

ALNAP
Compte-rendu
de réunion

16–17 novembre 2010

Kuala Lumpur, Malaisie

**Le rôle des
gouvernements
nationaux
dans l'action
humanitaire
internationale**



ALNAP

Active Learning Network for
Accountability and Performance
in Humanitarian Action

2 – Compte-rendu de réunion ALNAP

Le réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action - ALNAP) a été créé en 1997 à la suite de l'évaluation multi-organisations concernant le génocide au Rwanda. Il représente une initiative collective du secteur humanitaire visant à renforcer les performances humanitaires grâce à l'amélioration de l'apprentissage et de la redevabilité. Ce réseau unique en son genre regroupe des organisations humanitaires internationales et des experts clefs du secteur humanitaire tout entier, qu'il s'agisse des bailleurs de fonds, des ONG, de la Croix-Rouge / du Croissant-Rouge, de l'ONU et d'organisations indépendantes ou d'universitaires.

Nous remercions tous les participants de la réunion pour leurs précieuses contributions, ainsi que le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Mercy Malaysia pour leur accueil chaleureux et leur grande générosité.

Pour en savoir plus sur les travaux d'ALNAP, veuillez contacter le Secrétariat d'ALNAP à l'adresse alnap@alnap.org ou par téléphone au +44 (0) 207 922 0388.

Le présent document a été rédigé par Paul Harvey, Humanitarian Outcomes, et s'ajoute au document d'information préparé au préalable de la réunion. Il inclut les divers points de vue, débats et recommandations découlant de la 26ème réunion d'ALNAP.

Il est possible de prendre contact avec Paul Harvey en lui écrivant à l'adresse paul.harvey@humanitarianoutcomes.org

Humanitarian Outcomes est une équipe indépendante de professionnels qui offre aux gouvernements et organisations internationales des services d'analyse et des politiques fondées sur la connaissance des faits concernant leurs actions humanitaires.

AVANT-PROPOS

La 26ème réunion d'ALNAP a une fois de plus prouvé que les facteurs déterminants des actions humanitaires efficaces et redevables proviennent des efforts harmonisés des organisations et experts internationaux pertinents ; de l'apprentissage collectif et de l'échange des connaissances, de la technologie et des pratiques; de politiques fondées sur la connaissance des faits et de changements opérationnels pour les efforts humanitaires ; ainsi que de la valeur d'un besoin propre de construire un consensus et un esprit humanitaire. Ces facteurs déterminants s'ajoutent au thème central actuel de cette réunion qu'est l'importance du rôle des gouvernements nationaux et de leur relation avec le système humanitaire international dans le cadre des questions pertinentes aux interventions en cas de catastrophe.

La préparation et l'intervention en cas de catastrophe est un engagement partagé aussi bien au niveau national que régional. Afin de permettre au gouvernement national de mieux répondre à ces préoccupations, il est nécessaire d'obtenir une réponse collective parmi les différents acteurs du pays; mais également le soutien de la communauté internationale – notamment en ce qui concerne la collaboration avec une organisation régionale.

Le partage des expériences entre les participants de la 26ème réunion d'ALNAP a été apprécié, y compris l'ASEAN, qui a su établir des collaborations couronnées de succès au niveau régional avec ses États membres pour faire face aux catastrophes. L'ASEAN profite des avantages de son

cadre institutionnel; de la vision d'une direction stratégique pour une communauté unique ; des outils institutionnels servant à l'évaluation et l'intervention; et de la similitude de ses mécanismes d'application, de suivi et d'évaluation regroupant divers ministères et secteurs. Cela apparaît clairement dans l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response AADMER), qui a contribué à la création d'une procédure opérationnelle permanente et d'arrangements relatifs aux forces et moyens en attente au niveau régional (Regional Standby Arrangement and Standard Operating Procedure SASOP).

Ces accords et cadres ont offert aux États membres de l'ASEAN des lignes directrices concernant la marche à suivre en cas de catastrophe dans la région. L'ASEAN a joué un rôle pivot dans le renforcement des capacités de ses États membres à intervenir en cas de catastrophe. La collaboration entre l'ASEAN et l'ONU de même que les États membres de l'ASEAN se sont avérés être un mécanisme efficace contribuant à la coordination humanitaire en réponse au cyclone Nargis au Myanmar en mai 2008.

Une fois cette expérience partagée, la 26ème réunion d'ALNAP a permis d'encourager l'amélioration d'arrangements collaboratifs ou de synergies entre les gouvernements nationaux et les engagements internationaux. En effet, il faudrait établir davantage de liens entre les interventions des gouvernements nationaux en cas de catastrophes et les mécanismes à échelle mondiale ainsi que les structures et cadres qui existent au

niveau régional. Nous espérons que cette réunion ouvrira la voie vers une confiance accrue et que les gouvernements nationaux feront preuve d'une meilleure coopération régionale dans les interventions en cas de catastrophes.

DATO' MISRAN KARMAIN

*Secrétaire général adjoint
de l'ASEAN*



Préambule

La 26ème réunion d'ALNAP a été une manifestation unique à laquelle ont participé les représentants d'autorités nationales pour la gestion des catastrophes (National Disaster Management Authorities NDMA) venus du monde entier ainsi que les représentants des organisations humanitaires qui font partie du réseau d'ALNAP. Sur deux jours d'exposés et de débats, les participants ont pu entendre l'expression claire et puissante des expériences concernant de nombreux types de crises. Les participants, malgré leur grande diversité, ont soulevé un message principal: les gouvernements nationaux et leurs partenaires représentent depuis de nombreuses années un maillon fondamental dans l'intervention internationale, régionale et nationale mais le «système humanitaire» ne les reconnaît pas en tant que tel.

Nous sommes actuellement témoins d'une transformation : le modèle composé majoritairement d' «assistance humanitaire», où les populations sinistrées à la suite d'une catastrophe reçoivent de l'aide de la part d'organismes internationaux, laisse peu à peu la place à un modèle accompagné d'une note de «coopération humanitaire», où les gouvernements nationaux bénéficient d'un soutien qui leur permet d'intervenir aussi efficacement que possible. Les catastrophes se multiplient et deviennent de plus en plus graves, ce qui signifie que le rôle des gouvernements tiendra inévitablement une place de plus en plus centrale et que nous devons modifier notre façon de travailler. Il conviendra entre autres d'adapter l'action humanitaire en termes de l'appel, du financement, de la coordination, des ressources humaines, de l'évaluation et de l'exécution.

Les progrès que doit réaliser le système

humanitaire doivent s'effectuer à plusieurs niveaux et dans différents forums, notamment avec les réseaux humanitaires tels que l'ALNAP. Notre réseau contribuera à ce processus par le biais d'un plan d'action axé sur cinq points:

- En plaçant la promotion du rôle des gouvernements nationaux au cœur des politiques humanitaires et des programmes politiques internationaux;
- En soulignant l'importance du rôle des gouvernements nationaux dans le Rapport d'ALNAP sur «l'État du Système Humanitaire»;
- En s'assurant que les autorités nationales pour la gestion des catastrophes soient représentées aux futures réunions d'ALNAP;
- En améliorant la capacité d'évaluation en la question, en particulier la capacité d'évaluation des gouvernements;
- En veillant à rester en contact avec les délégués de la 26ème réunion d'ALNAP afin de déterminer comment leur rôle peut bénéficier d'une communication accrue au sein du réseau d'ALNAP.

Il reste encore beaucoup à faire pour encourager la compréhension et la confiance, mais également pour améliorer la façon dont le système entier Nord et Sud collabore tant au niveau opérationnel que politique. Je pense que la 26ème réunion d'ALNAP restera dans les annales comme une étape déterminante de ce voyage.

JOHN MITCHELL

Directeur d'ALNAP



Résumé analytique

La 26^{ème} réunion d'ALNAP sur le rôle des gouvernements nationaux dans l'action humanitaire internationale en cas de catastrophes a été organisée par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec le soutien de l'organisation Mercy Malaysia et elle s'est tenue du 16 au 18 novembre 2010 à Kuala Lumpur, Malaisie. Cette manifestation a réuni une variété d'acteurs humanitaires et gouvernementaux clés, y compris des autorités nationales pour la gestion des catastrophes, et a cherché spécifiquement à explorer les meilleures manières de collaborer dans les interventions en cas de catastrophe. Cette réunion importante restera certainement gravée dans les esprits. Le simple fait de voir des représentants gouvernementaux responsables de la gestion des catastrophes participer à une réunion d'ALNAP et essayer de trouver la meilleure manière de travailler avec les acteurs humanitaires internationaux était très symbolique et devrait engendrer un processus de dialogue renforcé entre les gouvernements et les acteurs humanitaires internationaux. Le présent compte-rendu est composé d'un document d'information publié antérieurement à la réunion d'ALNAP tenue en novembre 2010 sur le rôle des gouvernements nationaux et des résultats de ladite réunion.

On s'intéresse de plus en plus au rôle des gouvernements nationaux dans l'intervention en cas de catastrophe. Ceci est dû en partie à l'augmentation de la richesse de certains pays en développement, au fait qu'ils font preuve de plus en plus de volonté et de capacité à intervenir sans assistance extérieure

en cas de catastrophe, et à leur nouveau rôle de donateurs à part entière. Les lois et les déclarations de principes clés reconnaissent clairement le rôle des États. Selon la résolution humanitaire clé de l'ONU, la résolution 46/182 datant de 1991, «le premier rôle revient à l'État concerné pour ce qui est de l'initiation, de l'organisation, de la coordination et de la mise en œuvre de l'aide humanitaire dans les limites de son territoire». Les États ont quatre rôles et responsabilités principaux quant à l'aide humanitaire ; ceux-ci revêtent une importance cruciale dans le lancement et la gestion d'une intervention de secours et son efficacité en dépend.

- il leur incombe d' «annoncer» la crise et de solliciter l'aide internationale;
- ils offrent assistance et protection;
- il leur incombe de contrôler et de coordonner l'assistance extérieure;
- ils définissent les cadres réglementaires et juridiques dans lesquels s'inscrivent les opérations de secours.

Cependant, il est nécessaire de se concentrer davantage sur la manière de concilier le respect du rôle souverain de l'État et les engagements de la Déclaration de Paris relatifs à l'appropriation et l'alignement d'une part et les principes humanitaires de neutralité et d'indépendance d'autre part. Les principes humanitaires sont compatibles avec le principe qui vise à encourager et à soutenir les gouvernements dans leurs efforts de protection et d'assistance envers la population civile mais il est nécessaire de formuler une orientation plus détaillée sur leur exécution concrète.

Bien que le premier rôle des États soit clair en principe, en pratique on a souvent

reproché aux opérations de secours internationales de ne pas tenir compte, de mettre de côté ou de nuire activement aux capacités locales. Ces problèmes ont souvent été la source de relations tendues et même dysfonctionnelles entre les États et les organismes internationaux. Lorsque l'on reproche à l'aide humanitaire d'avoir un effet pernicieux sur les capacités, il faut également reconnaître les efforts véritables fournis en vue de renforcer et de travailler avec les capacités gouvernementales en place. La richesse et la force relatives du système humanitaire international peuvent en faire la cible facile et automatique de critiques qui ne reconnaissent pas les réels efforts fournis visant à renforcer les capacités et ne tiennent pas compte des réelles contraintes qui découlent de la collaboration avec les institutions locales dans certains contextes.

La plupart des définitions d'une «catastrophe» incluent une clause explicitant que l'ampleur de la situation est telle que les capacités locales sont souvent incapables de fonctionner normalement. Cependant, l'aide internationale est très souvent incapable d'évaluer de façon satisfaisante l'étendue des dégâts causés par les catastrophes au niveau des capacités locales et de faire en sorte que les capacités restantes ainsi que les besoins soient intégrés au processus d'évaluation.

Pour que le premier rôle de l'État soit mieux respecté en pratique, il est indispensable de modifier la façon de faire appel aux secours, les mécanismes de suivi et d'évaluation mais également de financement. Les opérations de secours internationales ne peuvent être enclenchées qu'en réponse à une demande d'assistance formelle de la part du gouvernement touché



Panel d'ouverture

mais les gouvernements sont souvent peu disposés à demander de l'aide. Les gouvernements devraient pouvoir solliciter l'assistance internationale d'une façon plus judicieuse qui ne blesserait pas leur fierté nationale. Il devrait également y avoir un système d'avertissement pour que les donateurs puissent acheminer l'aide par voies internationales ou nationales si le gouvernement ne déclare pas l'existence d'une catastrophe.

Les États ont un rôle clair à jouer dans la coordination et le suivi de la qualité et de l'efficacité de l'assistance extérieure. Cependant, malgré de récents efforts, les systèmes de coordination internationale ne font généralement pas preuve de suffisamment de respect envers le premier rôle du gouvernement du pays hôte. Les agents de l'État ne sont pas systématiquement invités aux réunions de coordination et il faudrait fournir davantage d'efforts pour s'assurer qu'ils puissent y participer activement. L'armée prend souvent part aux activités humanitaires, notamment dans les cas de catastrophes naturelles, mais les directives

existantes ne s'axent pas sur ce type de catastrophes ni sur l'assistance que l'armée peut potentiellement apporter. Les interventions des gouvernements font l'objet d'un suivi et d'une évaluation très limités. Les organismes d'aide internationaux sont de plus en plus compétents lorsqu'il s'agit de contrôler et d'évaluer leurs propres travaux mais ils n'incluent que rarement l'analyse des interventions du gouvernement du pays hôte.

La façon dont les donateurs membres du CAD de l'OCDE apportent leur aide a clairement évolué: depuis un soutien bilatéral direct aux gouvernements dans les années 1970 et 1980 au financement des organisations humanitaires internationales dans les années 1990 et 2000. En revanche, l'aide fait régulièrement partie de la diplomatie bilatérale des donateurs non membres du CAD; ainsi, ils ont tendance à transférer leur aide directement à l'État touché. Les donateurs membres du CAD de l'OCDE pourraient tenter de redéfinir lorsqu'il est approprié de soutenir directement les gouvernements pour les aider à intervenir en cas de catastrophe.

On assiste enfin à la réévaluation des rôles et responsabilités des États par rapport à l'action humanitaire, ce qui aurait dû se dérouler il y a longtemps, et la réunion d'ALNAP a fourni des preuves utiles soutenant que cette révision prenait de l'élan. Dans bon nombre de pays en développement, le gouvernement exige de plus en plus le respect de sa souveraineté concernant l'intervention en cas de catastrophe. Cela ne signifie pas que l'action humanitaire internationale indépendante et neutre fondée sur les principes est obsolète, notamment

dans les cas de conflit civil. Mais il incombe aux organismes humanitaires internationaux de respecter de manière plus rigoureuse les engagements qu'ils ont pris et donc d'encourager et de soutenir les États à assumer leurs responsabilités d'assistance et de protection envers leurs propres citoyens. Les organismes internationaux devraient évaluer plus systématiquement les capacités des États, investir davantage dans la planification des interventions d'urgence conjointement avec les gouvernements et tenir compte du programme de réduction des risques de catastrophes. Les types d'aide qui se substituent aux États disparaîtront pour laisser place à des approches qui aident les États à assumer leurs responsabilités et qui feront pression afin que ces derniers combler les lacunes qui existent dans leurs interventions.

