et de compétences adéquates en matière de meilleures pratiques

RECOMMANDATIONS

1. Mettre l'accent sur les équipes de leadership (et non les individus) dans la prise de décision pour garantir que le personnel recruté localement participe à ces équipes.
2. Identifier le personnel compétent situé en dehors du secteur humanitaire (secteur privé/ universitaires) susceptible de fournir ses capacités en tant que partenaires experts (par ex., dans les interventions urbaines).
3. Mettre en place des possibilités de formation/ d'apprentissage aux échelons national/régional (surtout pour les technologies les plus récentes et les compétences en langues). « Attirer le capital humain à l'intérieur du système ».

VOTE

34 ✓ 3 ✗

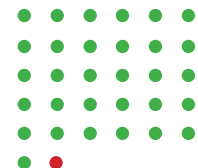


1. Une action humanitaire efficace parvient à toutes les personnes qui sont dans le besoin

L'accès à l'assistance et à la protection est limité par le manque de sécurité pour les humanitaires.

1. Rendre des fonds disponibles, notamment aux acteurs locaux.
2. Les principes humanitaires doivent être plus respectés.
3. Rechercher des solutions alternatives chez les acteurs non traditionnels.

31 ✓ 1 ✗



CRISES PROLONGÉES : Rôles & responsabilités identifiés par les participants



Dans les situations d'urgence prolongées,

les gouvernements devraient...

- Assumer la responsabilité du développement et de la fourniture des services de base/de sécurité sociale.
- Mettre sur pied une stratégie de développement globale contenant un fort élément de résilience (anticiper les crises potentielles), en collaboration avec les acteurs du développement national et international.
- Diriger (si possible) et mettre en œuvre (ou sinon faciliter) une action humanitaire impartiale.

La société civile devrait...

- Accompagner les pouvoirs publics dans la fourniture des services de base, et soutenir l'assistance humanitaire des pouvoirs publics ou des autres acteurs humanitaires dans les contextes de crise.

- Effectuer des évaluations et fournir des informations aux gouvernements ou mettre en œuvre la planification humanitaire dans les situations de crise.
- Donner aux populations les moyens de demander des comptes à leur gouvernement et aux autres acteurs humanitaires et du développement.

Les États voisins et les organismes régionaux devraient...

- Soutenir activement les processus de consolidation de la paix.
- Inclure les populations de réfugiés dans leur propre planification du développement afin de favoriser des solutions durables.

Les bailleurs de fonds internationaux devraient...

- User de leur influence politique pour soutenir les activités de consolidation de la paix.
- Encourager une participation accrue des acteurs du développement à la résolution des problèmes de fourniture des services de base dans les conflits de longue durée.
- Créer des conditions financières qui permettent une plus grande intégration de l'action humanitaire et de développement. Ces conditions pourraient passer par un financement pluriannuel accru. Toutefois :
 - pour certains donateurs, c'est compliqué sur le plan politique en raison des contrôles législatifs qui les empêchent d'être aussi souples.
 - Certains craignent que le financement pluriannuel devienne un nouveau carcan, et pensent qu'il doit être complété d'autres formes de financement.

Les acteurs humanitaires internationaux devraient...

- Mobiliser des ressources.
- Soutenir les organisations de la société civile dans leurs efforts de renforcement des capacités, y compris éventuellement des capacités de fournir des services et de créer des mécanismes qui rendent les gouvernements redevables.
- Combler les lacunes au niveau du soutien et de la protection humanitaire sous la direction des pouvoirs publics, dans la mesure où :
 - les pouvoirs publics autorisent une action impartiale, et
 - les pouvoirs publics/la société civile ne sont pas en mesure de répondre à tous les besoins.
- (Éventuellement) participer à des projets à long terme adossés à des plans de développement.

CRISES PROLONGÉES :

Analyse



Il demeure difficile de parvenir à un accord sur les changements structurels et comportementaux requis pour améliorer l'assistance dans ce contexte.

Les recommandations les plus courantes portaient sur les changements concernant les structures de financement.

Les crises prolongées constituent certains des environnements les plus difficiles où opèrent les humanitaires ; elles représentent en outre une part considérable du volume de travail humanitaire. Si l'on s'accorde à dire que la structure actuelle de l'intervention internationale pour les crises prolongées n'est pas optimale, il demeure difficile de parvenir à un accord sur les changements structurels et comportementaux requis pour améliorer l'assistance dans ce contexte. Les crises prolongées mettent par ailleurs en relief l'importance de réunir les personnes compétentes afin de mener à bien les réformes : beaucoup de participants au Forum international ont souligné que, tant que la conversation sur les crises prolongées n'aura lieu qu'entre les humanitaires à l'exclusion des organisations de développement, ces problèmes centraux demeureront irrésolus.

Les recommandations visant à améliorer l'action humanitaire dans le groupe des crises de longue durée portaient sur :

- La relation entre acteurs humanitaires et du développement, acteurs locaux ou nationaux ;
- Les structures de financement ;
- Les restrictions d'accès ;
- La protection ; et
- Les principes humanitaires.

Les recommandations les plus courantes portaient sur les changements concernant les structures de financement, et notamment :

- Le financement pluriannuel ;
- Faire en sorte que le financement soit plus flexible et davantage mis à la disposition des acteurs locaux ; et
- Créer des mécanismes de financement qui accroissent la cohérence entre le financement humanitaire et de développement.

Dans les séances sur les rôles et responsabilités, les bailleurs de fonds ont été spécifiquement exhortés à fournir un financement plus

prévisible sous forme de financements pluriannuels. Les délégués qui représentaient les organismes de donateurs ont cependant émis des réserves, soulignant que la politique du pays d'accueil risquait parfois de les empêcher d'être aussi souples et prévisibles qu'ils le souhaitaient. De plus, certains pensaient que le financement pluriannuel lui-même pouvait devenir un « nouveau carcan » et qu'il devait être assorti d'autres types de financement fondés sur les besoins du contexte.

S'agissant du besoin de respecter davantage les principes humanitaires et une action dans les crises prolongées fondée sur des principes, un délégué a fait remarquer que,

« [Il faut qu'il y ait] une discussion honnête à propos des compromis qui entrent en jeu dans la décision entre différents principes humanitaires, en particulier entre ceux d'humanité et de neutralité, et donc quand rester, quand partir et pourquoi ces décisions sont prises. »

« [Il faut qu'il y ait] une discussion honnête à propos des compromis qui entrent en jeu dans la décision entre différents principes humanitaires, en particulier entre ceux d'humanité et de neutralité

L'État ne doit pas être considéré comme un monolithe : l'appareil de l'État comprend de nombreuses strates et structures.

En lien avec cette remarque, certains ont appelé à « s'adresser aux acteurs non traditionnels pour rechercher des solutions alternatives », ces derniers étant susceptibles d'avoir accès aux populations là où les acteurs humanitaires traditionnels n'y parviennent pas.

Autre centre d'intérêt – mais aussi source de désaccord : dans quelle mesure les États pourraient accepter le principe d'une assistance humanitaire impartiale dans une crise prolongée, surtout lorsqu'ils sont protagonistes dans des conflits internes de longue durée. Il est difficile de généraliser au sujet de la relation idéale entre l'État et les acteurs humanitaires, car tout dépend de l'orientation de l'État en question. Il y a cependant lieu de noter que :

- L'État ne doit pas être considéré comme un monolithe : l'appareil de l'État comprend de nombreuses strates et structures, et les acteurs internationaux devraient normalement pouvoir collaborer avec certains éléments de l'État.

- Le dialogue humanitaire avec l'État – et notamment le degré d'action menée sous la direction de l'État et d'acceptation de la coordination par les structures de l'État des acteurs humanitaires internationaux dans les crises prolongées – est étroitement lié au degré de facilitation d'une action humanitaire impartiale par l'État. On pourrait probablement envisager une forme d'évaluation objective, par un tiers, du degré d'autorisation d'une action impartiale par les États, qui permettrait aux humanitaires de prendre des décisions et de les justifier. Toutefois, il est plus probable que les États et les humanitaires internationaux trouvent un point d'équilibre par le biais de négociations directes.

De l'avis général, les acteurs du développement international, en partenariat avec les gouvernements, devraient faire plus pour résoudre les problématiques liées à la prestation des services de base dans les situations d'urgence qui durent, et que les politiques internationales devraient faire plus pour promouvoir la consolidation de la paix et la stabilité. Pour

autant, il y a eu beaucoup de discussions sur la nature exacte des différents rôles des acteurs humanitaires et du développement, et sur la relation appropriée entre eux dans les situations de crise prolongée. Si pour certains délégués ces rôles étaient une question de démarcation court terme/long terme, pour d'autres l'humanitarisme se définissait par un type précis de vulnérabilité ou de besoin. Pour reprendre les paroles d'un délégué,

« [...] Je ne crois pas qu'il nous faille généraliser en disant que l'action humanitaire concerne le court terme. Si une population est systématiquement soumise à des traitements choquants, année après année après année, cela reste du ressort des humanitaires. Je pense que personne ne dirait, tu sais, la Syrie, ben elle entre dans sa cinquième année de crise, le moment est venu de céder la place aux acteurs du développement. »

Un autre délégué a remis en question le réalisme d'une « passation des pouvoirs » dans une crise prolongée :

« Je ne crois pas que cela soit une question de céder la place [...] de penser que les humanitaires doivent se retirer parce que les gens du développement arrivent, etc. ; ce n'est tout simplement pas réaliste et ce n'est en fait pas ce qui se passe [...] Nous devons sortir de cet état d'esprit qui consiste à dire “humanitaires puis développement”. Il faudrait plutôt dire “humanitaires et développement”. Que peuvent-ils accomplir ensemble, plutôt que [d'avoir] un lien continu de l'action humanitaire au développement ? »

Les acteurs du développement international, en partenariat avec les gouvernements, devraient faire plus pour résoudre les problématiques liées à la prestation des services de base dans les situations d'urgence qui durent.



3e PARTIE : **Adapter le système**

Le Forum international a été développé sur l'hypothèse selon laquelle le succès de l'action humanitaire internationale dépend, dans une grande mesure, du degré d'adaptation des activités humanitaires au contexte précis du pays et de la crise. À l'heure actuelle, le système humanitaire a tendance à utiliser une stratégie unique applicable à toutes les crises. Une démarche plus porteuse pourrait consister à travailler différemment dans différents contextes et à pouvoir changer de méthodes de travail dans un pays donné au fur et à mesure que la situation évolue.