Il n'incombe néanmoins pas uniquement aux organisations d'aide internationales d'effectuer des changements. De nombreux gouvernements doivent investir davantage dans leur capacité à gérer le risque de catastrophe s'ils veulent assumer leurs responsabilités d'assistance et de protection envers leurs citoyens en période de catastrophe. Il en va de même s'ils souhaitent respecter les engagements qu'ils ont pris relativement au Cadre d'action de Hyogo qui ont été incorporés dans le droit international humanitaire et des droits humains. Lorsque les gouvernements et les organismes d'aide ne parviennent pas à collaborer efficacement, ce sont trop souvent les organismes internationaux qui sont pointés du doigt pour ce manquement malgré tout partagé. Pour que cette relation puisse s'épanouir, il doit exister un effort de part et d'autre.

La réunion d'ALNAP

La 26ème réunion d'ALNAP sur le rôle des gouvernements nationaux dans l'action humanitaire internationale en cas de catastrophe a été organisée par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec le soutien de l'organisation Mercy Malaysia et elle s'est tenue du 16 au 18 novembre 2010 à Kuala Lumpur, Malaisie. Cette manifestation a réuni une variété d'acteurs humanitaires et gouvernementaux clés, y compris des autorités nationales pour la gestion des catastrophes, et a cherché spécifiquement à explorer les meilleures manières de collaborer dans les interventions en cas de catastrophe.

L'objectif de la réunion était d'améliorer les performances des interventions futures en cas de catastrophe, et cela en créant une compréhension partagée entre les différents gouvernements nationaux et le système humanitaire international concernant le fonctionnement des relations entre l'humanitaires et les États par le passé et la manière dont elles peuvent être renforcées à l'avenir, et en créant un engagement partagé nécessaire aux améliorations futures.

La réunion a visé plus spécifiquement à évaluer collectivement le potentiel permettant une collaboration plus flexible entre les acteurs humanitaires internationaux et les gouvernements nationaux à l'avenir; à tirer les leçons des approches qui ont permis de réaliser des collaborations et interactions couronnées de succès; et à proposer un ensemble d'idées claires et concises sur la façon dont les différents acteurs doivent s'adapter en vue de permettre l'exécution plus courante

de ces approches.

Cette réunion importante restera certainement gravée dans les esprits. Le simple fait de voir des représentants gouvernementaux responsables de la gestion des catastrophes participer à une réunion d'ALNAP et essayer de trouver la meilleure manière de travailler avec les acteurs humanitaires internationaux était très symbolique. Son Excellence Dato' Misran Karman, Secrétaire général adjoint de l'ASEAN, a par exemple exprimé l'engagement de l'ASEAN en faveur du renforcement des capacités régionales dans le cadre des questions humanitaires et d'une meilleure collaboration avec les acteurs humanitaires internationaux. La réunion devrait également servir de catalyseur concret et utile capable de démarrer le processus d'un meilleur dialogue entre les gouvernements et les acteurs humanitaires internationaux et d'améliorer par la suite les politiques et les pratiques.

Introduction

Le présent compte-rendu explore les relations qui lient les acteurs humanitaires internationaux et les gouvernements nationaux dans les pays frappés par les catastrophes et la façon dont ces relations évoluent face aux changements relatifs à la fois aux capacités nationales et aux causes de crise et de vulnérabilité. Cette question est importante pour deux raisons. Premièrement, parce que les gouvernements exigent de plus en plus que leur souveraineté soit prise en compte lors des opérations de secours. Et deuxièmement, parce que malgré le

fait qu'ils se soient engagés à soutenir le gouvernement du pays hôte, les secours apportés lors des récentes catastrophes ont démontré une fois encore que les systèmes internationaux ne sont pas capables de travailler efficacement avec les autorités nationales.

Le présent compte-rendu est composé d'un document d'information publié antérieurement à la réunion d'ALNAP tenue en novembre 2010 sur le rôle des gouvernements nationaux et des résultats de ladite réunion.

Le consentement du gouvernement du pays touché dicte l'assistance humanitaire internationale. Qu'un gouvernement soit fort, faible, abusif ou qu'il s'inquiète du bien-être de ses citoyens, c'est lui qui détermine la présence ou l'absence des acteurs humanitaires en période de crise. Comme l'a prouvé la réponse au cyclone Nargis au Myanmar, les opérations de secours sont quasi-impossibles sans le consentement du gouvernement.

On s'intéresse de plus en plus au rôle des gouvernements nationaux dans l'intervention en cas de catastrophe. Ceci est dû en partie à l'augmentation de la richesse de certains pays en développement, au fait qu'ils font preuve de plus en plus de volonté et de capacité à intervenir sans assistance extérieure en cas de catastrophe, et à leur nouveau rôle de donateurs à part entière. Par exemple, l'Inde a refusé les offres d'aide internationale à la suite du tsunami de 2004 et du séisme qui a frappé l'Asie du Sud en 2005 et le Mozambique a répondu efficacement aux inondations et au cyclone de 2007.

Les donateurs ont recentré l'attention

sur le rôle de l'État dans les politiques de développement et ils ont adopté des principes soulignant l'importance de l'harmonisation et de l'alignement de la coopération internationale de même que l'appropriation des stratégies de développement par les pays. Le programme de réduction des risques de catastrophes (DRR) insiste également sur l'importance de la participation du gouvernement du pays hôte, la résilience du pays et les réformes de gouvernance.

En principe

Les États ont quatre rôles et responsabilités principaux quant à l'aide humanitaire:

- il leur incombe d'«annoncer» la crise et de solliciter l'aide internationale;
- ils offrent assistance et protection;
- il leur incombe de contrôler et de coordonner l'assistance extérieure;
- ils formulent les cadres réglementaires et juridiques dans lesquels s'inscrivent les opérations de secours.

Ces fonctions revêtent une importance cruciale dans l'initiation et la gestion des interventions de secours et leur efficacité en dépend.

Les lois et les déclarations de principes clés reconnaissent clairement la responsabilité principale des États en cas de catastrophe. Par exemple, la Résolution 46/182 de l'ONU affirme que:

La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées conformément à la Charte des Nations Unies. Dans ce

contexte, l'assistance humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché.

La première et fondamentale responsabilité de chaque État est de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et des autres situations d'urgence survenant sur son territoire. Par conséquent, le premier rôle revient à l'État concerné pour ce qui est de l'initiation, de l'organisation, de la coordination et de la mise en œuvre de l'aide humanitaire dans les limites de son territoire.

Les lignes directrices du Projet Sphère reconnaissent que «c'est aux États qu'incombent, au premier chef, la tâche et la responsabilité de fournir une assistance lorsque la capacité de la population à faire face à la situation se trouve dépassée». Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 affirme aussi que la première responsabilité de chaque État est de mettre en place des mesures de DRR efficaces et il engage les gouvernements à veiller à ce que «la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale» (SIPC, 2005).

Il incombe aux États de veiller à la sûreté et sécurité de leurs citoyens (O'Callaghan et Pantuliano 2007). La protection de la population civile, qu'elle s'entende premièrement en termes physiques ou juridiques, reste premièrement et fondamentalement le devoir des gouvernements, ce qui reflète leur autorité souveraine et leur responsabilité envers l'ensemble de la population vivant dans les limites de leur territoire (O'Callaghan et Pantuliano 2007).

Les gouvernements nationaux définissent également les lois et règlements qui gouvernent la manière dont les opérations des organisations d'aide se déroulent dans les limites du territoire. Quel que soit le lieu où elles opèrent, les ONG sont tenues de s'enregistrer auprès du gouvernement et elles doivent généralement rendre compte de leurs activités (FICR, 2007). Les règlements gouvernementaux peuvent soit faciliter soit entraver les opérations de secours. Les retards dans la délivrance des visas ou le dédouanement, mais aussi les régimes fiscaux vagues ou punitifs représentent certaines des contraintes possibles. Tel que l'a mentionné Olav Ofstad de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) lors de la réunion d'ALNAP, la FICR participe depuis 2001 à un grand projet de révision des secours internationaux, règles, lois et principes applicables en cas de catastrophes naturelles (DIIC). La Fédération a formulé des lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations de secours et d'assistance au relèvement initial internationales en cas de catastrophe (FICR, 2007b; Hewitt, 2006; Picard, 2007; Costa, 2008).

La Déclaration de Paris sur l'harmonisation de l'aide au développement internationale vise l'efficacité de l'aide et soutient donc que la responsabilité de l'exercice et de la gestion de l'aide incombe à la fois aux donateurs et aux gouvernements bénéficiaires. On considère désormais que cette approche peut s'appliquer aux contextes d'urgence (CAD-OCDE, 2005 et 2008a).

Appropriation – les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs

politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement

Alignement – les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires

Les gouvernements donateurs se sont également engagés à respecter les Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles, dont le principe de: «faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental». Enfin, l'initiative Good Humanitarian Donorship (GHD) «réaffirme la responsabilité première des États».

Parallèlement, les organisations humanitaires internationales et les gouvernements qui les financent s'engagent à respecter le principe humanitaire d'indépendance. La définition de l'indépendance varie et il est surprenant de constater qu'il n'existe que peu de directives ou même de discussions sur la façon de l'appliquer. La définition qu'offre l'initiative GHD est de loin la plus large et elle se concentre sur le fait qu'il ne faut pas mêler «des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres» (GHD, 2003). Bouchet Saulnier (2007: 156) offre une définition similaire: «L'action humanitaire doit être indépendante vis-à-vis de toute pression politique, financière ou militaire. Sa seule limite, sa seule contrainte et son seul but sont la défense de l'être humain».

La question de savoir comment concilier un engagement en faveur de l'indépendance (ou comment les donateurs devraient faire preuve de respect envers les bénéficiaires

de l'aide) avec un engagement qui respecte la responsabilité première des États n'a pas été très approfondie. Au sujet de la notion d'indépendance par rapport aux principes de la Croix-Rouge, Jean Pictet (1979) remarque la tension fondamentale entre l'autonomie humanitaire et le fait que les organisations d'aide doivent, en pratique, travailler aux côtés des autorités nationales. Selon Pictet, la Croix-Rouge affirme son indépendance politique, religieuse et économique et doit:

être souveraine dans ses décisions, actions et paroles : elle doit pouvoir librement montrer le chemin vers l'humanité et la justice. Il est inadmissible qu'un pouvoir quel qu'il soit la détourne de la voie que ses idéaux ont tracée. Cette indépendance garantit également la neutralité de la Croix-Rouge.

Toutefois, il est à noter que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge agissent aussi en qualité d': «auxiliaires des services humanitaires de leurs gouvernements et sont soumises aux lois de leurs pays respectifs... Le statut d'auxiliaire... constitue l'un des principes fondamentaux de la Croix-Rouge». Pictet ajoute que la nature même de la Croix-Rouge – et autres organisations de secours – signifie qu'elle est tenue de coopérer avec les autorités nationales et d'obéir aux lois du pays hôte.

Dans les cas de conflits, lorsque l'État n'est pas capable ou disposé à satisfaire aux besoins essentiels de la population, les secours humanitaires internationaux restent l'instrument de dernier recours. Dans ces contextes, il se peut qu'il ne soit ni possible ni souhaitable de travailler

avec le gouvernement, soit parce qu'il ne contrôle pas les zones où les services sont nécessaires, soit parce que les donateurs refusent de s'engager pour raisons politiques. Quelle que soit la situation, les approches à plus long terme visant à s'aligner sur le gouvernement national dans la mesure du possible restent toujours

probablement nécessaires.

Malgré les tensions qui existent entre les principes humanitaires et de développement, il est possible de respecter les deux côtés à la fois. L'engagement en faveur de la neutralité et de l'indépendance est compatible avec

Encadré 1 : Bonne pratiques soulignées lors de la réunion d'ALNAP

Les ateliers de la réunion d'ALNAP ont mis en lumière des exemples de collaboration entre gouvernements nationaux et le système international.

Au Bangladesh, un Programme global de gestion des catastrophes (CDMP) vise à améliorer la capacité nationale de gestion des catastrophes et à inclure les ONG dans le système. Pour illustrer le soutien mutuel entre les acteurs internationaux et les agents du gouvernement, citons par exemple le projet de Renforcement des capacités des secours d'urgence (ECB) qui permet à six ONG internationales de participer au CDMP dans le but de renforcer la gestion des risques liés aux catastrophes. Les projets d'ECB contribuent à accélérer la mise en vigueur d'une Loi relative à la gestion des catastrophes et à commander une étude sur le renforcement des capacités des comités de gestion des catastrophes au niveau local.

Merlin a présenté son soutien en faveur du système national de santé du Népal, dont une assistance technique telle que des systèmes d'alerte rapide, des rapports de mortalité et de morbidité, le renforcement des capacités du personnel et des conseillers politiques, et des services de planification.

L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response – AADMER) a été présenté. Ce cadre juridiquement contraignant renforce la collaboration régionale entre les dix États membres de l'ASEAN. Le groupe de partenariat de l'ASEAN (APG) établi en 2010 vise à rapprocher les institutions gouvernementales et la société civile dans la gestion des catastrophes.

Le Mouvement de la Croix-Rouge a présenté l'élaboration de lignes directrices relatives au Droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC) et a expliqué comment il avait travaillé aux côtés des gouvernements pour faire en sorte que ces lignes directrices soient intégrées à la législation nationale. Par exemple, la FICR offre actuellement au gouvernement cambodgien des conseils sur le développement d'une loi globale relative à la gestion des catastrophes.

le principe qui vise à encourager et à soutenir les gouvernements dans leurs efforts de protection et d'assistance envers la population civile. Les organisations humanitaires devraient davantage chercher à respecter la souveraineté des États et leur appropriation des stratégies non seulement humanitaires mais également en termes de développement, et à n'envisager la substitution de l'État qu'en dernier recours. De la même façon, les organisations de développement devraient respecter les principes humanitaires d'indépendance, de neutralité et d'impartialité.

En pratique

On a souvent reproché aux opérations de secours internationales de ne pas tenir compte, de mettre de côté ou de nuire activement aux capacités locales. Par exemple, il arrive que les travailleurs internationaux envahissent les zones sinistrées, qu'on s'approprie le personnel du gouvernement local, qu'il n'existe pas de coordination appropriée avec le gouvernement du pays d'hôte, que les agents du gouvernement local ne soient pas traités avec respect ou bien encore que l'on assiste à l'érosion du contrat social lorsque l'on permet au gouvernement de ne pas assumer ses responsabilités. Les politiques et les lignes directrices entre les organisations comportent des engagements clairs concernant le renforcement des capacités nationales mais il arrive souvent que la pratique n'égal pas la rhétorique.

Ces problèmes ont souvent été la source de relations tendues et même dysfonctionnelles entre les États et les

organismes internationaux. Les agents du gouvernement peuvent par exemple penser que les organisations d'aide disposent de trop de ressources, qu'elles n'assument pas leurs responsabilités, ne se concentrent que sur les donateurs et que le salaire de leurs employés est trop élevé. Parallèlement, les organisations internationales peuvent penser que les gouvernements sont corrompus, incapables et qu'ils entravent leurs activités – ceci est peut-être caricatural mais ce n'est pas loin de la vérité.

Les structures et les cultures organisationnelles des organisations d'aide et l'attitude de leur personnel peuvent également miner les relations qu'elles entretiennent avec le gouvernement du pays hôte. Il est bien évidemment important de pouvoir parler les langues locales et de bien comprendre les contextes propres à chaque nation. Ces compétences ne se trouvent pourtant que rarement. La rotation rapide du personnel freine le développement des connaissances locales et des relations personnelles nécessaires à la collaboration efficace avec les homologues des gouvernements.

L'évaluation en temps réel de la réponse au tremblement de terre d'Haïti en 2010 a soulevé les conclusions suivantes:

Immédiatement après le séisme, les autorités nationales et locales étaient très désireuses de coordonner les efforts des différentes parties prenantes. Cette coordination avec les autorités nationales n'a pas duré et de nombreuses institutions gouvernementales des niveaux nationaux et locaux ont le sentiment d'avoir été mises à l'écart des décisions et de la coordination,

ce qui fut effectivement souvent le cas. Les relations entre organisations humanitaires et autorités s'en sont

parfois tendues. Il y existe enfin un risque que l'aide ait contribué à affaiblir les institutions nationales (Grünewald et

Encadré 2 : Interaction entre le gouvernement et les organisations d'aide internationales au Pakistan

Une évaluation de la crise de déplacement de 2009 au Pakistan a observé que le gouvernement faisait partie du conflit et qu'il contrôlait également l'accès de l'aide humanitaire. L'accès limité dû aux contrôles effectués par le gouvernement a totalement influencé l'action humanitaire. Le programme de l'ONU au Pakistan suivait de près les priorités du gouvernement et l'évaluation a conclu que les travaux des organismes de l'ONU n'ont pas été menés de façon impartiale, indépendante ou neutre. La communauté humanitaire internationale n'a pas suffisamment remis ces limitations en question et elle n'a pas non plus fait des questions humanitaires des priorités dans le programme (Cosgrave et al 2010).

Les agents du gouvernement ont vu la campagne de financement internationale comme une concurrence à la leur. Sur le plan politique, il a été difficile pour le gouvernement de lancer un appel à cause de son association avec les États faillis et il a également résisté à lancer un second plan d'action humanitaire. L'évaluation observe également des écarts entre les politiques fédérales et provinciales (Cosgrave et al, 2010). Des questions similaires ont été soulevées au lendemain des inondations de 2010 lorsque le gouvernement a retardé le lancement de son appel éclair et a usé de beaucoup de précaution concernant les mots utilisés. La coopération des niveaux provinciaux et locaux était une fois encore plus efficace.

Le gouvernement a dirigé la phase initiale de recherche et sauvetage et le rôle de l'armée a été central dans l'établissement des camps de secours temporaires. Néanmoins, le gouvernement n'a joué qu'un rôle limité dans les phases de secours suivantes et ce, déclare-t-il, à cause d'un manque d'«espace fiscal» l'empêchant d'agir davantage. Le gouvernement a ensuite demandé à la communauté internationale de diriger les phases de secours et de relèvement rapide. Il s'est engagé à verser à toutes les familles sinistrées un montant s'élevant à 20 000 PKR (soit 250 USD) et il a commencé à distribuer des cartes «Watan» à cette fin. Cependant, des rapports suggèrent qu'en octobre 2010, moins de 5 % de la population touchée avait été enregistrée que et la distribution de ces cartes avait donné lieu à plusieurs émeutes (OIM, 2010).

Mais ce geste de la part du gouvernement se noie parmi les nombreux documents qui se concentrent davantage sur les actions menées par les organisations d'aide internationales. Il est toujours difficile de déterminer simplement comment les gouvernements interviennent et quelles sont les implications pour les organisations internationales, qu'elles se substituent ou qu'elles accompagnent le gouvernement.

Binder 2010 : 44).

Le soutien de la communauté internationale envers le gouvernement haïtien (GH) a été lent juste après que la catastrophe se produise. Les organismes de l'ONU et les ONG passaient déjà des tentes aux «bureaux en boîte» alors que le président du pays tenait toujours des réunions de coordination sous un manguier (Rencoret et al 2010). Les donateurs bilatéraux ont mis à la disposition du GH des fournitures de bureau essentielles ainsi que des infrastructures de communications trois mois seulement après le séisme (Grünewald et Binder 2010). L'évaluation en temps réel, qui a observé ces écarts importants, a demandé à ce que l'on fournisse des «bureaux en boîte» aux principaux ministères du gouvernement. Il a par ailleurs été noté à Haïti que les dispositions de sécurité relatives aux organisations internationales étaient si restrictives qu'il était difficile pour les agents des autorités nationales d'assister aux réunions qui se tenaient au sein des complexes des organismes internationaux.

L'idée qu'un afflux d'aide humanitaire puisse porter atteinte aux capacités nationales n'est pas récente (voir par exemple Juma et Suhrke, 2002; Eade, 2007; Smillie, 2004). L'examen de la Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami qui a frappé l'Asie en 2004 a également observé que les institutions locales étaient souvent négligées et souffraient de l'afflux des organisations internationales. En outre, il a démontré que «les autorités étaient mises de côté ou induites en erreur» et que «le personnel local compétent a été déplacé et remplacé par des membres des organisations internationales qui étaient

mal préparés ; et on a noté la dominance de l'anglais en tant que 'langue véhiculaire'» (Telford, 2006). En Indonésie, les agents de l'État ont été choqués par le fait que certaines organisations internationales ne tenaient aucun compte des capacités et des structures locales (Willitts-King, 2009).

Behera (2002), à la tête de l'autorité pour la gestion des catastrophes de l'État indien d'Orissa, a examiné les relations qui existaient entre le gouvernement et les ONG à la suite du cyclone de 1999 et des inondations de 2001. Il souligne la nécessité de corriger les idées fausses que l'on entend souvent et selon lesquelles les ONG pensent que le gouvernement tente de limiter leur liberté en exerçant un contrôle autoritaire, et selon lesquelles le gouvernement pense que les ONG ne joignent pas l'acte à la parole, s'opposent à toute action permettant de faire preuve de transparence et de responsabilité, ne pensent qu'aux donateurs, sont obnubilées par les questions sectorielles et envisagent les politiques du gouvernement d'un œil excessivement critique. Il souligne également que l'attitude «condescendante» des ONG empêche parfois d'agir en collaboration efficace (Behera 2002: 40).

Il est même possible qu'il existe un fort ressentiment envers les organisations internationales car celles-ci sont vues comme étant plus chères et moins efficaces que les acteurs nationaux. En Afghanistan, Ghani et al (2005) mettent l'accent sur la bureaucratie double générée par le fait que les organisations d'aide internationales payent bien plus que ce que gagnent les fonctionnaires de l'État, ce qui a créé un épuisement de personnel professionnel qualifié au gouvernement puisque ces personnes vont travailler pour les ONG et

les donateurs. Jelinek (2006 : 8) a observé que «la grande majorité des agents du gouvernement en dehors de Kaboul ressent toujours une forte méfiance et beaucoup de ressentiment», ce qui découle largement du fait qu'on les informe mal ou pas du tout par rapport aux activités des ONG.

Au Sri Lanka, le gouvernement a fait publiquement part de plusieurs commentaires négatifs concernant les organisations humanitaires internationales. Il a également multiplié le nombre de refus de visas et de demandes de programmes ainsi que le nombre de procédures d'homologation et a expulsé plusieurs membres des organisations, ce qui a créé un discours public d'hostilité et de méfiance à l'égard des organisations humanitaires (Conseil des droits de l'homme, 2007; CPA, 2009; ECHO, 2008).

Lorsque l'on reproche à l'aide humanitaire d'avoir un effet pernicieux sur les capacités, il faut également reconnaître les efforts véritables fournis en vue de renforcer et de travailler avec les capacités gouvernementales en place. La richesse et la force relatives du système humanitaire international peuvent en faire la cible facile et automatique de critiques qui ne reconnaissent pas les réels efforts fournis visant à renforcer les capacités et ne tiennent pas compte des réelles contraintes qui découlent de la collaboration avec les institutions locales dans certains contextes.

Au Mozambique, par exemple, l'intervention du gouvernement après les inondations de 2007 a été largement saluée et l'organe officiel responsable des catastrophes, l'INGC, a été félicité pour son efficacité. La création de l'INGC a



Panel des gouvernements nationaux

bénéficié d'un soutien fort des donateurs internationaux, grâce auxquels 285 personnes ont pu être employées et formées et qui ont contribué à fournir du matériel pour le siège national et plusieurs bureaux régionaux. L'INGC fait désormais partie du Ministère des affaires intérieures et il possède plusieurs centres régionaux de gestion des urgences, dont le but est de coordonner l'ensemble des activités de gestion des catastrophes, depuis le gouvernement central jusqu'aux administrations locales et à la population. Le plus grand donneur a été la GTZ, une organisation allemande qui a contribué à hauteur de 2 millions d'euros aux activités de préparation aux catastrophes du Mozambique. La GTZ a également attaché du personnel à l'INGC et financé des projets comprenant des stages de formation, des exercices de simulation et la fourniture de matériel pour les centres d'intervention d'urgence (Foley, 2007).

Fernanda Teixeira, qui a travaillé avec la Croix-Rouge au Mozambique, a exposé au cours de la réunion d'ALNAP cinq leçons tirées durant la guerre civile:

- les gouvernements doivent diriger en faisant preuve d'impartialité et de

transparence;

- les efforts de renforcement des capacités doivent bénéficier aux acteurs locaux et nationaux tout en garantissant que les acteurs internationaux offrent un personnel qualifié;
- il faut envisager les communautés touchées comme les acteurs principaux des actions humanitaires et non comme les bénéficiaires;
- il est impératif de mener une enquête initiale coordonnée et intersectorielle;
- les acteurs qui participent à l'intervention doivent œuvrer pour créer un dialogue continu et un consensus mais également se montrer souples, ouverts et honnêtes par rapport aux réalisations possibles.

En Colombie, l'UNHCR a mis en place une initiative de participation visant à intégrer les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et en 2002, le gouvernement départemental de Nariño a effectué une analyse participative des besoins avec des PDI dans dix municipalités. On a demandé à l'UNHCR d'engager et de former une équipe technique afin de développer des projets potentiels ; en 2004, plus de 100 avaient été conçus et ils ont reçu des engagements financiers considérables de la part des collectivités municipales et départementales. À la fin de 2006, l'initiative (le Plan Integral Unico de Restablecimiento – PIUR) avait bénéficié de 4,2 millions d'USD pour les logements et la génération de revenus, 77 % provenant des fonds publics colombiens et 19 % de la communauté internationale (Zapater, 2007).

Luna (2004) remarque qu'aux Philippines les ONG ont réussi à soutenir le gouvernement local et à lui permettre

d'institutionnaliser une pratique plus forte en matière de gestion des catastrophes. En Éthiopie, le Listening Project a observé que les gens étaient satisfaits de la meilleure coordination notée entre les ONG et le gouvernement depuis un processus de décentralisation qui a débuté en 2003 (CDA, 2006). Il semble souvent possible de distinguer entre un ressentiment généralisé des gouvernements envers ce qui ressemble à un luxe de la part des organisations internationales ou un manque de respect envers les gouvernements nationaux et les expériences positives du travail des ONG au niveau local.

Les organisations régionales peuvent aussi aider à renforcer les capacités nationales. En Amérique latine par exemple, l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) a introduit la préparation aux catastrophes aux programmes de santé et a contribué à établir des bureaux de gestion des catastrophes dans les trois quarts des ministères de la santé en Amérique latine et dans les Caraïbes (Fagen, 2008). En Afrique, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) s'est efforcée de consolider les évaluations de risques en apportant son soutien aux comités nationaux d'évaluation des vulnérabilités (SADC, 2009).

En Asie, l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) a nommé un coordinateur humanitaire et a conclu un Accord sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (AADMER). De plus, Dato' Misran Karmain et Dr Bhichit Rattakul du Centre asiatique de planification préalable aux catastrophes ont profité de la réunion d'ALNAP pour réitérer l'engagement de l'ASEAN envers son profil humanitaire et pour souligner

les efforts fournis en vue d'atteindre une base large et un niveau de participation satisfaisant. La réponse au cyclone Nargis au Myanmar et le rôle crucial qu'a joué l'ASEAN au sein du Groupe clé tripartite (TCG) montrent combien il est important d'engager un dialogue avec les entités régionales (Belanger et Horsey, 2008; Creach et Fan, 2008). L'Association de

coopération économique Asie-Pacifique (APEC), l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), le Forum des îles du Pacifique (FIP), la Commission du Pacifique Sud pour les géosciences appliquées (SOPAC) et le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS) sont tous des interlocuteurs potentiels en termes de la coordination

Encadré 3 : Reconstruction du secteur des services de santé au lendemain des conflits au Timor-Leste

Les donateurs internationaux ont soutenu une stratégie de transition par étapes visant à reconstruire les services de santé du Timor-Leste. Le processus a duré environ deux ans, de début 2000 à la fin 2004.

1. Rétablissement d'urgence des services: Les ONG ont rétabli les services essentiels qui avaient souffert de la violence. Une Autorité sanitaire intérimaire (IHA) a été mise en place et une équipe de professionnels de la santé timorais expérimentés a été placée à Dili et dans chaque district, aux côtés de quelques experts internationaux. Le personnel de l'IHA a effectué des visites d'évaluation dans chaque district en vue de préparer un exercice de planification par secteur.

2. Élaboration du cadre politique et planification: L'autorité sanitaire s'est attachée à élaborer un cadre politique, un plan à moyen terme ainsi que des programmes nationaux de prévention, y compris des campagnes d'immunisation. Des protocoles d'accord ont été signés avec les ONG pour que chaque district formalise ses propres normes de service.

3. Transfert des responsabilités et développement des capacités: Le Ministère de la santé s'est chargé de financer la majorité des ONG dans les districts. La première vague de recrutement du personnel s'est achevée et de nombreux anciens travailleurs des ONG ont été engagés. Plusieurs membres du personnel de direction ont suivi une formation de gestion de la santé publique.