Au cours du Forum international, les délégués ont clarifié les rôles et les activités idéaux des principaux acteurs dans chaque contexte (voir 2e partie). Si l'on constate de nombreux recouvrements entre contextes, les portraits émergents de ces six contextes ont présenté une palette de fonctions et d'activités que les acteurs internationaux – à savoir, l'ONU, les OING et les bailleurs de fonds – devraient exercer. La question de la souplesse se pose alors. À quoi devront ressembler les systèmes et les pratiques des acteurs humanitaires internationaux afin de remplir la gamme variée de rôles qu'ils seront censés jouer dans les contextes de catastrophes à survenue rapide, de conflits, de crises prolongées et récurrentes, de mégacatastrophes et de catastrophes urbaines ? Quelle est la meilleure conception pour avoir un système qui puisse faire face simultanément à la Syrie, à l'Ebola, au tremblement de terre de Katmandou, à la situation en République centrafricaine, à la sécheresse récurrente au Sahel et à bien d'autres situations d'urgence ?

Plus précisément, les délégués ont été invités à examiner comment rendre plus souples et plus à même de répondre aux besoins des différents contextes les cinq éléments suivants :

- **Financement** : Les règles, mécanismes et procédures grâce auxquels une organisation acquiert et dépense ses ressources financières ;
- **Gouvernance** : Les mécanismes et structures au moyen desquels le système international s'autorégule, prend les décisions, coordonne et assure la qualité ;
- **Ressources humaines et compétences** : Les processus organisationnels qui déterminent le nombre de travailleurs, leur qualité professionnelle et leur niveau de compétences. Pour les organisations humanitaires, cela comprend notamment des capacités d'intensification destinées à l'intervention d'urgence ;
- **Programmation** : La façon dont une organisation décide d'une action à mener, et des moyens de le faire ;

- **Gestion de l'information et des connaissances :** Les outils et les processus qu'emploie une organisation pour recueillir, analyser, partager et contrôler l'information afin d'informer ses activités et ses décisions.

Lors de la dernière séance du Forum international, les délégués ont recensé les recommandations qui, à leurs yeux, seraient le mieux à même de rendre le système humanitaire international plus souple et plus adaptable pour promouvoir une action humanitaire efficace dans tous les contextes de crise. Ces recommandations ont fait immédiatement l'objet d'un vote parmi les personnes présentes, afin de refléter l'étendue du soutien pour chacune des réformes proposées. Nous reproduisons ici les recommandations ayant reçu le niveau de soutien le plus élevé dans chaque catégorie (une liste complète des recommandations et les résultats du sondage issus de la dernière séance du Forum international figurent en annexe).

En général, les recommandations correspondaient à trois types de changement : adaptations d'éléments de structures et pratiques existantes ; création de nouvelles pratiques et sous-structures ; révision ou refonte considérable des structures existantes. Le tableau 1 résume la répartition des recommandations par rapport à ces trois types de changement.

Seules deux recommandations appelaient à une importante refonte des structures existantes : la première demandait la décentralisation de la prise de décision vers l'IASC ; la seconde, « une réforme des mandats et des rôles des agences onusiennes afin de mieux répondre aux besoins humanitaires fondamentaux des populations affectées ». Des 19 recommandations soumises au sondage, cette dernière a de loin obtenu le plus fort soutien, le taux de 72 % indiquant un « solide appui » en faveur de cette recommandation.

TABLEAU 1 : RÉPARTITION DES RECOMMANDATIONS SELON TROIS TYPES DE CHANGEMENT

TYPE DE CHANGEMENT	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS
Adapter/améliorer les pratiques et structures existantes	10
Propositions de nouvelles pratiques ou structures	7
Importante refonte des pratiques et structures	2

Le degré de capacité du WHS à aborder une importante refonte dépend du type de processus de changement envisagé lors du sommet (se reporter aux réflexions sur la façon dont le changement s'opère dans la 4e partie). Il y a lieu de souligner que la plupart des recommandations n'ont pas appelé à une refonte ; loin de refléter des recommandations au « plus petit dénominateur commun », cela pourrait plutôt indiquer que certaines des voies les plus évidentes vers des améliorations concrètes consistent à réaliser des adaptations et à proposer de nouvelles pratiques ou structures.

Si toutes les recommandations avaient vraisemblablement des chances de mener à une meilleure action humanitaire, elles ne portaient pas toutes directement sur la conception de systèmes et de stratégies souples. Beaucoup de recommandations, et le débat plus général autour de la souplesse, ont tendance à considérer la localisation, la décentralisation et l'inclusion d'une plus grande diversité d'acteurs comme les principaux moyens grâce auxquels l'action humanitaire peut devenir efficace dans

chaque contexte. Or, il existe une différence entre spécificité au contexte et souplesse.

L'action humanitaire spécifique au contexte renvoie à la façon dont une intervention est adaptée aux exigences, capacités et besoins particuliers d'un contexte unique donné. C'est une notion distincte de celle de souplesse, qui désigne l'aptitude d'un seul acteur ou système à se déplacer d'un contexte à l'autre, en s'adaptant à leurs différentes exigences.

Bon nombre des recommandations en faveur « d'adapter le système international » privilégiaient la localisation des ressources, de la prise de décision et des pouvoirs de coordination pour l'action humanitaire. Bien que cela puisse encourager une intervention plus spécifique au contexte, cela ne résout pas la question du besoin de souplesse dont font l'expérience certains acteurs internationaux (bailleurs, OING, ONU, etc.) qui traversent une multitude de contextes tout en demeurant des organisations uniques. Pour un bailleur international ou une agence de l'ONU, tous les aspects de la gestion financière, de la programmation ou de la gouvernance ne peuvent pas être

décentralisés. Dès lors, au-delà du soutien exprimé en faveur de ressources et de pouvoir accrus pour les acteurs locaux et nationaux, la question demeure de savoir comment les acteurs internationaux peuvent être rendus plus souples pour répondre efficacement aux exigences de chaque contexte, ou du même contexte au fur et à mesure qu'il évolue.

Dans ce but, certaines recommandations ont prescrit de nouveaux objectifs et points de référence qui, s'ils sont utiles pour garantir que les acteurs internationaux se conforment à certains objectifs, n'expliquent pas clairement comment ils favoriseraient un financement, une gouvernance ou une programmation souple et sensible au contexte. Ils semblent davantage viser à améliorer l'action humanitaire qu'à la rendre plus souple. D'autres recommandations semblaient aborder la question de la souplesse plus directement, en appelant à plus de forums et de pratiques autour de la mise en commun et la coopération. Cette approche de la souplesse reflète peut-être le point de vue selon lequel, dans un système humanitaire international qui est vraiment plus une constellation d'acteurs

qu'un organe centralisé, la voie vers une souplesse accrue dépend d'un renforcement des liens entre les différents acteurs au sein de ce système humanitaire et d'une meilleure exploitation de leur capacité collective de différentes façons et dans divers contextes.

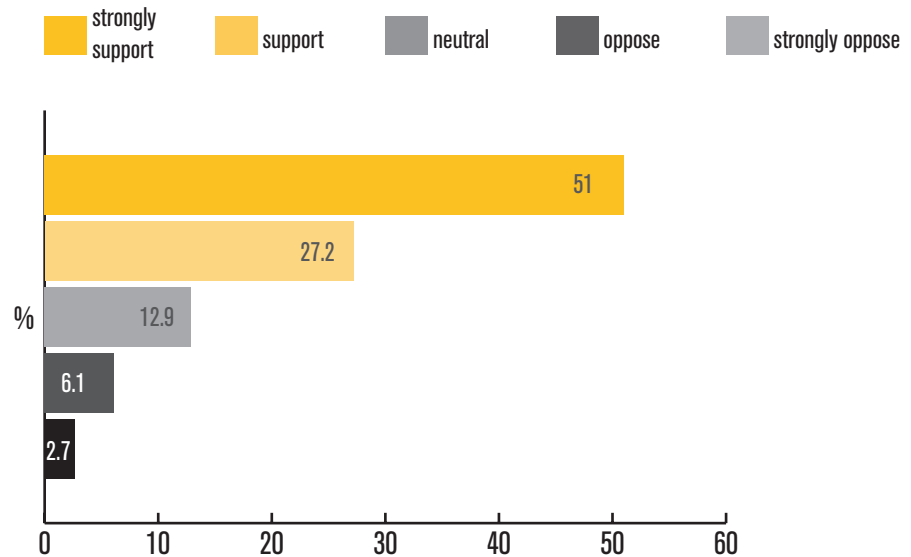
Certaines recommandations semblent davantage viser à améliorer l'action humanitaire qu'à la rendre plus souple. D'autres recommandations semblaient aborder la question de la souplesse plus directement, en appelant à plus de forums et de pratiques autour de la mise en commun et la coopération.

Le plus de voix

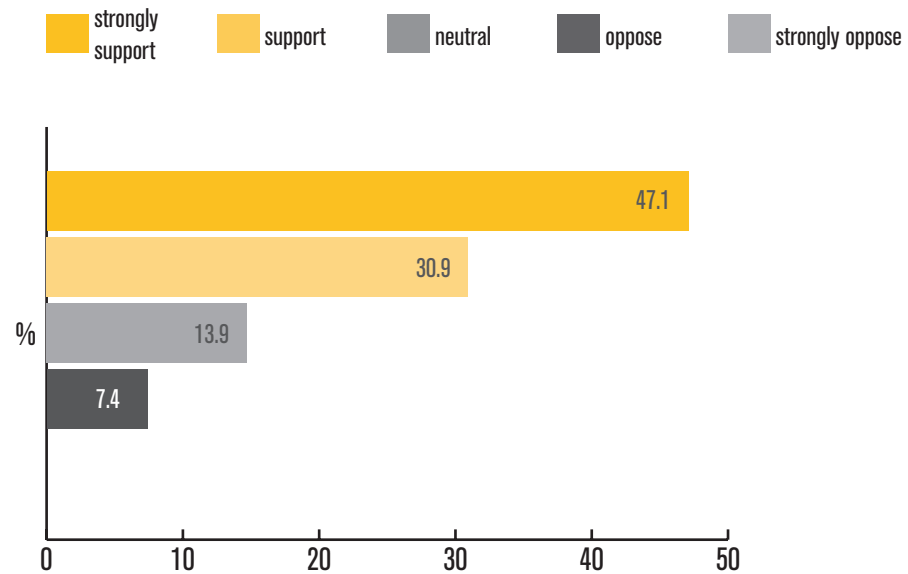
Recommandations sur le financement



Les bailleurs institutionnels, privés et nationaux devraient élargir l'accès direct à des financements flexibles et rapides en faveur des travailleurs sur le terrain et des acteurs nationaux et locaux à hauteur de x % par an (dans les régions d'avantage comparatif) et les assortir d'objectifs pour l'investissement dans le renforcement des capacités. Cela pourrait inclure les outils suivants : évaluation préalable, appels d'offres pour la gestion des fonds (plutôt que l'ONU), évaluations indépendantes des résultats.



Les bailleurs de fonds devraient 1) proposer des options de financement pluriannuel plus coordonnées dans les contextes applicables, et 2) fixer d'ambitieux points de référence pour le calendrier des décaissements des bailleurs à l'échelon local.