4. Achèvement du transfert des responsabilités: À la demande du gouvernement, les ONG ont peu à peu quitté les districts et le Ministère de la santé a assuré la gestion de l'ensemble des infrastructures de santé. Des docteurs internationaux sont venus remplacer le personnel des ONG lorsque les docteurs timorais assistaient à des formations à l'étranger. Quelques ONG sont restées afin de fournir des services spécialisés sur l'ensemble du territoire.

Source : Brinkerhoff, 2007 cité dans Meagher, 2008

régionale de gestion des catastrophes. Les organisations humanitaires peuvent aussi engager un dialogue avec d'autres organes tels que la nouvelle infrastructure australo-indonésienne de prévention des catastrophes, le Centre asiatique de prévention des catastrophes (ADPC) et la Plateforme asiatique de partenariat de la SIPC.

La question de savoir s'il faudrait renforcer les capacités des États dans les situations de conflits armés, et de quelle façon s'y prendre, représente un défi particulier. Au Sri Lanka par exemple, il a été difficile de promouvoir la responsabilité de protection et d'assistance de l'État envers les civils touchés par les conflits alors que les institutions gouvernementales étaient les principaux protagonistes de la guerre qui se déroulait. Ces contextes particuliers demandent que le renforcement des capacités s'axe sur les questions de volonté politique d'une part et de capacité gouvernementale d'autre part; et il est nécessaire d'encourager les gouvernements à respecter leurs engagements dans le cadre du droit international humanitaire et des droits humains.

L'UNHCR a tenté de résoudre les problèmes de capacité au niveau central et dans les districts au Sri Lanka en plaçant des agents clés au sein des ministères et en offrant un soutien institutionnel direct à la Commission nationale des droits de l'homme. Au Darfour, notamment à la suite de l'expulsion des organisations d'aide internationales, les relations sont tendues entre le gouvernement et les organisations humanitaires internationales (HPG et ALNAP, 2009). DARA (2010) note une diminution considérable de la coopération entre la communauté internationale

et la Commission d'aide humanitaire du gouvernement (HAC). Malgré tout, même dans les environnements difficiles il est important de ne pas totalement contourner les institutions techniques du gouvernement en charge de la prestation des services, et des opportunités d'engagement stratégique avec les ministères d'exécution peuvent se présenter, surtout au niveau local. Au Sud-Soudan par exemple, l'organisation Save the Children s'est investie à collaborer et à soutenir les agents du gouvernement local et de «les tenir informés et les faire participer aux décisions relevant de la nature des activités à mettre en œuvre et des lieux où ces activités vont être menées». Le processus n'a pas été facile: le personnel de l'organisme a dû investir davantage de temps et de ressources afin d'œuvrer avec les partenaires du gouvernement local, et à cause de la rotation du personnel «la collaboration et les relations de confiance interpersonnelle doivent être constamment reconstruites» (Commins et al, 2007).

La tendance est à une amélioration des capacités du gouvernement et une plus forte volonté d'intervenir en cas d'urgence. Par exemple, la rapide croissance économique dont jouit la région Asie-Pacifique signifie qu'un plus grand nombre de pays possèdent leurs propres ressources et sont ainsi capables d'intervenir en cas de catastrophe. Les capacités de préparation aux catastrophes mais aussi les capacités de réponse du pays ont été considérablement renforcées. Trente-six des 37 pays couverts par le Bureau régional de l'OCHA ont créé des autorités nationales de gestion des catastrophes en charge du renforcement de capacités et de la coordination des

interventions au niveau national. On remarque également l'augmentation des capacités militaires à travers la région ainsi que leur participation en cas de catastrophe. Les organisations Shushilan et Development Initiatives (2010) ont observé que le Bangladesh intervient depuis longtemps sur son territoire lorsqu'une crise frappe le pays et que «les sources et les types [d'interventions] se multiplient et se diversifient. Elles deviennent plus rapides, plus efficaces et raisonnablement bien gérées».

Cependant, la rhétorique de la préparation aux catastrophes dépasse la réalité dans la région Asie-Pacifique. Les acteurs internationaux et les gouvernements nationaux de la région soulignent de plus en plus la place centrale du renforcement des capacités nationales lors des interventions en cas de catastrophe, et combien il est important de tisser des relations avec les autorités nationales de gestion des catastrophes, mais il existe toujours des variations énormes entre les principes et la pratique. Les engagements ambitieux des gouvernements ont tendance à dépasser les capacités sur le terrain.

Modèles alternatifs

On s'intéresse de plus en plus aux différents modèles permettant la prestation de services dans les États fragiles de manière à s'écarter du financement humanitaire à court terme apporté par les organisations internationales et à favoriser des approches à plus long terme et plus axées sur l'État-même, notamment dans les cas de crise chronique où l'aide d'urgence existe parfois depuis des décennies.

Selon Chandran et Jones (2008: 46), «Il est essentiel de coordonner, réguler et superviser avec soin les prestataires non étatiques pour faire en sorte qu'ils s'alignent sur les priorités du gouvernement et les empêcher de supplanter les capacités et les ressources locales». Collier (2007; 2010) suggère que «des autorités administratives indépendantes» fournissent les services de base en cogestion entre le gouvernement, les donateurs et la société civile. Bien que le modèle proposé par Collier n'ait pas encore été mis en pratique, il existe déjà des exemples de processus dirigés par les États accompagnés d'une forte participation de la société civile concernant la prestation de services et les dispositifs de sécurité, dont notamment le dispositif de sécurité productif en Éthiopie, le dispositif de sécurité contre la faim au Kenya et le programme de prestations de santé de base en Afghanistan, où les gouvernements respectifs fixent les politiques mais où les ONG sont appelées à fournir les services (Sondorp, 2004; Strong et al, 2006; Devereux et al, 2008; Programme servant de dispositif de sécurité contre la faim, 2008). Par ailleurs, il est possible d'avoir des organismes parapublics à la tête des programmes ou bien de créer des budgets gérés publiquement mais séparément des autres finances publiques (Commins et al, 2008).

Lorsqu'il est difficile de dialoguer avec les départements du gouvernement central par manque de capacité ou de volonté, ou bien à cause de différences politiques, il est peut-être tout de même possible d'effectuer la prestation des services avec les gouvernements locaux et les ministères d'exécution. Au Zimbabwe par exemple, le Programme de secours

prolongé financé par le DFID soutient 12 ONG principales dans des champs d'activités divers qui visent à encourager la production alimentaire, à améliorer l'accès à l'eau et à offrir des soins aux malades chroniques. Les organismes gouvernementaux des provinces, des districts et des villages sont très impliqués et il existe des liens avec l'organisme de recherche et de vulgarisation agricole au sein du Ministère de l'agriculture. Les organismes de l'ONU qui participent au projet, la FAO et l'UNICEF, communiquent avec le gouvernement au niveau national (Jones et al, 2006).

Même s'il est difficile de travailler avec un gouvernement, il est important de se projeter sur le long terme et de reconnaître qu'il sera un jour responsable d'assurer la prestation des services de base. Il est toujours important de respecter la souveraineté des États et il faut essayer de faire participer le gouvernement autant que possible même si l'aide provient principalement d'organismes non publics. Ceci est possible par exemple par la méthode du «shadow systems alignment», ayant pour but d'éviter de fragiliser les capacités de l'État à fournir les services à l'avenir. À court terme, le shadow systems alignment organiserait la distribution des secours de façon à ce qu'elle soit compatible avec les structures étatiques existantes ou futures plutôt que de les répéter ou de leur porter atteinte. L'objectif à long terme est que l'État puisse assurer la prestation de ces services.

L'approche du shadow systems alignment, plutôt que de permettre à une autorité ou un gouvernement unique de prendre le contrôle des ressources, se sert des structures, institutions ou systèmes

parallèles mais compatibles avec les arrangements existants ou potentiels. Pour réussir, il est impératif que les systèmes soient compatibles entre eux; c'est pourquoi les interventions extérieures sont conçues en parallèle mais de façon à ce qu'elles soient compatibles avec les structures organisationnelles et les procédures opérationnelles. Il est essentiel de fournir des informations et de mettre au point des systèmes (par ex. classifications de budgets et cycles budgétaires, limites administratives, procédures comptables et systèmes de vérification des comptes) et des structures des ressources humaines dans un format compatible (par ex. exercices budgétaires et classifications) (ODI 2005). Néanmoins, peu voire aucun shadow system alignment n'est utilisé à ce jour.

Bellour et Mahoney (2009) offrent un aperçu utile des façons dont les organisations humanitaires peuvent tenter de renforcer les capacités. Après avoir remarqué que le développement des capacités se concentrait souvent sur la formation, ils ont mis en avant une plus grande gamme de facteurs possibles, y compris l'apprentissage sur le terrain, la recherche active, l'assistance et l'encadrement, les échanges de connaissances entre pairs, les méthodes pédagogiques de participation fondées sur les principes de l'éducation des adultes, les réseaux et salons spécialistes, le partage des connaissances par le biais de projets de collaboration, les échanges de connaissances Sud-Sud, les approches des réseaux de praticiens et les formations sur le terrain accompagnées d'un encadrement et d'un soutien à long terme. Les organisations internationales pourraient attacher du personnel chargé

de l'assistance et de l'encadrement dans les ministères d'exécution nationaux. En Afghanistan, des experts ont collaboré avec le Service gouvernemental de coordination de l'aide par le biais du PNUD et ils ont encadré le gouvernement hôte afin de favoriser l'appropriation. À titre d'exemple de l'apprentissage Sud-Sud, le Mozambique a demandé à des responsables des catastrophes du Guatemala de venir appuyer ses capacités (Foley, 2007). Bellour et Mahoney (2009) décrivent l'appui des capacités qu'a apporté l'UNICEF dans le secteur de la protection de l'enfance en Ouganda, ce qui a permis de sensibiliser les autorités gouvernementales centrales et dans les districts et de leur faire comprendre qu'en se concentrant sur les enfants soldats, ils seraient sur la bonne voie quant à la protection de l'enfance au sens plus large. L'UNICEF a travaillé étroitement avec le Ministère des affaires sociales et les départements des districts afin de développer des programmes de formation à l'attention des comités de protection de l'enfance au niveau communautaire.

Malgré tout, il faut rester réaliste quant aux capacités d'acheminement de l'aide de l'État. Il est particulièrement important d'éviter de se détacher d'une situation certes irrégulière mais toutefois efficace où les ONG assurent l'acheminement de l'aide pour se rapprocher d'une situation où le gouvernement est supposé fournir les services mais ne dispose pas des capacités nécessaires. L'accès aux soins de santé ou à l'éducation peut être limité lorsque les cliniques ou les écoles cessent de fonctionner parce que le personnel n'est pas rémunéré ou que les médicaments ne sont pas livrés. Cela est peut-être également vrai dans les situations d'assistance

sociale où les populations vulnérables ne reçoivent plus de soutien d'urgence (par ex. nourriture, transferts de fonds) mais où il n'existe pas de transition vers une assistance sociale à plus long terme.

Contextes d'urgence et évaluation

On distingue souvent différents types de crise, telles que les conflits ou catastrophes à évolution lente ou rapide. Il semblerait être relativement plus facile de travailler avec les autorités nationales en cas de catastrophe naturelle qu'en cas de conflit. Cette caractérisation n'est pas totalement fautive. Si un gouvernement participe activement à un conflit, son rôle de protecteur envers la population civile soulève des questions plus difficiles que s'il intervient à la suite d'un tremblement de terre dans un contexte général stable. Mais les conflits ne sont pas la seule variable et il est également important de tenir compte de la capacité et de la volonté du gouvernement à porter assistance à la population en cas de catastrophe. Il y a par exemple une grande différence entre la façon dont le système humanitaire international dialogue avec le gouvernement colombien pour répondre aux besoins des PDI dans son conflit de longue durée et la manière dont il communique avec le gouvernement du Soudan par rapport au Darfour.

La plupart des définitions d'une «catastrophe» incluent une clause explicitant que l'ampleur de la situation est telle que les capacités locales sont souvent incapables de fonctionner normalement. Par exemple, le Département des affaires humanitaires de l'ONU (DHA) définit

Encadré 4 : Coordination entre les acteurs nationaux et internationaux en Indonésie

Un nouvel organisme de haut niveau responsable de la gestion des catastrophes, le BNPB, a été créé dans le cadre de la loi indonésienne de 2007 relative à la gestion des catastrophes. Au moment des tremblements de terre qui ont frappé les provinces de Java occidental et de Sumatra occidental en 2009, le BNPB opérait au niveau national mais pas entièrement aux niveaux des provinces et des districts. Le processus de décentralisation actuellement en cours en Indonésie permet de déléguer les pouvoirs à environ 30 provinces et 450 districts. Deux défis majeurs se posent: les différences de capacités des gouvernements de chaque province et l'homogénéité entre les nouvelles structures. Les capacités opérationnelles des provinces sont généralement plutôt limitées. Bien que des variations existent, les capacités d'intervention se situent habituellement au niveau des districts.

L'OCHA reconnaît l'importance de travailler en coordination avec le gouvernement indonésien au niveau national mais également dans les provinces et les districts. À Padang (Sumatra occidental), l'OCHA s'est efforcé d'inviter les agents de l'État aux réunions de coordination et de faire en sorte qu'ils participent. Durant les deux premières semaines, les agents de l'État ont assisté aux réunions de coordination générale, ce qui a été facilité par le fait que le responsable du bureau de Padang était indonésien et parlait bahasa. Un agent de l'OCHA faisait également partie des quelques représentants internationaux invités aux réunions de coordination gouvernementale qui se tenaient chaque jour. Au niveau des cellules, des partenariats solides se sont créés avec le gouvernement dans les secteurs tels que la santé et l'éducation, où il y avait des ministères d'exécution homologues clairs.

Cependant, les agents de l'État ont cessé d'assister aux réunions de coordination générale à la suite des deux premières semaines et ces réunions ne se sont plus tenues qu'en anglais par la suite. Il a aussi été difficile pour l'OCHA d'inclure les gouvernements des districts à la coordination et ce du fait de leurs capacités limitées et que six districts étaient touchés. La barrière de la langue a représenté une entrave majeure aussi bien pour les agents de l'État que pour les ONG nationales, et il leur a par conséquent été difficile d'assister et de participer activement aux réunions de coordination générale et aux réunions des cellules. Plusieurs solutions ont été proposées pour remédier à ce problème. La cellule chargée des abris disposait d'installations pour l'interprétation simultanée. Certaines cellules chargées de l'éducation ont usé de services d'interprétation dans chaque réunion et ont accepté que cela prolongerait la durée du programme alors que d'autres alternaient entre le bahasa et l'anglais selon les participants présents.

L'OCHA se trouve actuellement dans une impasse car bien qu'il reconnaisse qu'il faudrait que la coordination et les interventions en cas de catastrophe relèvent davantage des États, les catastrophes médiatisées attirent toujours des centaines d'organisations d'aide internationales qui finissent par retenir toute son attention. Le système a tendance à retomber dans ses habitudes, c'est-à-dire d'assurer la coordination entre les organisations

internationales principalement et de communiquer en anglais. Il en résulte que les autochtones en sont exclus, ce qui les marginalise et/ ou crée une intervention à deux temps et restreint considérablement les échanges. Cela s'est produit à Padang où l'on a assisté à la coordination parallèle, et non pas conjointe, de l'aide internationale, de l'assistance gouvernementale et des efforts des ONG nationales.

Source : Harvey et al, 2010

une catastrophe tel que suit: «Grave interruption de fonctionnement d'une société causant des pertes humaines, matérielles et environnementales que la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources propres» (ONU, 1994). De même, Oxfam GB définit une crise humanitaire comme: «toute situation qui menace exceptionnellement et généralement la vie, la santé ou la subsistance de base et que les individus et la communauté sont incapables de surmonter par leur propres capacités» (cité dans Darcy et Hofmann, 2003). Mais comment les organisations d'aide peuvent-elles savoir que le gouvernement n'est plus capable de faire face? Et comment un gouvernement peut-il juger si ses capacités sont suffisantes en temps de crise ou s'il doit faire appel à l'assistance internationale?

Cette question est bien plus que simplement d'ordre technique. Ce type d'évaluation est intrinsèquement politique et ces considérations pèsent souvent beaucoup au moment où les gouvernements donateurs décident d'intervenir et définissent la marche à suivre. À titre d'exemple, l'aide humanitaire apportée au Zimbabwe et au Darfour passe par des organisations internationales en contournant l'État car les gouvernements contribuant pensent que les gouvernements d'Harare et de Khartoum participent activement à la création de la

crise humanitaire. Si les pays bénéficiaires projettent une image de corruption, les décisions relatives à l'aide fournie en seront également influencées. Par exemple, l'aide a été acheminée au Malawi en 2001/02 par le biais d'organisations internationales en partie parce que les donateurs percevaient de la corruption au sein du gouvernement (Darcy et Hofmann, 2003). Dans d'autres contextes, l'aide humanitaire est perçue comme contribuant à construire l'État et à appuyer un gouvernement naissant, comme au Timor-Leste ou en Afghanistan. La manière dont l'aide humanitaire est acheminée et la volonté des donateurs à collaborer avec le gouvernement du pays hôte correspondent souvent autant à l'image qu'ont les donateurs de ces gouvernements qu'à la réponse aux besoins et aux capacités qui ont été évalués.

Les États fragiles font couler beaucoup d'encre, ce qui offre un ensemble utile de catégories permettant d'analyser le rôle du gouvernement en cas d'intervention de secours. Les définitions de la fragilité mettent l'accent sur un manque de capacités (aptitude / efficacité) et de volonté (détermination / légitimité) à exercer les fonctions centrales du gouvernement (Meagher, 2008). Bien qu'il faille inscrire toute analyse dans un contexte spécifique et historique, trois catégories générales se profilent (adapté de Chandran et Jones,

2008):

- les États qui disposent d'un contrat social en place ou en élaboration avec les citoyens, et par lequel ils entreprennent de porter assistance et de protéger la population en cas de catastrophe;
- les États dont les capacités et les ressources sont faibles et très rares, ce qui limite les responsabilités d'assistance et de protection envers la population en cas de catastrophe;
- les États qui ne cherchent pas à négocier de contrat social résilient, y compris l'assistance et la protection envers les citoyens en cas de catastrophe.

Une analyse fondée sur ces catégories générales pourrait orienter les stratégies visant à engager un dialogue avec l'État en cas d'intervention à la suite d'une catastrophe. Lorsque les États répondent efficacement aux besoins de la population en cas de catastrophe, les organisations humanitaires internationales ont tendance à l'appuyer, par exemple en renforçant les capacités, en comblant les lacunes et en encourageant davantage d'interventions efficaces. Lorsque les États sont faibles mais qu'ils cherchent à répondre aux besoins, on trouvera probablement à la fois substitution et renforcement des capacités. Les États qui ne font preuve d'aucune volonté à venir en aide à la population ou qui participent eux-mêmes activement à la crise représentent le défi le plus important. Dans de telles circonstances, il sera probablement nécessaire d'associer substitution et plaidoyer en vue d'encourager les États à respecter leurs devoirs.

Le CICR distingue explicitement trois modes d'action différents relatifs à l'État

et il s'efforce de faire en sorte que les autorités assument pleinement leurs responsabilités envers les personnes touchées par les conflits armés (CICR, 2008: 10).

- *Persuasion*: représentations confidentielles adressées aux autorités visant à les convaincre de respecter davantage le DIH (droit international humanitaire) et autres règles fondamentales en faveur de la protection des populations en situation de violence, et de prendre des mesures dans le but d'améliorer la situation des personnes touchées;
- *Soutien*: activités visant à aider les autorités à exercer leurs fonctions et à assumer leurs responsabilités;
- *Services directs / substitution*: activités qui fournissent des services directs aux populations dans le besoin, souvent à la place des autorités qui ne peuvent ou ne veulent pas s'en charger;
- *Mobilisation*: activités visant à persuader des tierces parties d'influencer le comportement ou les actions des autorités, de les soutenir ou de fournir des services directs aux populations dans le besoin;
- *Dénonciation (dans des circonstances exceptionnelles uniquement et sous conditions strictes)*: déclarations publiques se rapportant au non respect du DIH ou d'autres règles fondamentales en faveur de la protection des populations en situation de violence, commis par des acteurs spécifiques, ayant pour objectif de faire cesser les violations ou d'empêcher qu'elles ne se reproduisent.

Les organisations d'aide n'évaluent généralement pas de façon satisfaisante

les capacités et les besoins, et ce malgré les outils d'analyse des capacités tels que l'Analyse de la situation du droit de l'enfance (CRSA) de Save the Children, qui permet de comprendre les bases de la responsabilité et de l'obligation de l'État envers le droit de l'enfance. Le suivi et l'évaluation de l'aide humanitaire ont aussi généralement tendance à se concentrer sur les activités des organisations d'aide internationales plutôt que sur les rôles du gouvernement du pays hôte.

Lors de la réunion d'ALNAP, Jane Keylock de l'organisation Development Initiatives a présenté l'analyse récente de l'étendue des actions humanitaires nationales au Bangladesh, avec la Recherche et la formation pour le développement (RFD), et l'analyse des capacités d'intervention nationales de l'Ouganda. Elle a souligné que les contributions nationales aux interventions en cas de catastrophes passaient souvent inaperçues et étaient difficiles à suivre dans le contexte des interventions internationales. De plus, elle a mentionné une pénurie d'outils adaptés nécessaires à l'évaluation des capacités du gouvernement et a noté que les acteurs internationaux devraient évaluer les capacités gouvernementales en prévision des catastrophes. Dans de nombreux pays, les budgets publics d'intervention en cas de catastrophe ne sont pas disponibles en ligne et les données ne sont pas collectées de manière adéquate. En outre, les participants aux interventions nationales ne sont pas des membres du personnel dévoués et accomplissent ces tâches en plus de leurs rôles habituels. Malgré tout, les recherches qui ont été menées au Bangladesh et en Ouganda ont démontré que les populations locales apprécient davantage les interventions locales ou du

gouvernement national plutôt que l'aide des organisations internationales – ce qui représente un réel défi quant aux modes de fonctionnement actuels des systèmes internationaux.

Appels

Les opérations de secours internationales ne peuvent être enclenchées qu'en réponse à une demande d'assistance formelle de la part du gouvernement touché. Les gouvernements sont souvent peu disposés à demander de l'aide parce que sur le plan politique il peut être difficile pour eux de déclarer une catastrophe par peur de sembler faible et de porter atteinte à la fierté nationale; les gouvernements peuvent se méfier des motifs des acteurs impliqués dans l'assistance internationale ou peuvent penser que leur souveraineté s'en trouvera affaiblie.

Les gouvernements devraient pouvoir solliciter l'assistance internationale d'une façon plus judicieuse qui ne blesserait pas leur fierté nationale. Il devrait également y avoir un système d'avertissement pour que les donateurs puissent acheminer l'aide par voies internationales ou nationales si le gouvernement ne déclare pas l'existence d'une catastrophe. Le CICR a suggéré un modèle plus souple selon lequel les gouvernements font une déclaration générale invitant l'assistance internationale mais tout en conservant le droit de décider quelles organisations participent à l'intervention, par exemple en associant les arrangements d'ordre juridique tel que les visas ou le dédouanement à un système d'enregistrement (FICR, 2007a: 93).

Les gouvernements de la région Asie-Pacifique ressentent particulièrement le besoin de mettre en place de nouveaux systèmes visant à inviter les secours d'urgence. Nous nous écartons déjà des processus d'appel coordonné (PAC) et éclair (AE) traditionnels vers l'utilisation accrue du CERF et d'autres mécanismes de financement centralisé, et vers des modèles de financement bilatéral propres à la région.

Le problème de la région Asie-Pacifique provient du fait qu'un grand nombre des catastrophes naturelles créent des situations d'urgence de petite ou de moyenne échelle face auxquelles le système international n'est pas bien équipé à cause du processus d'appel plutôt lourd nécessaire à la mobilisation des ressources. Cela signifie qu'on assiste souvent soit à une intervention internationale de grande

échelle en cas de catastrophe grave et par conséquent à l'arrivée de nombreuses organisations d'aide ou bien que le soutien international est quasi-inexistant. Il devrait donc y avoir des mécanismes plus souples et des capacités d'intervention appropriées pour faire face aux catastrophes à petite ou moyenne échelle de même qu'à grande échelle.

Coordination

Les États ont un rôle clair à jouer dans la coordination et le suivi de la qualité et de l'efficacité de l'assistance extérieure. Selon les lignes directrices de la FICR relatives à «la facilitation nationale et la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe» (DIIC) «les États touchés disposent du droit souverain de coordonner, de régir et de contrôler les opérations de secours et d'assistance au relèvement que les acteurs effectuent en cas de catastrophe sur leur territoire, conformément au droit international» (FICR, 2007b). Généralement, ce sont les ministères d'exécution qui se chargent de la coordination sectorielle, les cellules de secours de la coordination générale et les gouvernements locaux et régionaux de la coordination au niveau local. La législation en vigueur peut quelquefois formaliser ces rôles de coordination : au Guatemala par exemple, une loi adoptée en 1996 oblige l'ensemble des organes privés et publics à coopérer avec le système de gestion des catastrophes du pays (Picard, 2007). En pratique, il existe cependant souvent des tensions entre les systèmes de coordination du gouvernement et les systèmes mis en place par les organisations internationales

Scott Green, UN-OCHA; Riccardo Polastro, DARA;
Francois Grünewald, Groupe URD



et les problèmes de coordination sont courants. Bon nombre des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête réalisée par le FICR ont signalé que certaines organisations internationales contournent les structures de coordination nationales et n'informent pas les autorités nationales de leurs activités (FICR, 2007b).

L'introduction récente d'un système de cellules a exposé ces tensions. Certaines préoccupations exprimées sur la façon dont les autorités nationales sont intégrées dans les processus de coordination des cellules ont conduit à une révision des directives qui soulignent l'importance de leur rôle (CPI, 2007). Toutefois, une évaluation récente de la coordination des cellules a observé l'insuffisance constante du dialogue avec les autorités nationales:

La mise en œuvre actuelle des cellules exclut largement les acteurs nationaux et locaux et n'établit souvent pas de lien avec les mécanismes de coordination et de secours en place, ne les renforce pas ou ne les soutient pas. Cela est notamment dû à un manque d'analyse des structures et des capacités locales préalablement à la mise en œuvre des cellules, mais également à des stratégies et des critères de transition et de sortie flous. Par conséquent, l'introduction des cellules a plus d'une fois affaibli l'appropriation et les capacités locales (Steets et al 2010).

Les initiatives des cellules se sont axées sur les capacités nationales tels que les groupes de travail œuvrant à renforcer les capacités des parties prenantes nationales au sein des cellules de la santé et de l'éducation et sur les efforts de renforcer des capacités nationales dans les cellules responsables

de la nutrition et de la protection. Les investissements relativement insignifiants dans les capacités de coordination nationales peuvent néanmoins avoir un rôle à jouer: à titre d'exemple, l'UNICEF a joué un rôle important dans la Corne de l'Afrique lors d'efforts de renforcement des capacités nationales de coordination de l'action humanitaire au Kenya et en Éthiopie (Bellour et Mahoney, 2009). Lors de la réunion d'ALNAP, on a noté que les cellules pouvaient servir de forum utile permettant aux gouvernements et aux acteurs internationaux de débattre des questions humanitaires propres à chaque secteur.

Malgré ces efforts, les systèmes internationaux de coordination ne font généralement pas preuve de suffisamment de respect envers le rôle premier du gouvernement du pays hôte quant aux interventions d'urgence qui se déroulent dans les limites de son territoire. Les agents de l'État ne sont pas systématiquement invités aux réunions de coordination et il faudrait fournir davantage d'efforts pour s'assurer qu'ils puissent y participer activement, notamment en traduisant les documents clés et en apprenant des langues locales. Tel que l'ont observé Bennett et al (2006: 11) par rapport à la réponse au tsunami en Asie: «Lorsque les organisations internationales dominent les réunions de coordination, l'anglais devient le moyen de communication privilégié, au détriment des participants locaux qui n'en sont que plus marginalisés». La barrière de la langue a véritablement freiné l'engagement du gouvernement à la suite du séisme qui a frappé la province de Sumatra occidental en Indonésie mais également en réponse au cyclone Nargis au Myanmar (Harvey et al 2010).

Si le système international entend sérieusement respecter ses engagements visant à promouvoir l'appropriation et la prise en main par les États en cas de catastrophe, les représentants doivent être capables de tenir les réunions dans la / les langue(s) locale(s). Les organisations d'aide internationales doivent accepter qu'il faudrait fournir des services d'interprétation lors des réunions (même si cela les prolonge) et elles devraient s'efforcer de recruter davantage de personnel d'encadrement national et de personnel international possédant les capacités linguistiques pertinentes de même que des interprètes. Dans le cadre de la planification de la préparation aux situations d'urgence, il serait utile que l'OCHA fasse appel à des linguistes professionnels pour traduire les documents et interpréter dans les réunions et qu'il fournisse le matériel nécessaire à l'interprétation simultanée.