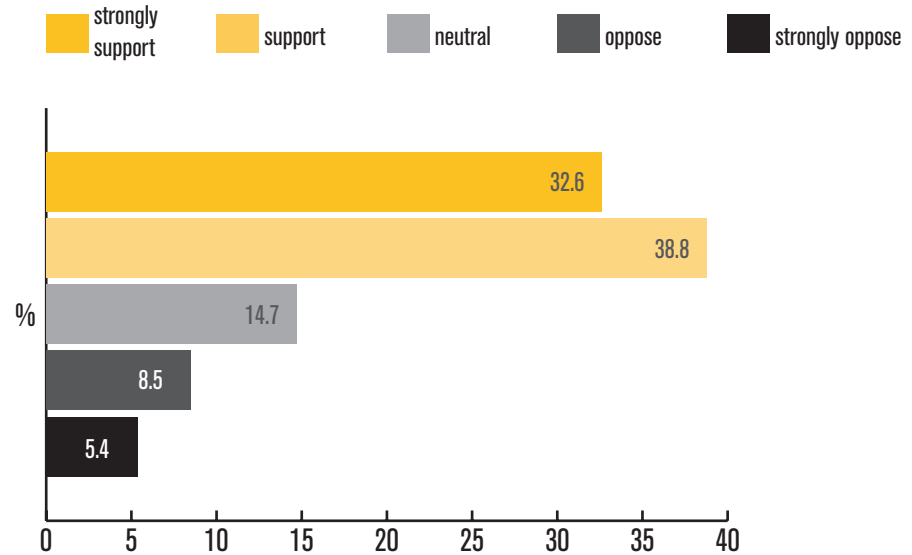


Le plus de voix

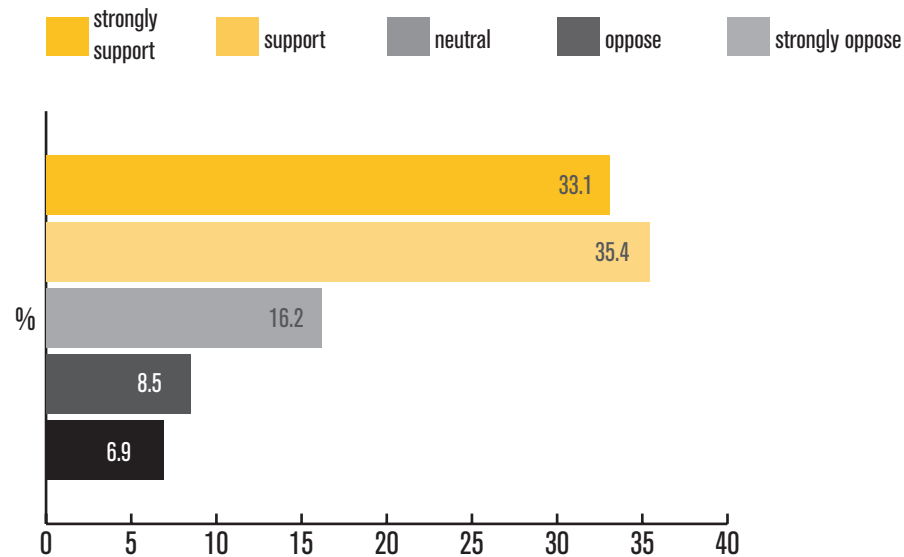
Recommandations sur les connaissances & l'information



Toutes les propositions d'assistance humanitaire incorporeront les enseignements tirés (le financement des bailleurs sera conditionnel à cela). Le système humanitaire subventionnera un méga-portail/répertoire de données d'intervention collaboratives qui comprendra des ressources communautaires inexploitées et des institutions universitaires du Sud et du Nord.



Il devrait y avoir une plateforme d'informations partagée d'un code commun et de collecte des données à laquelle contribueraient toutes les agences. Un nouvel écosystème ou réseau d'acteurs indépendants, tels les groupes de réflexion, universitaires, ONG spécialisées (par exemple ACAPS), environnements de gestion des connaissances internes, susceptible, à partir de systèmes de données partagées (ou base de connaissances) de produire des analyses concurrentes pour soutenir les décideurs.

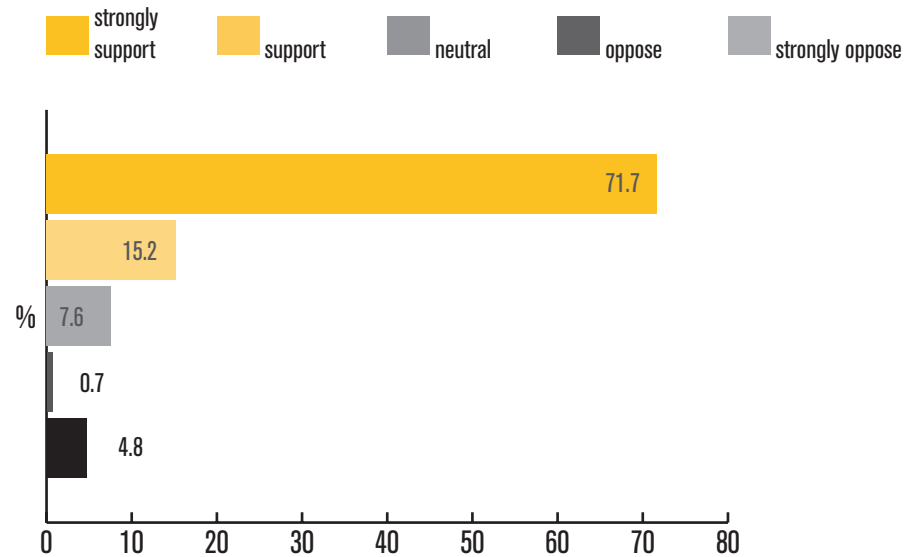


Le plus de voix

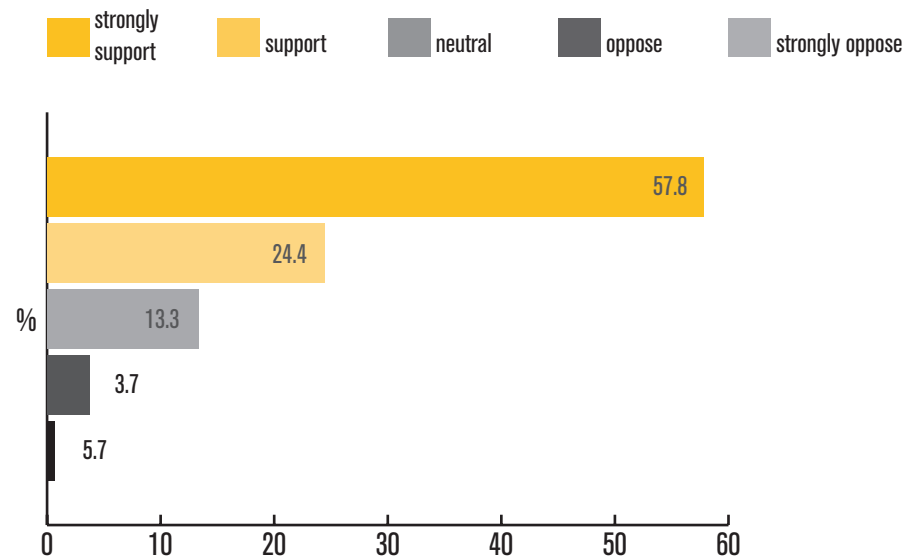
Recommandations sur la gouvernance



Un système plus collaboratif et complémentaire s'impose, avec moins de chevauchements, de duplications et de lacunes dans les agences. Le secrétaire général devrait appeler à une réforme des mandats et des réformes des agences onusiennes afin de mieux répondre aux besoins humanitaires fondamentaux des populations affectées.



Il devrait y avoir une tribune ouverte pour les retours d'information concernant les besoins satisfaits dans chaque crise/contexte et provenant des populations affectées. Elle devrait être gérée par un organe autonome.

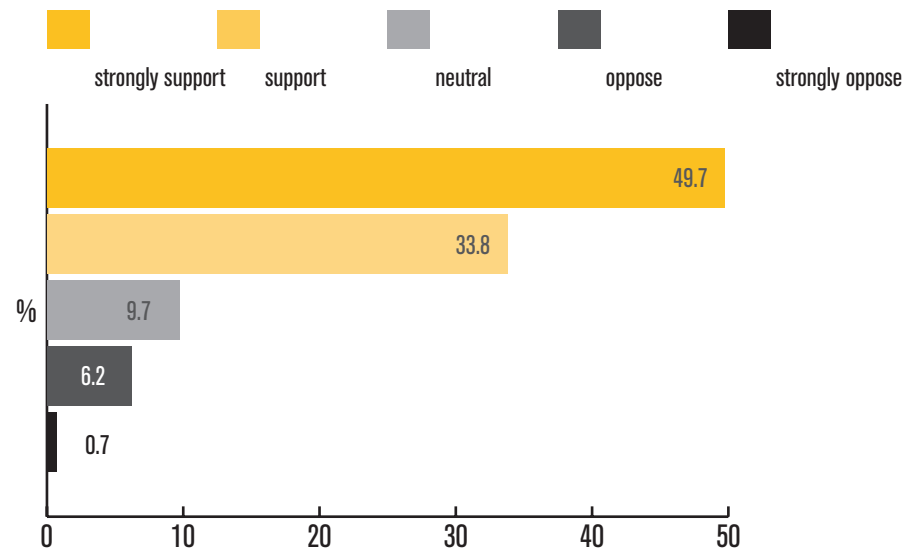


Le plus de voix

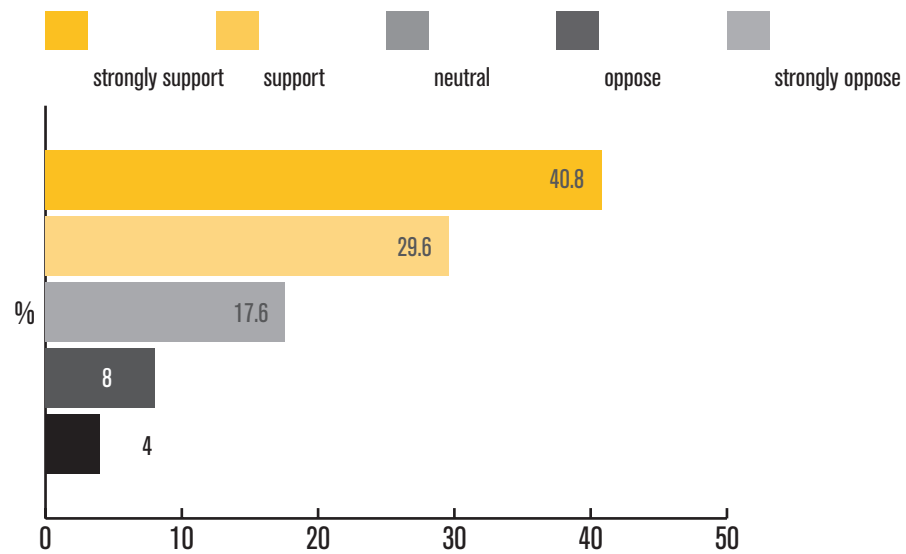
Recommandations sur les ressources humaines et les compétences



Toute personne qui apporte une assistance humanitaire devrait avoir la formation nécessaire pour exercer ses fonctions – ceux qui ont actuellement des capacités de formation devraient proposer leurs possibilités aux autres.



Un processus de sélection transparent où le personnel local est doté des capacités et des compétences souhaitées devrait cadrer avec la capacité décisionnelle de mener une action plus efficace dans un contexte localisé.

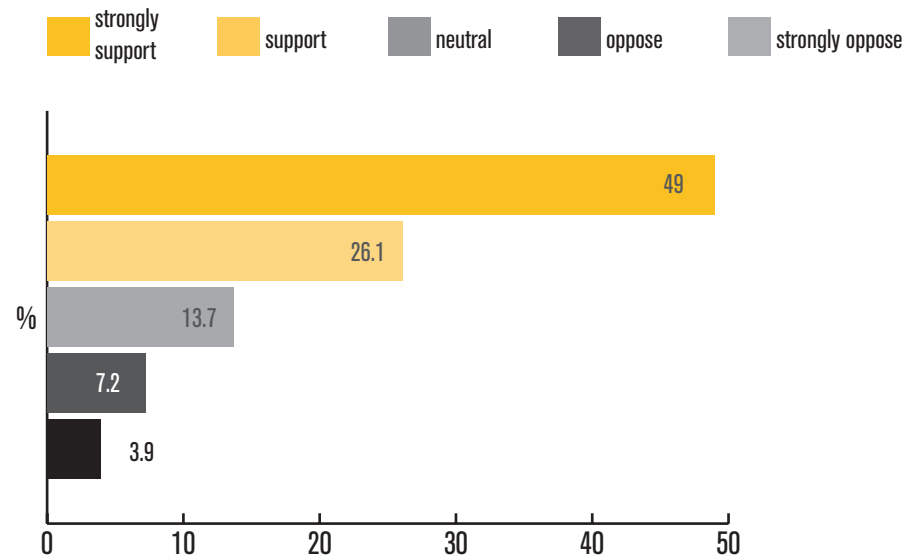


Le plus de voix

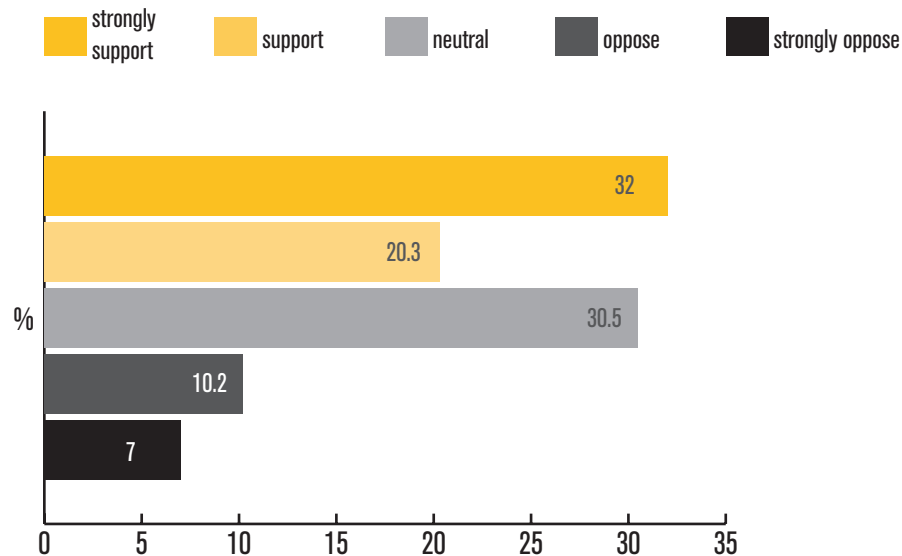
Recommandations sur la programmation



Les bailleurs de fonds et les agences onusiennes encouragent des communications accrues au sein des organisations et entre elles, les apprentissages réciproques et la délégation de la prise de décision en faveur d'une plus grande capacité à identifier constamment les réalités, les besoins et les priorités changeantes et multidimensionnelles des communautés affectées.



Les bailleurs de fonds et les cadres supérieurs des agences opérationnelles adoptent une nouvelle approche standard et pragmatique en matière du contrôle, dont les éléments seraient les suivants : collaboration avec les équipes sur le terrain, prise de décision en temps utile, subsidiarité (reconnaissance qu'ils font partie d'un effort plus vaste), rapports narratifs légers (non quantitatifs par rapport aux objectifs de production).





4e PARTIE : **Réflexions et thèmes transversaux issus du Forum international**

Le Forum international a engendré un débat sur la façon dont le système international doit évoluer pour mieux intervenir dans différents contextes de crise. Analysant les recommandations issues de cet événement, le secrétariat d'ALNAP propose trois axes de réflexion et d'analyse : 1) la question du contexte et de son importance ; 2) les questions transversales, notamment les points de désaccord ou de tension ; 3) le processus, en particulier la forme que prennent les processus de changement et les implications pour le WHS.

On observe une variété de questions prioritaires qui diffèrent d'un contexte à l'autre.

AMÉLIORER L'ACTION HUMANITAIRE : LE CONTEXTE EST-IL IMPORTANT ?

Si on dispose de beaucoup d'informations empiriques confortant l'idée selon laquelle les différents contextes d'intervention présentent des obstacles différents pour une action humanitaire efficace, et exigent donc des réformes différentes, peu de travaux systématiques ont été réalisés allant dans ce sens.⁵

Le Forum international s'est mis à tester cette idée en séparant ses délégués en six groupes de contextes différents et en leur demandant de relever des recommandations pour améliorer l'action humanitaire dans leur contexte. Les délégués ont été invités à choisir un contexte en fonction de leur expertise et de leur expérience de l'action humanitaire.

Chaque groupe avait reçu les mêmes données de départ : les dossiers d'information, décrits dans la 1re partie, qui fournissaient les données de base générale sur l'état de la performance humanitaire, une liste des principaux obstacles et une liste de synthèse des recommandations

susceptibles de supprimer ces obstacles. Chaque groupe a recensé les principaux obstacles pour leur contexte et les recommandations sur la manière de les éliminer. L'ensemble des obstacles et recommandations pour chaque contexte a ensuite fait l'objet d'un exercice de classement par ordre de priorité auquel ont pris part les délégués du Forum international.

Si le contexte est important, nous pouvons nous attendre à ce que les obstacles et – surtout – les recommandations visant à améliorer l'action humanitaire diffèrent d'un contexte à l'autre. On peut s'attendre en outre à ce que les recommandations que les délégués ont ordonnées par priorité soient différentes dans chaque contexte. Si, en revanche, les obstacles et recommandations étaient largement les mêmes dans tous les groupes, cela contredirait cette conclusion : la façon dont le secteur analyse les principaux obstacles auxquels est confrontée l'action humanitaire et les recommandations qui permettraient le mieux de lutter contre ces obstacles sont en fait assez générales et peu spécifiques au contexte.

⁵ Avec une exception : Ramalingam et Mitchell (2014).

AINSI, QU'AVONS-NOUS CONSTATÉ ? LE CONTEXTE EST-IL IMPORTANT ?

Si l'on examine uniquement les recommandations prioritaires les plus élevées pour les six contextes (les trois recommandations les plus plébiscitées pour chacun des contextes), on observe une variété de questions prioritaires qui diffèrent d'un contexte à l'autre.

Dans les **conflits**, les recommandations prioritaires portaient sur les questions d'**accès**, notamment l'accès par le biais d'un **dialogue accru entre toutes les parties au conflit**, plus de **formation du personnel** sur les méthodes de négociation de l'accès, une **meilleure analyse** des obstacles à l'accès et une action de **plaidoyer à haut niveau** fondée sur cette analyse.

Le groupe des crises **récurrentes** s'est davantage intéressé au **manque de coordination entre les acteurs du développement et les humanitaires** ; pour combler cette lacune, il a proposé **un pacte contraignant pour la gestion collective des crises** ; il a également appelé à

réformer les mécanismes de financement pour encourager les **acteurs locaux/nationaux à assumer un rôle de direction** et à proposer **des financements plus flexibles** adaptés à une crise en fonction de son évolution dans le temps.

Le groupe des **crises prolongées** avait des points communs avec les groupes conflits et crises récurrentes : ses recommandations prioritaires étaient centrées sur la **réforme des mécanismes de financement en vue de parvenir à une plus grande cohérence entre le financement du développement et celui de l'action humanitaire** et la lutte contre les **problèmes d'accès**. À l'instar du groupe conflit, il a abordé la question des **lacunes de compétences dans le système humanitaire**. Cependant, au lieu de proposer plus de formation pour le personnel humanitaire, ces recommandations préconisaient de faire venir les compétences de spécialistes situés en dehors du secteur humanitaire et de privilégier les équipes de leadership, plutôt que les individus, afin d'assurer que le personnel recruté localement participe davantage à la prise de décision.

Dans les conflits, les recommandations prioritaires portaient sur les questions d'accès

Le groupe des crises récurrentes s'est davantage intéressé au manque de coordination entre les acteurs du développement et les humanitaires.

Dans le groupe des crises à survenue rapide, les recommandations prioritaires se sont presque entièrement intéressées à la localisation et à la modification des rôles dans l'intervention.

Dans le groupe des **méga**-crises, les recommandations prioritaires concernaient le **manque de redevabilité pour la mauvaise programmation**, le **besoin de mieux mettre en œuvre les activités de protection** dans l'action humanitaire, ainsi que le besoin de créer des mécanismes de recueil d'informations sur les groupes démographiques que l'assistance humanitaire ne parvient pas à atteindre et de suivre l'action menée sur la base de ces informations afin d'**assurer que l'action humanitaire est ciblée en fonction des besoins et non de la facilité**.

Dans le groupe des crises à **survenue rapide**, les recommandations prioritaires se sont presque entièrement intéressées à la localisation et à la modification des rôles dans l'intervention : l'accent est mis notamment sur un **rôle accru des gouvernements** via les mécanismes de coordination de la préparation aux catastrophes, les plans d'action nationaux et un **changement au niveau des attitudes internationales** en faveur d'un rôle davantage de facilitation, guidé par l'humilité et la subsidiarité.

De même, dans le groupe des crises **urbaines**, les recommandations prioritaires portaient sur le **renforcement et la mise en place de systèmes et de structures locaux** au moyen de **démarches monétaires**, permettant d'autonomiser les réseaux locaux et d'accroître les investissements pour renforcer la primauté du droit dans les environnements urbains fragiles. Pour ce contexte, les recommandations les plus plébiscitées concernaient la **réponse aux besoins non satisfaits des groupes vulnérables précis**, grâce à de meilleurs filets de sécurité et une reconnaissance juridique des droits des migrants et des IDPS.