À la suite du séisme de 2010 survenu à Haïti, alors qu'on reprochait aux organisations d'aide internationales de ne pas suffisamment travailler en coordination avec les acteurs nationaux, les ONG internationales faisant partie de l'équipe de pays humanitaire ont élaboré un contrat par le biais duquel elles s'engageaient à soutenir le gouvernement tout en faisant preuve de transparence et de cohérence, etc. ce qui représente un premier effort vers la formulation de règles d'engagement et de comportement. À Haïti, la cellule WASH (eau, assainissement et hygiène) illustre elle-aussi généralement les bonnes pratiques car elle démontre une coopération satisfaisante entre les organisations internationales et le ministère pertinent (DINEPA). Les réunions de coopération, présidées par

un haut fonctionnaire du ministère, se sont déroulées au ministère en compagnie d'un interprète créole / kreyòl. Depuis lors, la DINEPA et les ONG ont élaboré un contrat visant à définir leurs rôles et responsabilités respectifs (communication personnelle). Aux Philippines, la réponse aux typhons de 2009/10 s'est effectuée à travers deux systèmes de coordination parallèles – un système en charge de la coordination nationale et un pour l'effort international (Polastro 2010).

La rotation rapide du personnel humanitaire freine le développement des connaissances locales et les relations personnelles nécessaires à une collaboration efficace avec les homologues du gouvernement s'en trouvent elles-aussi fragilisées. Tel que MacRae (2008) l'a observé durant l'intervention internationale en réponse au tremblement de terre de Yogyakarta en Indonésie, «le taux de rotation du personnel était incroyablement élevé» et «on avait l'impression que dès qu'une personne avait acquis des connaissances sur le contexte local, elle s'en allait avant-même de pouvoir les appliquer». Toujours d'après MacRae, le manque presque total de connaissances du contexte local, de compétences linguistiques ou d'expérience de la part des travailleurs humanitaires internationaux a gravement nui à leur capacité de comprendre plus que les simples aspects matériels de la situation locale ou de communiquer avec les agents de l'État ou la population locale.

Les exemples de collaboration réussie entre les organisations d'aide et le secteur privé pourraient peut-être servir à développer une meilleure coordination entre les gouvernements et les organisations d'aide

internationales. La réunion d'ALNAP a permis à Dato Johan Raslan, Président exécutif de WaterhouseCoopers (PwC) Malaisie, de présenter les résultats d'une collaboration entre PwC et l'organisation Mercy Malaysia, et son exposé a souligné l'importance de s'engager sincèrement, de consacrer de son temps, d'être curieux et dynamique, de faire preuve de compassion et de tolérance mais aussi de comprendre la culture en question, de tisser des relations et d'instaurer un climat de confiance.

Au niveau mondial, le manque de rencontres permettant aux gouvernements occidentaux, au G77 et aux organisations d'aide internationales de débattre de questions humanitaires pose un problème d'envergure. Au sein de l'Organisation des Nations Unies, tout dialogue portant aux questions humanitaires entre les États membres s'effectue principalement soit à l'Assemblée générale (AG), soit au Conseil économique et social (ECOSOC). L'ECOSOC comprend depuis 1998 un segment de haut niveau consacré aux affaires humanitaires qui représente le seul forum officiel permettant aux

donneurs et aux États frappés par les catastrophes de débattre ensemble de questions humanitaires, ce qui offre donc une scène intergouvernementale importante où les préoccupations politiques peuvent être mises en lumière. Lors de ces forums, le G77 représente 132 pays en développement; c'est-à-dire la plus grande coalition de pays en développement.

Le G77 exprime toujours plus d'inquiétudes concernant l'exécution des actions humanitaires, notamment en ce qui concerne la souveraineté des États, l'intégrité territoriale et l'unité nationale. Il met en avant le rôle premier de l'État touché pour ce qui est de «l'initiation, de l'organisation, de la coordination et de la mise en œuvre de l'aide humanitaire dans les limites de son territoire». Les gouvernements donateurs occidentaux ont tendance à insister sur le besoin de respecter les principes humanitaires d'impartialité, de neutralité et d'indépendance et de garantir «un accès en toute sécurité et sans entrave»⁴. Le G77 reste prudent devant le programme de réforme de l'aide humanitaire, particulièrement parce que très peu de ces réformes ont été adoptées à l'AG ou à l'ECOSOC et les pays du G77 considèrent qu'elles ont été imposées aux pays en développement sans suffisamment de consultation préalable. En revanche, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, qui lui a été approuvé à l'AG, constitue une réforme politique qui jouit d'un soutien jamais égalé tant de la part du G77 que des gouvernements donateurs occidentaux.

Rudolph Kent, Humanitarian Futures Programme



Le G77 et les gouvernements donateurs occidentaux n'ont pas eu beaucoup d'occasions de traiter des questions liées aux définitions, à l'importance des politiques et au programme de réforme ailleurs que dans le cadre de l'ONU, où les positions politiques sont très ancrées et révèlent rarement la diversité des opinions des États membres du G77. Les États membres du G77 sont peu représentés dans les forums extérieurs à l'ONU. L'initiative Good Humanitarian Donorship (GDH) reste un programme de petite envergure et elle est principalement composée de donateurs membres du CAD de l'OCDE. Le dialogue avec des donateurs non membres du CAD n'a pas été encouragé, exception faite des pays en voie d'adhésion d'Europe de l'Est². Les autres forums tels que l'OCHA Donor Support Group («Groupe de soutien des donateurs de l'OCHA»; ODSG) et le Groupe de coordination de l'assistance humanitaire (GCAH) possèdent également une base étroite. L'ODSG est un «Conseil» de pays donateurs, principalement occidentaux, et bien que d'autres pays participent au GCAH, il reste un organe spécial informel. Les gouvernements du G77 sont représentés aux Conseils d'administration des organismes humanitaires de l'ONU et ils participent à la conférence du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Toutefois, bien qu'ils offrent des occasions précieuses de débattre de questions humanitaires, ils se limitent à une dimension organisationnelle unique.

Coordination civil-militaire

Les militaires participent de plus en plus aux activités humanitaires dans la région Asie-Pacifique et les forces armées ont souvent pour mandat d'assurer les premières interventions d'urgence. En Inde par exemple, la loi relative à la gestion des catastrophes prévoit la création d'une Force nationale d'intervention en cas de catastrophe (NDRF) composée de huit bataillons stationnés à travers le territoire. Ces troupes sont formées à intervenir en cas de catastrophe et font partie des mécanismes nationaux d'intervention en cas de catastrophe. La NRDF a participé aux interventions en réponse aux inondations qui ont touché l'État du Bihar en 2008 (Price et Bhatt, 2009; Harvey 2009).

Les directives qui existent sur l'utilisation des forces armées en cas de catastrophe tel que le Registre des ressources militaires et de la protection civile de l'ONU (RMPC) et les Directives d'Oslo s'axent principalement sur le déploiement des forces internationales en cas de situation d'urgence complexe (ONU, 2003; ONU, 2006). Cependant, ces directives ne cherchent pas à déterminer concrètement le rapport que devraient entretenir les organisations humanitaires avec les forces armées des États touchés. Certains pays, notamment l'Inde, ont rejeté les Directives d'Oslo parce leur réalisation n'a pas été le fruit d'efforts intergouvernementaux et qu'elles sont considérées comme une atteinte à la souveraineté de ces États. Le document de référence du Comité

² En 2008, un certain nombre de gouvernements donateurs ont engagé un dialogue à Genève avec les États touchés en vue d'échanger leurs opinions sur la question des intérêts communs, y compris le soutien apporté aux PDI ainsi que la façon dont les organisations régionales peuvent faciliter l'accès et les opérations de secours. On ignore à l'heure actuelle si cette initiative sera renouvelée.

permanent inter organisations (CPI) intitulé «Les Relations entre Civils et Militaires dans les Situations d'Urgence» aborde la question des forces militaires nationales. Ce thème est également repris dans les lignes directrices produites par le CICR sur l'emploi de la protection armée pour l'assistance humanitaire (CPI, 2004; CICR, 1995) mais ces documents se concentrent sur les rapports entre les organisations humanitaires et l'armée plutôt que sur le rôle de l'armée dans les interventions d'assistance.

Selon une étude analysant la coordination dans la région Asie-Pacifique, il faudrait accorder plus d'attention au rôle de l'armée dans la gestion des catastrophes et approfondir le travail effectué en matière de préparation. L'OCHA et l'ONU plus généralement ont l'impression de ne pas disposer des ressources nécessaires à la réalisation de ces tâches (Harvey et al, 2010).

Dr Aik Cheng Heng, du Conseil d'administration de Mercy Malaysia, a partagé les expériences de Mercy pendant la Conférence de la région Asie-Pacifique (APC) sur l'Assistance militaire dans les opérations de secours en cas de catastrophe (MADRO), qui cherche à fournir un cadre pour le développement futur d'une coordination et d'une coopération régionales entre civils et militaires mais aussi entre militaires en cas de catastrophe. Il a également expliqué que la raison principale de la participation de l'armée dans les interventions en cas de catastrophe est que celle-ci dispose d'énormes capacités par rapport à d'autres acteurs de la région. Dr Heng a reconnu la réticence de nombreux acteurs humanitaires face à une participation

accrue de l'armée dans les actions humanitaires et il a remarqué que les accords de l'APC-MADRO tiennent compte des principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de «refus de nuire» – il a aussi souligné le fait que ces principes ne s'appliquent qu'aux cas de catastrophe et non pas aux urgences complexes ou aux efforts de reconstruction.

Suivi et évaluation

Il n'y a que très peu de suivi et d'évaluation des interventions gouvernementales, ce qui empêche de mieux comprendre l'intervention des États en cas d'urgence et leurs relations avec les organisations internationales. Les organisations d'aide internationales assurent de mieux en mieux le suivi et l'évaluation de leurs propres travaux mais elles ne prennent que rarement en compte les interventions du gouvernement du pays hôte. Notons à ce sujet deux rapports exceptionnels récemment préparés par l'organisation Development Initiatives (RFD et Development Initiatives, 2010; Shushilan et Development Initiatives, 2010). Il est rare que les gouvernements commandent ou publient des analyses ou évaluations internes ou indépendantes de leurs propres interventions en cas de catastrophe. Par conséquent, les interventions gouvernementales à grande échelle dans les catastrophes récentes ainsi que leurs répercussions et leur efficacité ne font pas l'objet d'une analyse critique et indépendante; on pense notamment aux séismes qui ont frappé le Pakistan et le Sichuan en Chine, au cyclone Sidr qui a balayé le Bangladesh ou à la réponse de l'Indonésie au Sumatra occidental. Les

gouvernements sont peut-être réticents à autoriser l'évaluation indépendante de l'exécution de leurs secours d'urgence mais il est impératif que ce volet crucial des interventions de secours au sens plus large soit mieux documenté et mieux compris.

Au Bangladesh par exemple, le gouvernement a répondu aux situations d'urgence récentes en employant l'Aide gratuite (Gratuitous Relief), des programmes d'assistance alimentaire aux groupes vulnérables et des travaux publics

Recommandations de la réunion d'ALNAP sur les plans d'action

Au terme de la réunion d'ALNAP, les différents groupes membres d'ALNAP se sont retrouvés afin de réfléchir aux prochaines étapes.

Suggestions des représentants de gouvernements nationaux :

- Formuler des principes directeurs sur la collaboration entre les gouvernements et les acteurs humanitaires internationaux.
- Élaborer des stratégies visant à établir un lien entre la gestion des risques, les actions d'urgence, les phases de relèvement et le développement durable.
- Créer au sein des gouvernements des institutions / fonds nationaux qui se concentrent sur les questions humanitaires.

Suggestions des représentants de l'Organisation des Nations Unies :

- Mieux coordonner et approfondir l'identification des capacités – y compris celles des gouvernements, des armées et d'autres acteurs comme par exemple le secteur des entreprises.
- Mener des actions de plaidoyer plus collectives et de meilleure qualité qui s'alignent sur les lignes directrices du Droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC).
- Accroître la présence des gouvernements dans le système des cellules.
- Profiter du rôle fédérateur de l'ONU pour créer des forums de discussion entre gouvernements.
- Explorer le rôle potentiel des gouvernements nationaux dans l'évaluation afin d'assurer une plus grande responsabilité de la part des acteurs humanitaires internationaux (sans toutefois compromettre l'objectivité et l'indépendance).

Suggestions des représentants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge :

- Soutenir les capacités des gouvernements dans la gestion des catastrophes (réponse et préparation).
- Mener des actions de plaidoyer et promouvoir les lignes directrices du Droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC).
- Formuler et promouvoir des directives donneur-gouvernement en matière d'action humanitaire.

afin d'avancer des fonds et nourrir la population. La documentation est toutefois limitée et les détails de ces programmes ou de l'intervention du gouvernement sont rares. Dans le cadre d'une courte étude portant sur les choix entre l'assistance financière et alimentaire, les personnes interrogées ont déclaré qu'une trop grande dispersion de l'aide du gouvernement signifie que bon nombre des citoyens ne reçoivent souvent que très peu de fonds ou de nourriture. Par exemple, l'une des personnes interrogées a déclaré que les programmes d'assistance alimentaire aux groupes vulnérables qu'applique le gouvernement ne font que «répartir arbitrairement les ressources» et n'ont que

peu d'incidence sur la sécurité alimentaire ou la nutrition dans les foyers. Certains craignent qu'en bénéficiant de l'aide du gouvernement, si minime qu'elle soit, ces groupes n'aient plus droit à aucune autre forme d'assistance (Harvey 2010, à paraître). Ces questions s'appliquent vraisemblablement à d'autres interventions gouvernementales – les gouvernements sont peu disposés à cibler des groupes particuliers parce que la notion d'exclusion est difficile sur le plan politique, ce qui signifie que les ressources publiques sont souvent distribuées à un plus grand nombre mais en quantités moindres comparé aux secours internationaux.

Recommandations de la réunion d'ALNAP sur les plans d'action contd

Suggestions des représentants universitaires :

- Continuer à mener des études axées sur la demande et approfondir le programme d'évaluation.
- Maintenir un dialogue à l'écoute des gouvernements et continuer les débats entamés lors de la réunion.

Suggestions des représentants des donateurs :

- Mieux se préparer aux catastrophes.
- Améliorer la coordination des donateurs – entre donateurs au sein du pays et stratégies de coopération pour gérer les tensions entre les secteurs du développement et humanitaire.
- Améliorer les systèmes d'évaluation – développer les capacités des gouvernements à s'auto-évaluer et à réaliser plus d'évaluations.

Suggestions des représentants des ONG :

- Établir des réseaux aux niveaux local et national afin de consolider le dialogue avec les gouvernements.
- Dialoguer avec les gouvernements au sujet d'un système commun de gestion des interventions – y définir le rôle de l'armée et du secteur privé.
- Aider à gérer les apports de ressources de façon homogène. À titre d'exemple, observer les structures internes et la manière dont les ONG partagent les informations afin de justifier un investissement accru dans la réduction des risques et la préparation aux catastrophes.