Ainsi observons-nous en général qu'il existe des axes prioritaires différents pour chacun des groupes de contexte, ce qui donne à penser que dans chaque contexte des obstacles différents doivent être surmontés et, par conséquent, que le contexte est un facteur important dans l'amélioration de l'action humanitaire. On constate cependant que plusieurs contextes ont en commun certains axes de progrès importants : accès, financement et amélioration du soutien aux acteurs locaux et nationaux.

En ce qui concerne les schémas plus larges, si on examine tout l'éventail de recommandations issues de tous les groupes (et pas seulement les trois premières découlant de l'exercice de classement), on observe plus de chevauchements entre les obstacles et les recommandations pour certaines paires de contextes : les crises urbaines et à survenue rapide affichaient des chevauchements significatifs au niveau de leurs obstacles, ce qui est peut-être le reflet des infrastructures viables du pays hôte qu'elles auraient comme trait contextuel commun. Les contextes de crises prolongées et récurrentes présentaient eux aussi des chevauchements, notamment sur les questions soulevées au sujet de la relation entre les acteurs humanitaires et ceux du développement. Cela s'explique par les facteurs de crise prépondérants et sous-jacents que ces types de contextes ont en commun – à savoir, un manque de capacités de développement et soit une instabilité permanente, soit un risque perpétuel.

En dehors de cela, malgré une certaine variété des recommandations pour chaque contexte, la plupart, sinon tous, avaient en commun un ensemble de questions centrales. On recense ainsi :

- 1. Amélioration de l'accès :** Identifier et surmonter les nombreux et divers obstacles à l'accès, non seulement des acteurs humanitaires aux populations affectées mais aussi l'accès de ces dernières à une assistance humanitaire ;
- 2. Réforme financière :** Améliorer les structures financières, notamment grâce à des financements plus flexibles et pluriannuels ;
- 3. Soutien à l'action des populations affectées :** Réformer les stratégies d'assistance humanitaire de sorte que celle-ci favorise une plus grande initiative des populations affectées, soit davantage à l'écoute de celles-ci et instaure une plus grande redevabilité dans le système pour y parvenir ;
- 4. Soutien aux capacités locales/nationales :** Soutenir l'action des acteurs locaux et nationaux, financièrement et par le renforcement des capacités (cette recommandation figurait même dans les groupes conflits et crises prolongées) et, de manière plus générale, rendre l'action humanitaire et ses structures de gouvernance plus locales.

De même, dans le groupe des crises urbaines, les recommandations prioritaires portaient sur le renforcement et la mise en place de systèmes et de structures.

**Le contexte est bel et bien important ;
Mais pas pour toutes les questions de réforme : plusieurs problématiques sont communes à tous les contextes, ou à plusieurs d'entre eux.**

5. Réforme des mandats/structurelles :

Réformer les structures ou les mandats de certaines institutions (dans certains cas, les bailleurs de fonds, dans d'autres les agences onusiennes ou les OING) ;

6. Spécificité du contexte : Élaborer des stratégies et des analyses spécifiques à chaque contexte d'opération.

Ce dernier point est revenu le plus fréquemment : 21 fois dans les obstacles et les recommandations dans tous les six groupes de contexte.

Ceci nous amène à conclure que, globalement :

- Le contexte est *bel et bien* important ;
- Mais pas pour toutes les questions de réforme : plusieurs problématiques sont communes à tous les contextes, ou à plusieurs d'entre eux ;
- Souvent le contexte compte le plus au niveau des interventions individuelles (mettre en place les outils pour cerner chaque contexte d'intervention est plus important que développer des procédures opératoires standard pour différents « types » de contexte).

Le contexte est *bel et bien* important : améliorer l'accès et le droit international humanitaire est plus important dans les situations de conflit, alors que pour les méga-catastrophes futures, on considère essentiel de renforcer le caractère central des activités de protection et de veiller à ce que l'assistance humanitaire soit motivée par les besoins plutôt que par ce que les humanitaires trouvent plus facile à mettre en œuvre. Se préoccuper de la relation entre les acteurs humanitaires et ceux du développement et réformer les structures de financement actuelles sont plus importants pour les crises prolongées et récurrentes ; développer de meilleures méthodes qui autonomisent et renforcent les structures et les capacités locales est plus une priorité dans les contextes de crises à survenue rapide et urbaines.

Cependant, le contexte est important de manière plus fondamentale pour comprendre chaque situation précise de crise et intervenir efficacement. En fait, ce degré de compréhension et de spécificité du contexte serait plus pertinent que comprendre le type de contexte. Les recommandations émises dans les

six groupes cadrent avec l'opinion selon laquelle la meilleure façon de cerner le contexte est au moyen d'outils et de pratiques plus raffinés permettant aux humanitaires de comprendre et de mettre en place des plans sur mesure pour chaque crise individuelle. Cela nous renvoie, là encore, à l'importance de la souplesse, que nous avons traitée dans la 3e partie : s'il est essentiel pour assurer une intervention appropriée au contexte de valoriser le pouvoir et le rôle des acteurs locaux et nationaux, les outils et les pratiques qui permettent aux acteurs internationaux de cerner divers contextes d'intervention et d'adapter leurs stratégies de la manière appropriée sont eux aussi critiques.

THÈMES TRANSVERSAUX

Sur l'ensemble de la synthèse, des discussions et des réalisations issues du Forum international, six thèmes clés sont ressortis :

1. Il devrait y avoir beaucoup moins d'intervention internationale directe dans l'action humanitaire. Pour ce faire, les États

affectés, les bailleurs de fonds et les agences nationales et internationales devront opérer des changements majeurs.

2. Le système humanitaire international présente d'énormes lacunes analytiques qui nuisent considérablement à l'efficacité et freineront toute tentative future d'améliorer sa performance.
3. Il y a un décalage entre les valeurs du système humanitaire international et ses pratiques.
4. Bien qu'il y ait un soutien solide en faveur d'un examen des mandats et des structures du système humanitaire, notamment de l'ONU, cette question continue de diviser l'opinion.
5. Il faut s'employer de toute urgence à clarifier la relation entre les acteurs humanitaires internationaux et les activités qui s'attaquent aux causes profondes des crises – le développement humain et la résolution des conflits – en y incluant le processus du WHS.
6. Des difficultés persistent au niveau du leadership et de la coordination.

1. Il devrait y avoir beaucoup moins d'intervention internationale directe dans l'action humanitaire. Pour ce faire, les États affectés, les bailleurs de fonds et les agences nationales et internationales devront opérer des changements majeurs.

Les débats du Forum international permettent de penser qu'il y avait un solide soutien, en principe, en faveur d'un leadership national de la préparation aux crises et de l'intervention, et en faveur d'une intervention internationale moins directe dans l'action humanitaire. C'était notamment le cas dans les catastrophes naturelles et les crises récurrentes.

Toutefois, même dans les conflits, les crises prolongées et les situations de violence urbaine, l'on s'accordait à dire que les États devraient s'acquitter de leurs obligations envers leur peuple, en matière de prestation de services et de protection – mais il n'était pas évident de savoir ce qui pouvait être fait de plus pour s'assurer que les États s'exécutent. Les délégués ont également expliqué que, même lorsque l'État est partie à un conflit, certaines agences du gouvernement continuaient souvent à assurer certains services,

Dans bien des cas, le leadership national obligerait les gouvernements à accorder plus d'attention et de soutien au renforcement de leurs capacités

et que toute aide extérieure devait chercher autant que possible à renforcer ces capacités. De plus, il a été proposé que la communauté internationale établisse une forme de mesure objective, par un tiers, permettant d'évaluer dans quelle mesure les États autorisent une action impartiale, ce qui aiderait les humanitaires à prendre leurs décisions et à les justifier.

Dans les méga-crisis, si les délégués s'entendaient pour dire que les gouvernements devraient gérer leur intervention dans la mesure du possible, on reconnaissait aussi qu'ils pouvaient devenir dépassés par la situation. En conséquence, les acteurs de l'aide internationale doivent être prêts à diriger la planification et la mise en œuvre de l'intervention.

À l'heure actuelle, les États se heurtent souvent à des obstacles lorsqu'ils veulent diriger les activités humanitaires. Bon nombre de ces contraintes sont d'ordre financier, mais elles reflètent aussi ces choix politiques et les allocations budgétaires. Dans bien des cas, le leadership national obligerait les gouvernements à accorder plus d'attention et de soutien au renforcement de leurs capacités, via

le développement de structures administratives et de cadres d'orientation efficaces conçus pour les interventions d'urgence. Comme on l'a noté plus haut, leadership supposerait également un engagement des États à remplir leurs obligations envers leurs citoyens.

Le leadership national dépasse l'État, toutefois, pour englober les OSC. Les délégués étaient nombreux à appuyer l'idée que les OSC/ONG nationales et locales devaient être reconnues pour le rôle vital qu'elles jouent d'ores et déjà dans tous les contextes de l'action humanitaire, et qu'elles devraient être davantage accompagnées dans leur travail d'aide et de protection, afin d'assurer la participation des populations vulnérables et à risque à la planification et à l'intervention, et de jouer un rôle moteur pour demander des comptes au gouvernement et aux autres acteurs humanitaires. Pour ce faire, des changements considérables devraient être effectués dans le système actuel de l'aide humanitaire. L'un des thèmes constants à cet égard était l'importance d'accroître les montants alloués directement par les bailleurs de fonds internationaux aux organisations nationales et locales. Cela pourrait nécessiter

des changements au niveau des procédures de présentation des informations et de redevabilité de la part des bailleurs. Les opinions étaient plus partagées sur la nécessité ou non pour le WHS de fixer des objectifs pour le pourcentage de financement dirigé vers les organisations nationales. Autre thème : le soutien au renforcement des capacités, notamment en matière de compétences spécialisées telles que la médiation et la résolution des conflits. On a en outre observé que, si les ONG devaient jouer un rôle plus important dans les conflits, les acteurs internationaux devraient réfléchir à la façon d'assumer leur responsabilité pour les risques auxquels celles-ci s'exposent et agir pour diminuer ses risques.

Troisième élément de la nationalisation de l'intervention : le rôle accru des organisations du secteur privé – et notamment nationales et locales. De l'avis général, les organisations du secteur privé devraient elles aussi faire partie de ces plans de préparation et d'intervention – en apportant un soutien spécialisé et en alignant leurs plans de continuité des opérations sur ceux des pouvoirs publics.

Les organisations internationales seraient toujours requises de combler certains « vides » spécialisés, techniques (à la demande des pouvoirs publics) et d'apporter une aide supplémentaire lorsque le gouvernement n'était pas en mesure d'agir ou pas disposé à le faire. Il s'agit là d'une réaffirmation du rôle que les organisations internationales *devraient* jouer à présent ; or, les participants étaient nombreux à penser que ces organisations n'avaient pas internalisé l'importance de la subsidiarité, et qu'à l'heure actuelle elles avaient tendance à intervenir par défaut même lorsque le gouvernement ou la société civile était capable et disposé à exercer cette fonction. Les organisations internationales devraient faire preuve de plus de prudence dans leur intervention, et les bailleurs et autres devraient réexaminer les facteurs qui incitent les acteurs internationaux à intervenir automatiquement et à évincer pour ainsi dire les acteurs nationaux.

Le consensus était moins solide au sujet du rôle des acteurs internationaux dans les situations de conflits armés – notamment dans les conflits entre États, les crises prolongées

Les délégués étaient nombreux à appuyer l'idée que les OSC/ONG nationales et locales devaient être reconnues pour le rôle vital qu'elles jouent d'ores et déjà dans tous les contextes de l'action humanitaire

Comment les organisations internationales peuvent-elles en même temps intervenir moins et accroître leurs capacités d'intervention, voire prendre les commandes, dans des situations où les capacités locales sont submergées ?

et les situations de violence urbaine. S'ils sont nombreux à souhaiter un rôle moins important pour les organisations internationales dans ces contextes, certaines organisations ont des mandats internationaux bien définis pour agir dans les conflits (mais pas forcément dans les situations de violence urbaine, où l'on observe une certaine résistance de la part des États à l'idée de voir les organisations internationales s'impliquer). En dehors de cela, plusieurs délégués ont observé que les agences internationales étaient dans la position de se comporter de manière impartiale dans ces contextes – impartialité que l'État ou les acteurs de la société civile pourraient trouver difficile – et qu'elles devaient donc continuer de jouer un rôle prépondérant dans la planification et l'exécution des programmes humanitaires. D'autres ont indiqué que les défis lancés aux principes humanitaires se présentaient aussi dans beaucoup de catastrophes naturelles, et que les acteurs internationaux pouvaient conserver un rôle de défenseurs des principes humanitaires dans tous les contextes. L'étendue du rôle des acteurs humanitaires internationaux

en matière de plaidoyer – tenter d'influencer les autres en vue de lutter contre les causes profondes des besoins humanitaires – a été beaucoup débattue (voir ci-dessous).

Tout ceci nécessiterait une réorientation fondamentale des priorités des agences humanitaires internationales. En général, celles-ci devraient jouer davantage un rôle de facilitation, et pourraient devoir améliorer leurs compétences en renforcement des capacités. Elles pourraient également avoir besoin de développer leurs capacités en matière de plaidoyer. Elles devraient aussi toutefois conserver des capacités opérationnelles dans des domaines spécialisés pour combler les lacunes, et éventuellement fournir un soutien d'urgence. Une question importante se dégage : comment les organisations internationales peuvent-elles en même temps intervenir moins et accroître leurs capacités d'intervention, voire prendre les commandes, dans des situations où les capacités locales sont submergées ? En particulier, comment y parvenir d'une manière qui n'entraîne pas de sacrifices importants en termes d'efficacité ?

2. Le système humanitaire international présente des lacunes analytiques qui nuisent considérablement à l'efficacité et freineront toute tentative future d'améliorer sa performance.

Sur l'ensemble des recommandations et débats du Forum international, les délégués ont régulièrement souligné diverses lacunes et limites concernant les données, l'analyse et la compréhension – en bref, les lacunes analytiques du système. Cela est particulièrement important pour permettre une intervention appropriée au contexte, comme nous l'avons abordé dans la 1re partie. Il existe une demande manifeste de meilleures données, notamment concernant les besoins, les flux de financement humanitaire et les vulnérabilités de groupes démographiques spécifiques. Il est en outre largement admis que l'on a besoin de meilleures capacités analytiques de manière généralisée, tenant compte notamment d'analyses qui incluent les populations affectées ou qui incorporent leurs retours d'information ; d'une analyse qui permette de mieux cerner les problèmes moins étudiés liés à l'accès, la sécurité et la protection et d'y remédier ; d'une

analyse qui favorise une meilleure gestion des risques ; enfin, d'une analyse qui soit menée via des mécanismes particuliers, et à des échelons particuliers. Un exemple :

« une analyse multipartite, multirisque [...] effectuée systématiquement aux niveaux local, national, régional et mondial, mise à jour régulièrement, reposant sur des connaissances scientifiques (sciences physiques, naturelles et sociales) et de terrain et partagée de manière transparente et ouverte. »

Parmi les domaines nécessitant une analyse et une compréhension accrues, citons :

- le contexte, y compris les capacités du terrain, la dynamique socio-économique, la dynamique du pouvoir, les cadres juridiques ;
- l'évaluation des besoins, en particulier les besoins de groupes démographiques précis ;
- les questions d'accès et de sécurité ;
- le risque, tant à long terme que sur le plan national.

Les solutions à ces problématiques ne passent pas seulement par la création de centres

Le système humanitaire international est beaucoup trop inégalitaire, la majorité de ses ressources étant allouées aux organisations internationales siégeant qui prennent aussi les décisions clés

La recommandation le secrétaire général devrait appeler à une réforme des mandats et des rôles des agences onusiennes pour mieux répondre aux besoins humanitaires fondamentaux des populations affectées ont obtenu le niveau le plus élevé d'approbation dans le vote

de soutien aux institutions existantes pour mener ces analyses, mais aussi et surtout, elles impliquent de meilleures façons de partager cette analyse et d'encourager les décideurs à les exploiter – peut-être un changement bien plus difficile à introduire.

3. Un décalage est perçu entre les valeurs du système humanitaire international et ses pratiques.

Le débat autour des questions de subsidiarité, de redevabilité, de participation des populations affectées et de la réforme financière pour soutenir davantage les organisations locales et nationales reflétaient le sentiment que le système humanitaire international est beaucoup trop inégalitaire, la majorité de ses ressources étant allouées aux organisations internationales siégeant dans des pays à revenus élevés qui prennent aussi les décisions clés. Les acteurs humanitaires internationaux doivent travailler sur les problèmes d'attitude qui les empêchent de tisser des relations et instaurer la confiance avec d'autres acteurs, ainsi que de maintenir une présence adéquate et une relation avec les populations affectées. Bien que ces valeurs

bénéficient d'un large soutien, les pratiques continuent d'être très en retard. Plusieurs des recommandations, notamment à propos de la redevabilité envers les populations affectées, étaient à la fois inédites et spécifiques, ce qui laisse penser que des progrès visibles pourraient être réalisés sur cette question si le WHS met en œuvre ces recommandations. .

4. Bien qu'il y ait un soutien solide en faveur d'un examen des mandats et des structures du système humanitaire, notamment ceux de l'ONU, cette question continue de diviser l'opinion.

La recommandation « Un système plus collaboratif et complémentaire s'impose, avec moins de chevauchements, de duplications et de lacunes dans les agences. Le secrétaire général devrait appeler à une réforme des mandats et des rôles des agences onusiennes pour mieux répondre aux besoins humanitaires fondamentaux des populations affectées » ont obtenu le niveau le plus élevé d'approbation dans le vote sur les recommandations de souplesse (71,7 % fortement en faveur). Dès le premier jour, n a soulevé la question de la

lutte contre les impérities dans la structure actuelle des mandats de l'ONU dans plusieurs des recommandations spécifiques au contexte. Il existe divers arguments en faveur d'une révision et d'un changement structurels. En fonction de la nature de ces changements, citons : réduire les chevauchements et ainsi accroître l'efficacité ; encourager un leadership plus unitaire et une coordination plus efficace ; permettre une plus grande synergie entre les activités humanitaires et celles de développement ; ou encore, améliorer la couverture en mettant moins l'accent sur des groupes démographiques précis. Toutefois, certains participants se sont également dits sceptiques quant à la possibilité qu'une révision des mandats aboutisse au niveau élevé de réforme que les acteurs humanitaires souhaitent voir. Il se peut qu'il n'existe pas d'ensemble unique d'améliorations structurelles capable d'atteindre tous ces objectifs. De plus, s'il est aisé de décrire ce que les acteurs humanitaires souhaiteraient voir dans une réforme de la structure des mandats de l'ONU, il est bien plus ardu d'énoncer clairement les mesures à prendre

pour y parvenir. L'un des délégués ayant une connaissance étendue du travail avec l'ONU sur le terrain dans des contextes d'intervention différents a observé que, d'après son expérience, les mandats représentaient moins un obstacle que les attitudes envers la coopération, qui pouvaient être combattues sans passer par une révision des mandats.

5. Il faut s'employer de toute urgence à clarifier la relation entre les acteurs humanitaires internationaux et les activités qui s'attaquent aux causes profondes des crises – le développement humain et la résolution des conflits – y compris dans le processus du WHS lui-même.

De l'avis général, les gouvernements, en partenariat avec les acteurs du développement international, devraient faire plus pour réduire la vulnérabilité aux crises et résoudre les problématiques liées à la prestation des services de base dans tous les contextes, et les politiques internationales devraient faire plus pour promouvoir les droits de l'homme, la consolidation de la paix et la stabilité.

L'incapacité perçue des acteurs humanitaires à engager le dialogue avec les gouvernements, les responsables politiques et les agences de développement et à les influencer était source de frustration.

Il reste beaucoup à faire s'agissant d'étudier ce qui définit et distingue exactement l'action humanitaire d'autres types d'assistance.

Cependant, l'incapacité perçue des acteurs humanitaires à engager le dialogue avec les gouvernements, les responsables politiques et les agences de développement et à les influencer était source de frustration. Les délégués ont fréquemment fait remarquer que les humanitaires continuaient à ne « parler qu'entre eux » et n'avaient pas réussi à nouer des liens ni à entamer des conversations utiles avec ces groupes.

Les débats au sujet de la relation entre les activités de développement et humanitaires ne datent pas d'hier. Néanmoins, le Forum international a offert à ses participants une occasion intéressante de clarifier certaines des options.

Les activités humanitaires et de développement pourraient :

- Rester séparées et plus nettement délimitées, les activités humanitaires ne traitant que des problématiques « vitales » spécifiques (et souvent à court terme) : hausses brutales de la mortalité et de la morbidité des maladies, malnutrition aiguë et questions de protection dans les crises ;

- Rester séparées, mais avec des liens plus solides permettant d'assurer le relai entre l'humanitaire et le développement ;
- Collaborer plus étroitement, sur de longues périodes, mais avec des domaines séparés d'expertise, de valeurs et de compétences humanitaires et de développement, chacun étant adapté à s'engager dans la crise à sa façon ;
- Collaborer plus étroitement, les activités humanitaires incorporant des résultats de développement et étant planifiées et financées sur des périodes plus longues.