Les organisations Shushilan et Development Initiatives (2010) observent qu'au Bangladesh, le budget du Ministère de l'alimentation et de la gestion des catastrophes est passé de 235 millions d'USD en 2005 à 824 millions d'USD en 2010/11. Cela s'ajoute à 18 programmes ministériels relatifs aux catastrophes dont le total des budgets s'est élevé à 700 millions d'USD en 2009/10. Néanmoins, les organisations humanitaires internationales remarquent peu et prennent rarement note de ces dépenses nationales considérables.

Financement

La façon dont les donateurs acheminent l'aide a clairement évolué : depuis un soutien bilatéral direct aux gouvernements dans les années 1970 et 1980 au financement des organisations humanitaires internationales dans les années 1990 et 2000. Entre 1976 et le début des années 1990, la part du budget de la Commission européenne consacré aux interventions de secours acheminée directement par le biais des gouvernements nationaux a affiché une forte baisse: elle est passée de plus de 90 % à 6 % (Macrae, 2004).

Les donateurs de l'OCDE acheminent principalement leurs fonds à travers les organisations d'aide internationales et ils passent de plus en plus par l'ONU et plus particulièrement les appels globaux et éclairs, le CERF et les fonds humanitaires communs. C'est également le cas parmi les donateurs qui soutiennent directement le budget des gouvernements consacré au développement. Ainsi, en dépit d'un financement global des opérations humanitaires à la hausse et de la naissance de nouveaux mécanismes, la proportion de

l'assistance directe entre gouvernements a diminué.

D'ordinaire, le financement de l'action humanitaire est prévu à court terme, il est souvent imprévisible et étroitement lié aux appels annuels qui manquent (généralement) de fonds. La volatilité de l'aide dans les États fragiles est deux fois plus élevée que dans les autres pays à faible revenu, ce qui s'explique en partie par le fait que les priorités des donateurs changent rapidement. En outre, le financement est aussi souvent associé à des secteurs ou projets particuliers. Les initiatives telles que GHD et les nouveaux mécanismes dont fait partie le CERF visent sérieusement à améliorer l'acheminement des fonds vers les organisations internationales. L'intérêt plus vif envers le renforcement des capacités nationales face aux catastrophes et envers l'engagement de principe qui aide les gouvernements à assumer leurs responsabilités humanitaires accentue la nécessité d'un financement pluriannuel à plus long terme, notamment pendant les crises prolongées. Les organisations humanitaires internationales peuvent fournir des secours de base à court terme mais seule une approche à plus long terme permet de collaborer avec les autorités de l'État en vue de renforcer leurs capacités lorsqu'elles sont confrontées à une catastrophe.

Outre les évolutions des mécanismes et des voies de financement parmi les donateurs «traditionnels», le statut récent des pays en développement en tant que donateurs et non plus uniquement bénéficiaires de l'aide humanitaire a mis l'accent sur l'assistance directe aux États touchés par la catastrophe et sur la souveraineté des États. L'aide fait régulièrement partie de la diplomatie

bilatérale des donateurs non membres du CAD ; ainsi, ils ont tendance à transférer leur aide directement à l'État touché. Entre 2000 et 2008, les dix donateurs principaux non membres du CAD ont versé en moyenne 38 % de leur aide humanitaire directement au gouvernement bénéficiaire alors que ce chiffre n'a atteint que 2,5 % pour les dix principaux donateurs membres du CAD. Au Pakistan, le Service de surveillance financière (FTS) de l'OCHA indique que 66 % des contributions hors CAD ont été transmises au gouvernement principalement à travers le Ministère des finances ou le President's Relief Fund comparé à 21 % pour l'ensemble des donateurs qui ont participé à la réponse au tremblement de terre (Harmer et Martin, 2010).

Harmer et Martin (2010) remarquent qu' «il semblerait que la tendance des donateurs non membres du CAD à transférer leurs fonds à travers l'État touché, du moins dans les situations de catastrophe naturelle où le gouvernement dispose des capacités et des moyens de gérer les secours, contribue à soutenir et à renforcer les capacités nationales au lieu de les contourner». Ils ont conclu que cette approche a également permis l'accès des donateurs non membres du CAD. Par exemple, à la suite du cyclone Nargis de 2008, les politiques bien ancrées de l'ASEAN promouvant «la non-ingérence» et «l'engagement constructif» avec les autorités du Myanmar en ont fait un interlocuteur satisfaisant et l'Association a été le moteur de l'intervention au sens large, notamment dans les phases de démarrage (Creach et Fan, 2008).

Questions clés

Selon Harvey (2009), «on assiste enfin à la réévaluation des rôles et responsabilités des États par rapport à l'action humanitaire, ce qui aurait dû se dérouler il y a longtemps» et la 26ème réunion d'ALNAP fournit des preuves utiles soutenant que cette révision prend de l'élan. Dans bon nombre de pays en développement, le gouvernement exige de plus en plus le respect de sa souveraineté concernant l'intervention en cas de catastrophe et ses capacités de direction ne cessent de croître. Cela ne signifie pas que l'action humanitaire internationale indépendante et neutre fondée sur les principes est obsolète, et la substitution de l'État est quelquefois toujours appropriée, notamment dans les cas de conflit civil. Mais il incombe aux organisations humanitaires internationales de respecter de manière plus rigoureuse les engagements qu'elles ont pris et donc d'encourager et de soutenir les États à assumer leurs responsabilités d'assistance et de protection envers leurs propres citoyens. Les organisations internationales devraient évaluer plus systématiquement les capacités des États, investir davantage dans la planification des interventions d'urgence conjointement avec les gouvernements et tenir compte du programme de réduction des risques de catastrophes, qui reconnaît le rôle premier du gouvernement dans la gestion des risques de catastrophe. Les types d'aides qui se substituent aux États disparaîtront pour laisser place à des approches qui aident les États à assumer leurs responsabilités et qui feront pression afin que ces derniers comblient les lacunes qui subsistent dans leurs interventions.

Il n'incombe néanmoins pas uniquement

aux organisations d'aide internationales d'effectuer des changements. De nombreux gouvernements doivent investir davantage dans leurs capacités à gérer les risques de catastrophe s'ils veulent assumer leurs responsabilités d'assistance et de protection envers leurs citoyens en période de catastrophe. Il en va de même s'ils souhaitent respecter les engagements qu'ils ont pris relativement au Cadre d'action de Hyogo qui ont été incorporés dans le droit international humanitaire et des droits humains. Cette approche est non seulement logique sur le plan humain mais elle peut aussi attirer un fort soutien politique et s'avérer économiquement efficace. Lorsque les gouvernements et les organisations d'aide ne parviennent pas à collaborer efficacement, ce sont trop souvent les organisations internationales qui sont pointées du doigt alors que ce manquement est malgré tout partagé. Pour que cette relation puisse s'épanouir, il doit exister un effort de part et d'autre. À l'heure actuelle, les organisations d'aide et les donateurs contournent et marginalisent les gouvernements en partie parce qu'ils n'ont pas confiance en leur aptitude à fournir des secours efficaces et responsables. Ce manque de confiance ne peut être rectifié que si les gouvernements communiquent fermement leurs arguments aux donateurs et aux organisations d'aide, prouvent de quoi ils sont capables et créent un climat de confiance au fil du temps.

Il est aussi important de reconnaître l'existence d'une perspective alternative que l'on pourrait nommer le courant de pensée «terre à terre». Les partisans de ce courant de pensée sont d'avis que, bien que politiquement correcte, la promesse fidèle de collaboration accrue avec les gouvernements n'est

pas réaliste. Toujours selon ce courant de pensée, nombreux sont les cas où le gouvernement participe à un conflit, bafoue le droit international humanitaire et des droits humains, est trop corrompu ou ne dispose tout simplement pas des capacités permettant une collaboration plus étroite avec les organisations d'aide internationales. Cette argumentation soutient que dans ces contextes, les organisations d'aide internationales feraient mieux de restreindre au minimum leur engagement avec le gouvernement et de préserver l'indépendance des opérations, tout en informant le gouvernement de leurs activités et en restant discrets afin d'éviter les interférences ou l'expulsion.

Cette perspective soulève toutefois un problème car il n'est souvent pas possible de se distancer du gouvernement. Ne pas être conscient de ce fait est synonyme de naïveté politique et fragilise les organisations face à la manipulation rusée des dirigeants autoritaires. Les organisations d'aide évoluant dans des environnements difficiles doivent se doter d'un sens politique très développé dans leur travail de collaboration avec les autorités et elles doivent être en mesure de convenir des «limites» et de s'y tenir si elles ne sont plus capables d'opérer.

Lors de la réunion d'ALNAP, ces conclusions générales ont engendré un certain nombre de questions centrales.

1 *Que pensent les gouvernements de leur interaction avec les organisations humanitaires internationales et quelles sont les améliorations à envisager?*

De par le fait que les organisations d'aide internationales peuvent porter atteinte

ou se substituer de manière inappropriée aux États, leurs relations sont souvent tendues. Les organisations humanitaires internationales ne communiquent toujours pas suffisamment avec les gouvernements des pays en développement sur la manière dont ils devraient dialoguer et la toile de fond sur laquelle s'inscrivent les relations qui existent est souvent peu propice à leur développement. Les débats actuels avec l'ONU sur les questions d'ordre humanitaire sont trop souvent hostiles et les gouvernements ont tendance à protéger et à défendre les termes convenus plutôt que de tenter d'aller de l'avant.

Un dialogue plus constructif et un engagement plus franc avec les pays du G77 sont nécessaires, et il est important de les encourager davantage à prendre part aux discussions humanitaires à la fois au sein de l'ECOSOC et de l'AG mais aussi hors de ces forums. Il faut déterminer convenablement où tenir ce dialogue et comment le faciliter et le réaliser de façon à ce qu'il ne paraisse pas être une initiative initiée ou dominée par l'Occident.

Cette réunion d'ALNAP a démontré qu'il est possible d'aller de l'avant et elle a mis en lumière une soif évidente d'approfondir les discussions et de continuer le débat. En vue de profiter pleinement de la bonne volonté et de l'enthousiasme partagé suscités lors de la réunion, il faut qu'un chef de file assure la pérennité et l'approfondissement du dialogue.

2 *Qu'existe-t-il en termes de preuves et d'études réalisées et comment les renforcer?*

Il existe de nombreux exemples d'évaluations critiques soulignant le fait que

l'aide humanitaire internationale a tendance à nuire aux capacités nationales mais leurs efforts de collaboration et de renforcement des acteurs nationaux sont souvent passés sous silence. Ces efforts ne reçoivent que peu de publicité, ce qui présente une image biaisée de l'action humanitaire centrée sur les crises médiatisées où les organisations internationales inondent leurs homologues nationaux. Cela ignore le travail de renforcement des capacités qui s'effectue souvent dans les crises moins médiatisées.

Les organisations humanitaires internationales s'inquiètent toujours trop de leur propre rôle, du financement et de l'acheminement de l'aide internationale. Les réformes de l'aide humanitaire (par ex. l'approche des cellules dans le cadre des initiatives de coordination et de financement), le programme Good Humanitarian Donorship et les étapes déterminantes à venir comme par exemple la révision des normes minimales du Projet Sphère devraient tous se pencher davantage sur la question de l'interaction entre les organisations d'aide et les gouvernements.

Les documents qui existent s'arrêtent souvent à la critique relativement superficielle des organisations d'aide et leur reprochent de nuire aux capacités nationales. Il faudrait essayer de comprendre plus en détail pourquoi cela est toujours le cas en dépit de la bonne volonté dont font preuve les organisations en matière de collaboration et de soutien des acteurs nationaux – et d'y remédier. La place prépondérante des critiques risque aussi faire fuir les professionnels de l'humanitaire alors qu'il faudrait tenter de les influencer à changer leurs habitudes. Il faut cesser de rédiger des rapports qui

affichent une fois encore des critiques automatiques sans comprendre les contraintes opérationnelles qui pèsent sur les organisations humanitaires, notamment dans les crises médiatisées. Cela indique le besoin de poursuivre les recherches afin d'archiver les efforts de renforcement des capacités nationales, leurs succès, leurs échecs et les bonnes pratiques.

La réunion d'ALNAP a bien démontré l'engagement partagé à œuvrer en faveur de la réalisation d'un tel programme d'étude et surtout à renforcer le rôle des gouvernements dans le processus d'évaluation de l'action humanitaire.

3 *Quels sont les exemples de bonne pratique? Quelles leçons peut-on tirer de ces exemples?*

Bien qu'il n'y ait toujours pas suffisamment d'exemples bien documentés de bonne pratique, il est toutefois possible d'en mentionner quelques-uns – dont notamment le partenariat entre les donateurs internationaux et le gouvernement mozambicain dans le renforcement des capacités de l'INGC et la formulation de lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe formulées par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces exemples suggèrent que les relations de travail plus fortes et plus efficaces entre les gouvernements et les organisations humanitaires internationales exigent d'investir beaucoup de temps car elles ne se tissent pas du jour au lendemain. Le besoin d'investissement à long terme visant à stimuler le développement des

partenariats et à renforcer les capacités exige une coopération accrue entre les équipes humanitaires et les groupes chargés du développement au sein des organisations internationales. Les acteurs qui participent au développement doivent également davantage se concentrer sur la gestion des risques de catastrophe et les processus de planification et de préparation des interventions d'urgence.

La réunion d'ALNAP a explicité la nécessité de rapprocher le programme visant à mieux collaborer avec les gouvernements et l'augmentation des investissements en matière de préparation et de gestion des risques de catastrophe. Diverses parties prenantes se sont également engagées à mener une action de plaidoyer plus énergique par rapport aux précieuses directives de DIIC.

4 *Quelles sont les leçons à tirer des partenariats / collaborations à travers le monde?*

Les organisations humanitaires internationales pourraient tirer plus de leçons de leurs homologues du secteur du développement sur la façon d'interagir plus efficacement avec les gouvernements. Il faut pouvoir mettre en pratique les principes de Paris dans les crises humanitaires; il faut savoir tirer les leçons des approches adoptées par le secteur du développement en termes du renforcement des capacités; il faut comprendre ce que les donateurs entendent lorsqu'ils s'engagent à «faire du renforcement de l'État un objectif prioritaire» dans les États fragiles et les répercussions pour les acteurs humanitaires (CAD-OCDE, 2007). La trop grande attention que portent les donateurs au renforcement, à la sécurité et

à la stabilisation de l'État risque d'encore plus marginaliser l'action humanitaire dans les conflits et les États fragiles. L'action humanitaire indépendante fondée sur les principes doit s'axer sur la façon dont les acteurs internationaux communiquent avec les États par un engagement de principe.

Il est peut-être également possible de tirer des leçons des situations où le secteur privé est tenu de collaborer très rapidement et au-delà des limites culturelles et politiques et en observant l'engagement du secteur privé avec les gouvernements. Des leçons peuvent aussi être tirées des partenariats entre les forces armées et de leur intervention en cas de catastrophe. La réunion d'ALNAP a été l'occasion d'écouter des représentants du secteur privé et de l'armée présenter les leçons à tirer de leurs expériences.