De même, dans les conflits et les crises prolongées, certaines discussions ont porté sur la question de savoir si les acteurs internationaux devraient axer leur action sur la fourniture d'une protection et de services sur le terrain, ou s'ils devraient reconnaître la difficulté croissante à apporter une aide efficace dans ces contextes, et se concentrer plutôt sur une action de plaidoyer et des activités visant à influencer les politiques et autres acteurs susceptibles d'accroître leur adhésion aux domaines du droit international

applicables et de mettre fin aux conflits plus rapidement.

En ce qui concerne les relations humanitaire-développement et humanitaire-consolidation de la paix, deux points fondamentaux se sont dégagés des débats du Forum international. Tout d'abord, il reste beaucoup à faire s'agissant d'étudier ce qui définit et distingue exactement l'action humanitaire d'autres types d'assistance. Si certains délégués considéraient le clivage humanitaire-maintien de la paix/développement comme relevant d'une distinction entre le long terme et le court terme, d'autres ont contesté l'idée selon laquelle l'action humanitaire était nécessairement de courte durée, et préféreraient établir une distinction en termes du type de vulnérabilité et de mal auquel réagit l'aide humanitaire. Pour citer un délégué, « [...] *Je ne crois pas qu'il nous faille généraliser en disant que l'action humanitaire concerne le court terme. Si une population est systématiquement soumise à des traitements choquants, année après année après année, cela reste du ressort des humanitaires. Je pense que personne ne dirait, tu sais, la Syrie, ben elle entre dans sa cinquième année de crise, le*

moment est venu de céder la place aux acteurs du développement. »

Que cette distinction soit motivée par des valeurs ou qu'elle soit pragmatique, l'important est d'avoir ces discussions plus ouvertement, et surtout plus fréquemment avec les acteurs du développement/de la consolidation de la paix.

Le second point est qu'il y a peu de chances qu'un accord unique commun sur cette distinction, ou sur la relation appropriée entre les acteurs humanitaires et les autres acteurs internationaux, soit possible ou souhaitable. Les différents acteurs peuvent clarifier cette relation pour leur propre compte, et ensuite distribuer des rôles différenciés et adopter des démarches différentes envers la façon dont ils perçoivent l'action humanitaire et ses liens avec des activités plus structurelles. Il se peut que les acteurs pour qui cette distinction est la plus importante soient les bailleurs de fonds, dont les structures de financement sont affectées, et qui à leur tour affectent les flux financiers, notamment en ce qui concerne les crises prolongées, urbaines et récurrentes.

Le second point est qu'il y a peu de chances qu'un accord unique commun sur cette distinction, ou sur la relation appropriée entre les acteurs humanitaires et les autres acteurs internationaux

Les délégués du Forum international ont continué à identifier le leadership et la coordination comme étant d'importants freins à l'efficacité de l'action humanitaire.

6. Des difficultés persistent au niveau du leadership et de la coordination.

La nature atomisée du système humanitaire international, et le fait que les capacités des acteurs nationaux et internationaux diffèrent pour chaque crise, contribuent à rendre les questions de leadership et de coordination difficiles dans n'importe quelle intervention humanitaire mettant en jeu des acteurs internationaux.

En dépit de l'intérêt soutenu porté à ce domaine dans le cadre de la réforme de l'ONU et des processus du Programme transformateur, les délégués du Forum international ont continué à identifier le leadership et la coordination comme étant d'importants freins à l'efficacité de l'action humanitaire. La crise du virus Ebola a montré en particulier les difficultés liées à la direction des opérations dans des méga-crisis de grande échelle – domaine de responsabilité qui pourrait de plus en plus relever du système humanitaire international. Ces problèmes peuvent être fondamentalement abordés :

- en transférant le leadership et la réponse opérationnelle à ces catastrophes à un autre système (par exemple, les forces armées) ;
- en réalisant une réforme structurelle en profondeur du système, afin de faire en sorte qu'un système de commandement et de contrôle unique soit mis en œuvre dans une structure unique ; ou
- en menant des actions visant à optimiser une action commune via la structure atomisée actuelle.

Les participants au Forum international ne sont pas parvenus à une conclusion sur la façon de progresser dans ce domaine, mais le considéraient comme une préoccupation majeure.

LE CHANGEMENT ET COMMENT IL S'OPÈRE

Fondamentalement, le processus du WHS est un processus de changement. Les délégués du Forum international ont été invités à réfléchir aux changements réussis auxquels ils avaient participé et à recenser les facteurs qui avaient mené à ce succès. Certains des points clés qui se sont dégagés de cet exercice, et des travaux précédents d'ALNAP sur l'apprentissage et le changement organisationnels⁶, sont présentés ici.

Il est possible de changer les choses qui sont sous votre contrôle. Lorsque vous n'avez pas le contrôle, cependant, votre seul espoir est d'influencer les autres pour qu'ils changent. L'action humanitaire ne se produit pas dans un vide, mais dans un espace où de puissantes forces politiques et économiques interagissent. Bien des recommandations émanant du Forum – et qui découlent plus généralement du processus du WHS – portent sur des changements qui doivent être opérés par d'autres acteurs puissants : États, acteurs armés

non étatiques ou banques de développement, par exemple. Il y a lieu de reconnaître que beaucoup d'organisations diverses qui constituent « le système humanitaire » ne maîtrisent pas les actions de ces acteurs et ne peuvent pas les modifier (bien que les représentants des gouvernements qui ont participé au Forum international aient un certain degré de contrôle sur les instances de l'État et interétatiques). D'autres, organisations non étatiques devront plutôt élaborer des stratégies d'influence. Il s'agit d'un point évident, mais il est important à des fins de planification. Les stratégies de changement et les stratégies d'influence sont deux choses différentes, et doivent être élaborées séparément. Sur ce point, il est intéressant de noter que peu de recommandations pour le WHS se sont penchées de près sur la façon d'élargir et d'améliorer l'action de plaidoyer et la fonction d'influence des acteurs humanitaires.

En concevant des stratégies de changement, il est important de considérer le changement non pas comme une liste de nouvelles activités,

Fondamentalement, le processus du WHS est un processus de changement

6. Clarke and Ramalingam (2008); Sandison (2006); Hallam and Bonino (2013); Knox Clarke and Darcy (2014).

Une seconde forme de résistance consiste, paradoxalement, à prendre, avec enthousiasme des demi-mesures

mais plutôt comme un réalignement et une transformation des ressources, des capacités et des fonctions existantes. À moins que de nouvelles capacités soient introduites – grâce à plus d'acteurs, une attention accrue ou davantage de ressources –, le changement ne peut avoir lieu : il ne s'agit pas simplement d'ajouter de nouveaux éléments, procédures et méthodes de travail aux anciens. Nous devons accorder autant d'attention à ce qu'il faut supprimer ou arrêter de faire qu'à ce qu'il faut ajouter.

Il y a lieu également de nous rappeler que « la résistance » au changement est généralement considérée comme une réaction normale – et saine – aux activités de changement ;⁷ elle permet aux organisations de maintenir le cap et une certaine cohérence en des temps agités. La résistance au changement n'est pas le seul apanage de ceux qui ont des intérêts politiques et un pouvoir à défendre : on la rencontre aussi parfois chez des personnes très impliquées dans leur travail, et très loyales envers les organisations pour lesquelles elles travaillent, et où elles ont investi une part considérable de

leur vie. Lorsque cette résistance est exprimée, il vaut mieux l'écouter et la comprendre, afin de recueillir davantage d'informations sur le système et, à la longue, opérer un changement plus efficace.

Toutefois, bien sûr, la résistance n'est souvent pas exprimée ; soit parce que le climat ne tolère pas les points de vue « qui gênent » ou « démodés », soit parce que cette résistance est inconsciente et non apparente, même aux yeux de l'individu concerné. Ce type de résistance « cachée » peut prendre diverses formes subtiles. L'une d'entre elles consiste à ne pas accepter complètement qu'un problème ou une possibilité existe et que le changement soit nécessaire et souhaitable. Les gens ont beau reconnaître la situation sur le plan intellectuel, voire en parler, mais il n'y a aucun engagement concret de leur part. Plus d'un programme de changement a échoué parce que l'accord global exprimé ne s'était pas traduit en énergie pour agir. Il est intéressant de noter que, au Forum international, les recommandations qui préconisaient que le système humanitaire réalise des objectifs

7. Maurer (1996) ; Nevis (1988).

larges, « transformationnels » étaient en général soutenues avec plus d'enthousiasme que les recommandations plus spécifiques, ciblées qui suggéraient comment ces objectifs pouvaient être atteints. Une explication à cela pourrait être que nous devenons moins enthousiastes à l'égard du changement lorsque nous commençons à appréhender sérieusement les efforts qui devront être consentis pour concrétiser ce changement.

Une seconde forme de résistance consiste, paradoxalement, à prendre, avec enthousiasme des demi-mesures. Certaines activités d'élaboration de politiques, de recrutement et de formation tombent dans ces catégories : les organisations créent un nouveau poste, ou instaurent un stage, comme moyen d'action – action qui tend à ne pas s'attaquer aux changements procéduraux, structurels et motivants plus profonds requis dans l'organisation. Ces actions limitées donnent l'apparence du changement tout en maintenant

la continuité, sans transformation réelle. Dans le système humanitaire, ces demi-mesures semblent souvent prendre la forme de tentatives de changer les structures organisationnelles (ou, plus souvent, d'ajouter à celles-ci) au lieu d'aborder les processus et ensembles de relations moins tangibles que soutiennent ces structures.⁸

Une troisième forme de résistance dissimulée se manifeste sous la forme d'un désespoir, ou d'une conviction sincère que – bien que des changements soient requis – « ils n'auront jamais lieu ici ». Tout au long du processus du WHS, plusieurs participants ont voulu savoir en quoi ce processus de changement différerait de ceux qui l'ont précédé et qui n'ont pas entraîné de changement à grande échelle dans le système humanitaire. Il faut chercher la réponse dans la façon dont le processus du WHS avance pour reconnaître et prendre des mesures visant à tenir compte et à faire face à toutes ces formes de résistance.

8. One good example of this is the attention that has been placed on the structural elements of the Clusters and the Inter-Cluster Coordination Meetings (ICCMs), at the expense of considering the essential coordination functions these structures exist to support (Knox Clarke and Campbell, 2015). Another example is the consistent focus on early-warning systems rather than early-warning processes (Levine et al., 2011).

Entre la décision d'opérer des changements et la mise en œuvre réussie de cette activité, il n'y a que très rarement de ligne droite

Un autre défi à tout changement à l'échelle du système est la planification. Comme nous l'avons observé plus haut, le changement ne se produit pas dans un vide. La trajectoire d'une initiative de changement humanitaire sera affectée par des évolutions plus larges dans le paysage économique et politique mondial, par les interactions entre les différentes parties du système humanitaire, par d'autres activités ayant lieu dans les mêmes organisations et par les conséquences (souvent inattendues) des initiatives elles-mêmes. Entre la décision d'opérer des changements et la mise en œuvre réussie de cette activité, il n'y a que très rarement de ligne droite.⁹ Dans bien des cas, ces diverses forces émietteront les effets du changement et s'évertueront à maintenir le *statu quo*. Dans certains cas, elles accentueront les retombées et le succès de ces activités. La difficulté à cet égard est qu'il est presque impossible de planifier à l'avance en tenant compte de ces diverses forces. Ce qui est possible, c'est de suivre les progrès des efforts pilotes, d'identifier ce qui est efficace et

d'accroître le soutien dans ces domaines. Cette démarche a plus de chances d'être fructueuse qu'une stratégie qui planifie des années, voire des mois en avance.

IMPLICATIONS POUR LE SOMMET HUMANITAIRE MONDIAL

Quelles sont les implications pour le processus qui mène au WHS et qui en découle ?

1. Parties prenantes

Il sera important de continuer à définir qui sont les sujets du WHS. Les États affectés ? Les États bailleurs ? Les organisations humanitaires ? Cela permettra de répartir les recommandations entre celles qui peuvent être mises en œuvre en tant que changements, et celles qui requièrent principalement des stratégies d'influence, tel le plaidoyer

9. See Ramalingam, 2013, for a number of examples of the unplanned results of change processes in the development and humanitarian sectors.

2. Axes des recommandations

Les recommandations ne devraient pas se centrer uniquement sur les nouvelles activités, mais aussi sur les activités qui doivent cesser et sur celles qui sont déjà porteuses et devraient être poursuivies.

3. Approches itératives contre planification

Les organisations humanitaires devraient être encouragées à lancer et à suivre des initiatives de changement (au lieu d'attendre des solutions centrales) visant à éliminer les obstacles identifiés par le processus du WHS et le Forum international. Elles devraient être disposées à abandonner celles qui ne sont pas fructueuses et intensifier leur soutien pour celles qui le sont. Elles devraient en outre investir des ressources importantes dans la publication de leurs succès et de leurs échecs, afin de permettre de reproduire ces succès dans l'ensemble du système (bien des exercices d'amélioration les plus efficaces et les plus novateurs échouent actuellement parce qu'ils sont largement inconnus en dehors du pays ou de l'organisation).

4. Capitaliser sur le pouvoir de consultation

Le processus du WHS a été marqué par un degré de consultation sans précédent, dont le Forum international était une partie. Ces consultations sont importantes : elles permettent d'entendre un éventail de points de vue et contribuent à créer un savoir social – la compréhension et l'implication globales qui peuvent faire passer les individus d'une position purement intellectuelle à une implication plus active. À partir de cela, il est important :

- Que les voix des personnes affectées par des crises soient entendues dans les débats, car elles ont une autorité morale et émotionnelle considérable et peuvent accroître la participation des décideurs au processus de changement.
- Que les recommandations soient fondées sur le consensus émergent issu des consultations, lorsqu'il y a consensus.
- Que ceux qui rédigent des recommandations coopèrent étroitement avec les personnes et les agences dont les opinions divergent

Que les voix des personnes affectées par des crises soient entendues dans les débats, car elles ont une autorité morale et émotionnelle considérable.

La majorité des recommandations étaient en faveur de changements plus distincts, de type progressif

fortement, afin de mieux comprendre pourquoi elles sont en désaccord et en quoi cela peut améliorer les recommandations.

- Qu'il soit reconnu que le système humanitaire est diversifié, et que dans maints domaines il ne sera pas possible, et peut-être pas souhaitable, de parvenir à un consensus. Les organisations devraient être encouragées à considérer le processus de consultation comme une occasion de clarifier leurs propres positions et d'effectuer des changements sans attendre de changement systémique déterminant.

CHANGEMENT : PROGRESSIF ET TRANSFORMATIONNEL

L'un des principaux débats au sujet des changements attendus du WHS est de savoir s'ils devraient être « transformationnels » plutôt que « progressifs ». Au sens où ces mots sont utilisés (dans le débat et dans une partie de la documentation sur le changement), le changement transformationnel semble impliquer un changement à grande échelle, révolutionnaire, qui affecte de nombreux éléments du système en même temps.¹⁰ Le changement transformationnel – dans la mesure où il n'est pas imposé à un système par des forces externes – doit normalement être planifié et géré et, compte tenu de l'étendue des changements requis, il se produit habituellement du haut vers le bas.

Le changement progressif, dans ce débat, a tendance à désigner des changements à petite échelle, évolutifs, apportés à des éléments distincts du système, et qui sont provoqués à de nombreux échelons du système dans le temps.

10. Streeck and Thelen (2005).

Lors du Forum international, il y a certainement eu des appels à un changement transformationnel : la recommandation la plus populaire de toutes appelait à une « réforme des mandats et des rôles des agences onusiennes afin de mieux répondre aux besoins humanitaires fondamentaux des populations affectées », recommandation qui, si elle était adoptée, entraînerait d'importants changements transformationnels du haut vers le bas des structures organisationnelles de certains des acteurs humanitaires les plus importants. Toutefois, la majorité des recommandations étaient en faveur de changements plus distincts, de type progressif – et beaucoup d'entre eux sont préconisés depuis de nombreuses années.

Le système humanitaire ne jouit pas d'une bonne réputation en matière de mise en œuvre de changements transformationnels. Les appels à des changements « radicaux » lancés après le génocide au Rwanda et le tsunami en Asie du Sud n'entraînèrent pas de refonte en profondeur de tous les aspects de l'action humanitaire. Compte tenu du débat évoqué plus haut, on peut le comprendre : les changements planifiés,

transformationnels seraient tombés sous le coup des évolutions dans l'environnement, notamment des revirements de la volonté politique, et se seraient de toute façon heurtés à de la résistance, active et passive, de la part des personnes dont l'implication était requise pour les mettre en œuvre.

Les changements progressifs ont des antécédents plus mitigés. Comme on l'a noté plus haut, bien des changements, en particulier ceux qui concernent des acteurs en dehors du système ou qui requièrent un transfert de pouvoir au sein du système, n'ont jamais été mis en œuvre ; plusieurs ont refait surface durant le processus du WHS. En revanche, beaucoup de changements progressifs ont eu lieu. Des changements réels ont été opérés dans des domaines aussi divers que les programmes monétaires sans condition ; l'usage des technologies de communication ; le financement flexible et l'intégration de filets de sécurité sociaux dans la programmation ; l'adaptation des mécanismes de coordination aux circonstances locales ; enfin, les méthodes d'alerte précoce et d'évaluation. Dans bien

Le système humanitaire ne jouit pas d'une bonne réputation en matière de mise en œuvre de changements transformationnels

des cas, cependant, ces changements ont été localisés et l'idée de les intensifier a rencontré un soutien limité. Pour autant, au fur et à mesure qu'ils obtiendront ce soutien et deviendront plus généralement acceptés dans l'ensemble du système, les changements dits progressifs tels les programmes monétaires ont, comme l'ont fait remarquer les participants au Forum international, le potentiel d'être véritablement transformationnels. L'augmentation des distributions monétaires pourrait, à terme, entraîner autant de changements (intentionnels ou imprévus) dans les processus et l'architecture de l'aide humanitaire que n'importe quelle révision des mandats.

L'erreur consiste à opposer transformationnel et progressif. Essentiellement, les deux termes désignent deux choses différentes. Changement transformationnel décrit le résultat d'un changement. Changement progressif décrit le processus. Et il n'y a aucune raison de ne pas croire que les changements progressifs puissent avoir des effets transformationnels.

Il est rare de pouvoir obtenir un changement transformationnel d'envergure en « tirant sur un levier ». Le soutien politique et les déclarations à haut niveau – surtout lorsqu'ils se traduisent en action, ainsi que les engagements verbaux d'individus et de groupes puissants – sont un important facteur susceptible de contribuer au changement. Il n'est toutefois pas suffisant en soi de créer le type d'amélioration que les participants au Forum international espèrent voir. Les programmes transformationnels devraient tenir compte de la résistance qu'ils risquent de rencontrer dans la mise en œuvre et de l'importance d'obtenir un large soutien. Ce processus nécessitera inévitablement du temps et des ressources et risque de diminuer l'efficacité à court terme, tandis que les ressources sont détournées au profit de l'effort de changement. Les changements risquent de ne pas entraîner les résultats escomptés.

Par ailleurs, nous ne devons pas perdre de vue la transformation qui peut être obtenue à partir d'activités dispersées, à l'origine sans liens entre elles, qui s'influencent, évoluent et grandissent

au fur et à mesure qu'elles font leur chemin. De nombreuses recommandations du Forum international ne sont pas particulièrement nouvelles, exhaustives ou fondamentales. Pourtant, pris ensemble, ces changements plus progressifs pourraient mener vers un système humanitaire radicalement différent. Jusqu'à présent, des idées comme accroître les transferts financiers directs vers les ONG locales, privilégier l'analyse du contexte ou réduire les facteurs qui incitent les acteurs internationaux à intervenir par défaut se sont avérées difficiles à mettre en œuvre. Le Sommet humanitaire mondial offrira en 2016 l'occasion de les examiner.

C'est souvent l'accumulation d'activités dispersées, à l'origine sans liens entre elles, qui s'influencent mutuellement, évoluent et grandissent au fur et à mesure qu'elles font leur chemin.

RÉFÉRENCES

Les publications suivantes peuvent être consultées via le Portail de l'évaluation et de l'apprentissage humanitaire (HELP) : www.alnap.org/resources/global-forum

Clarke, P. et Ramalingam, B. (2008) *Organisational change in the humanitarian sector*. Londres : ALNAP/ODI.

Hallam, H. et Bonino, F. (2013) *Using evaluation for a change: insights from humanitarian practitioners*. ALNAP Study. Londres : ALNAP/ODI.

Knox Clarke, P. et Campbell, L. (2015) *Exploring coordination in humanitarian clusters*. ALNAP Study. Londres : ALNAP/ODI.

Knox Clarke, P. et Darcy, J. (2014) *Insuffisance des données probantes ? Qualité et exploitation des données probantes dans l'action humanitaire*. ALNAP Study. Londres : ALNAP/ODI.

Levine, S., Crosskey, A. et Abdinoor, M. (2011) *System failure? Revisiting the problems of timely response to crises in the Horn of Africa*. Londres : HPN/ODI.

Maurer, R. (1996) *Beyond the wall of resistance*. Austin: Bard Press.

Nevis, E. (1987) *Organizational consulting: a Gestalt approach*. New New : Gardner Press. ()

Ramalingam, B. (2013) *Aid on the edge of chaos*. Oxford OUP.

Ramalingam, B. et Mitchell, J. (2014) *Responding to changing needs? Challenges and opportunities for humanitarian action*. Londres : ALNAP

Sandison (2006) 'The Utilisation of Evaluations' in *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2005*. ALNAP Review. Londres : ALNAP/ODI.

Streeck, W. et Thelen, K.A. (2005) *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford OUP.





Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road

London, SE1 8NJ

www.alnap.org/global-forum

#ALNAPForum