5 Quels changements différents doivent apporter les différents acteurs?

L'évaluation des crises médiatisées tel le tremblement de terre d'Haïti en 2010 identifie continuellement des problèmes au niveau de la coordination et de la langue ; elle observe également la tendance qu'a le système international à exclure des autorités nationales, en partie parce qu'il utilise souvent l'anglais comme langue véhiculaire. Il pourrait y avoir des solutions pratiques immédiates à ces problèmes. Les donateurs devraient-ils encourager l'OCHA et les responsables des cellules à investir dans le matériel nécessaire à l'interprétation simultanée? Le recrutement du personnel à déployer devrait-il s'axer davantage sur les compétences linguistiques des candidats? Les «bureaux en boîte» devraient-ils être la norme en termes de ce que fournissent l'OCHA

et les responsables des cellules à leurs homologues dans les gouvernements? Devrait-on aussi revoir les mesures de sécurité afin d'évaluer en quoi elles peuvent freiner l'engagement avec les autorités nationales?

La réponse au tremblement de terre d'Haïti a illustré une fois de plus les problèmes qui se posent pendant les catastrophes médiatisées lorsqu'une vague d'une centaine d'organisations d'aide vient submerger la structure de coordination et entrave la collaboration avec les autorités nationales. Il est difficile de voir que faire à ce sujet au sein d'un système international non réglementé mais les gouvernements nationaux pourraient peut-être exercer plus de contrôle. Les gouvernements devraient-ils établir un lien entre les procédures juridiques (par ex. délivrance de visas ou dédouanement) et un système d'enregistrement tel que l'a recommandé le CICR (2007b)? Qui doit dialoguer avec qui et comment afin de réduire le nombre d'organisations internationales qui se présentent dans les situations d'urgences médiatisées?

Le système humanitaire international doit également disposer d'un nouveau modèle d'appel à l'assistance et d'un processus permettant de le développer. Comment permettre aux gouvernements de solliciter une assistance internationale sans blesser leur fierté nationale ou risquer des sensibilités politiques ? Devrait-il exister un système d'appel qui accueille uniquement l'assistance des organisations internationales déjà présentes sur le territoire ou des organisations préalablement enregistrées?

Par ailleurs, les donateurs devraient

modifier la façon dont ils financent les interventions humanitaires. Les donateurs occidentaux acheminent toujours principalement l'aide humanitaire par le biais d'organisations internationales. Les donateurs devraient-ils plus souvent financer les gouvernements de manière bilatérale? Si oui, comment cela fonctionnerait-il concrètement?

Le programme de DDR reconnaît le rôle premier des gouvernements dans la gestion des risques de catastrophe. Néanmoins, ce programme fait rarement partie des priorités des acteurs humanitaires et ces derniers devraient participer davantage aux débats relatifs à la gestion des risques de catastrophe et au suivi du Cadre d'action de Hyogo. Le financement de la réduction des risques de catastrophe est en train d'évoluer et il faudrait continuer sur cette voie (Harmer et al, 2009).

Les organisations d'aide négligent toujours les capacités nationales lors des évaluations et la planification des interventions d'urgence. Cela n'est pas dû à un manque de directives ou de méthodologie mais il semble plutôt que les bonnes pratiques se désintègrent sous la pression d'une urgence de grande échelle médiatisée, tel que l'a démontré la réponse à Haïti. Que faire pour intégrer plus systématiquement les directives et les outils existants à la pratique sur le terrain afin d'évaluer les capacités?

Il est peut-être difficile de définir avec précision la structure et le fonctionnement des ressources humaines des organisations d'aide internationales, de même que les attitudes et les cultures organisationnelles que leur personnel apporte dans les situations d'urgences mais ces éléments

sont les piliers des relations quelquefois dysfonctionnelles qui existent entre les organisations d'aide et les gouvernements. Les travailleurs humanitaires internationaux ont-ils quelquefois des attitudes sous-jacentes qui manquent de respect à l'égard des autorités nationales?

6 *Quels sont les objectifs réalistes communs pour aller de l'avant et quelles sont les prochaines étapes?*

Le plan d'action présenté ci-après est audacieux. Il exigera de modifier l'action humanitaire en termes de l'appel, du financement, de la coordination, des ressources humaines, de l'évaluation et de l'exécution. Ce programme peut progresser à plusieurs niveaux et dans différents forums et certaines avancées sont déjà en cours. Certaines tâches peuvent également s'effectuer au sein-même des organisations. Par exemple, les donateurs peuvent se pencher sur la question du financement, les ONG et les organismes de l'ONU peuvent examiner la question de la formation du personnel et l'OCHA et les cellules peuvent se concentrer sur la manière de faciliter la participation des autorités nationales dans les processus de coordination. Les autres volets demandent des débats internationaux mieux coordonnés ainsi qu'un dialogue accru entre les donateurs et les gouvernements touchés par les catastrophes, notamment en ce qui concerne les modifications à apporter au processus d'appel à l'assistance internationale.

Cependant, l'une des raisons pour lesquelles les pays du G77 ont exprimé leurs inquiétudes vis-à-vis du programme humanitaire est qu'ils le perçoivent généralement comme étant dirigé et

imposé par l'Occident et les organisations d'aide dominées par l'Occident. Il est donc essentiel d'éviter que les dialogues concernant ces questions ressemblent à des initiatives dirigées par l'Occident ou qu'ils comportent des objectifs particuliers prédéterminés.

Voici des exemples d'activités à poursuivre:

- Collaborer avec les gouvernements des pays en développement et s'assurer que les chercheurs du Sud documentent les points de vue des agents de l'État et des organisations de la société civile participant à la gestion des catastrophes au sujet des approches qu'ils adoptent en matière de politique et de pratique humanitaire ; ainsi que leurs points de vue concernant l'assistance humanitaire internationale.
- Étudier, documenter et apprendre comment les organisations humanitaires internationales et les gouvernements touchés par la catastrophe ont collaboré lors des dernières interventions d'urgence. Cela comprendrait des évaluations conjointes (entre les organisations internationales et les gouvernements) des interventions gouvernementales en cas de catastrophe.
- Organiser une série d'ateliers en Afrique, en Asie et en Amérique latine avec l'appui des chercheurs du Sud qui rassembleraient les acteurs des organisations humanitaires internationales, des gouvernements du G77 et de la société civile. Cela leur permettrait d'élaborer un cadre où seraient répertoriés les principes relatifs à la bonne gouvernance – sous un angle à la fois national et international.

L'ensemble de principes pourrait s'ajouter à un certain nombre de processus politiques importants, notamment une révision possible des principes de l'initiative Good Humanitarian Donorship visant à mieux représenter le rôle de l'État touché dans l'action humanitaire de même que le programme commun des donateurs et des États bénéficiaires œuvrant en faveur de l'action humanitaire efficace. Ce cadre pourrait également contribuer à la formulation de directives afin de faire respecter les engagements qui ont déjà été pris concernant le rôle primordial de l'État.

Les discussions de la réunion d'ALNAP ont mis en lumière le besoin reconnu d'apporter des changements au niveau de la collaboration entre le système humanitaire international et les gouvernements nationaux et il est évident qu'il faudra répondre à diverses questions et relever divers défis afin que ces modifications se concrétisent. Comme l'a déclaré John Mitchell dans le préambule du présent document, le réseau d'ALNAP contribuera à ce processus par le biais d'un plan d'action axé sur cinq points:

- En plaçant la promotion du rôle des gouvernements nationaux au cœur des politiques humanitaires et des programmes politiques internationaux;
- En soulignant l'importance du rôle des gouvernements nationaux dans le Rapport d'ALNAP sur «l'État du Système Humanitaire»;
- En s'assurant que les autorités nationales pour la gestion des catastrophes soient représentées aux futures réunions d'ALNAP;

- En améliorant la capacité d'évaluation en la question, en particulier la capacité d'évaluation des gouvernements;
- En veillant à rester en contact avec les délégués de la 26ème réunion d'ALNAP afin de déterminer comment leur rôle peut bénéficier d'une communication accrue au sein du réseau d'ALNAP.

Références

- Behera, A. (2002)** Government-NGO collaboration for disaster reduction and response: the India (Orissa) Experience, Atelier régional sur la mise en réseau et la collaboration entre les ONG des pays asiatiques pour la prévention des catastrophes et la réponse
- Belanger, J. et Horsey, R. (2008)** Negotiating humanitarian access to cyclone-affected areas of Myanmar: a review, Humanitarian Exchange, Numéro 41, Overseas Development Institute
- Bellour, S. et Mahoney, K. (2009)** UNICEF Study on National Capacity Development for Humanitarian Action – Literature Review, UNICEF
- Bennett, J. et al (2006)** Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries, Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami (TEC)
- Bouchet-Saulnier, F. (2006)** The Practical Guide to Humanitarian Law, Rowman et Littlefield
- Brinkerhoff, D. (2007)** Capacity Development in Fragile States, RTI International
- Brusset, E. et al (2009)** Summary Report: A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean tsunami 2004 A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD)
- CDA (2006)** Field Visit Report: Ethiopia, Collaborative Learning Projects, Listening Project
- Chandran, R. et Jones, B. (2008)** Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'état dans les situations de fragilité, Document d'analyse OCDE/CAD
- CICR (1995)** Report on the Use of Armed Protection for Humanitarian Assistance, Extrait de document de travail, CICR et la Fédération internationale, Conseil des délégués, Genève, 1-2 décembre 1995, Comité international de la Croix-Rouge
- CICR (2008)** Annual Report 2007, Comité international de la Croix-Rouge
- Collier, P. (2007)** The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it, Oxford University Press
- Collier, P. (2010)** The crisis in Haiti shows we need a new approach to NGOs, A hybrid agency run by government and donors could better direct aid, The Independent
- Commins, S. et al (2007)** Treading a Delicate Path: NGOs in Fragile States, Draft Synthesis Report, Save the Children
- Conseil des droits de l'homme (2007)** Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin (14-21 décembre 2007) Huitième session du Conseil des droits de l'homme Point 3 de l'ordre du jour A/HRC/8/6/Add.4. 21 mai 2008. New York : Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (paragraphe 15)
- Cosgrave, J. et al (2010)** Inter-agency real time evaluation of the humanitarian response to Pakistan's 2009 displacement crisis, DARA
- Costa, D. (2008)** Legal Issues from the International Response to the 2007 Floods in Bolivia, FICR, Programme du Droit international des interventions lors de catastrophes
- CPA (2009)** A Profile of Human Rights and Humanitarian Issues in the Vanni and Vavuniya, Centre for Policy Alternatives
- CPI (2004)** Les Relations entre Civils et Militaires dans les Situations d'Urgence, Document de référence du CPI, Comité permanent inter organisations
- CPI (2007)** Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response, Comité permanent inter organisations
- Creach, Y. et Fan, L. (2008)** ASEAN's role in the Cyclone Nargis response: implications, lessons and opportunities, Humanitarian Exchange 44, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute
- DARA (2010)** Sudan: humanitarian mission without end
- Darcy, J. et Hofmann, C. (2003)** According to need? Needs assessment and decision making in the humanitarian sector, HPG Report 15, Overseas Development Institute
- Devereux, S. et al (2008)** Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP) 2008 draft report
- Eade, D. (2007)** Capacity Building: who builds whose capacity, Development In Practice, Volume 17, Numéros 4-5
- ECHO (2008)** Humanitarian Aid for IDPs and conflict affected communities in Sri Lanka and Sri Lankan refugees in Tamil Nadu, India. Global Plan 2008, Comité de l'aide humanitaire, Commission européenne, Office d'aide humanitaire - ECHO

- Fagen, P. (2008)** El Salvador: A case study in the role of the affected state in humanitarian action, HPG Working Paper, Overseas Development Institute
- Fagen, P. (2008)** Natural disasters in Latin America and the Caribbean: National, regional and international interactions, HPG Working Paper, Overseas Development Institute
- FICR (2007a)** Law and legal issues in international disaster response: a desk study, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- FICR (2007b)** Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- FICR (2008)** Introduction to the guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- Foley, C. (2007)** Mozambique: A case study in the role of the affected state in humanitarian action, HPG Working Paper, Overseas Development Institute
- Ghani, A., Lockhart, C. et Carnahan, M. (2005)** Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State Building. Overseas Development Institute
- GHD (2003)** Principles and Practice of Good Humanitarian Donorship, Stockholm
- Grünewald, F. et Binder, A. (2010)** Evaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre, Groupe URD et GPPI
- Harmer, A. et al (2009)** Thematic CAP for national disaster preparedness: feasibility study, Humanitarian Outcomes, commandé par le Ministère norvégien des affaires étrangères
- Harmer, A. et Martin, E. (éd) (2010)** Diversity in donorship: field lessons, HPG Report 30, Overseas Development Institute
- Harvey (2010, à paraître)** Food vs. cash experience. Study on Bangladesh's experience with price and food availability in local markets in the aftermath of a disaster, Document d'information de la Banque mondiale
- Harvey, P. (2009)** Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute
- Harvey, P. et al (2010)** Humanitarian coordination in the Asia-Pacific region, Humanitarian Outcomes, Étude appuyant la mission de terrain de 2010 de l'OCHA Donor Support Group
- Hewitt, T. (2006)** Legal issues from the international response to the tsunami in Sri Lanka, Étude de cas du Droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC), FICR
- HPG et ALNAP (2009)** Where to now? Agency expulsions in Sudan: consequences and next steps, Overseas Development Institute
- Hunger Safety Net Programme (2008)** Newsletter, Volume 1, Numéro 1
- Jelinek, E. (2006)** A Study of NGO relations with government and communities in Afghanistan
- Jones S. et al (2006)** Zimbabwe Protracted Relief Programme: Output to Purpose Review
- Juma, M. et Suhrke, A. (2003)** Eroding local capacity: international humanitarian action in Africa, Uppsala: Nordic Africa Institute
- Luna, E. (2001)** Disaster Mitigation and Preparedness: the case of the Philippines, Disasters, Volume 25, Numéro 3
- MacRae, G. (2008)** Could the system work better? Scale and local knowledge in humanitarian relief, Development in Practice, Volume 18, Numéro 2
- Macrae, J. (2004)** Aiding Recovery? The crisis of aid in chronic political emergencies, Zed Books
- Meagher, P. (2008)** Service Delivery in Fragile Situations: Key concepts, findings and lessons, Document d'analyse OCDE/CAD
- O'Callaghan, S. et Pantualiano, S. (2007)** Protective action: Incorporating civilian protection into humanitarian response, HPG Report 26, Overseas Development Institute
- OCDE-CAD (2005)** Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle
- OCDE-CAD (2007)** Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, Réunion de haut niveau du CAD
- OCDE-CAD (2008a)** Humanitarian aid in DAC Peer Reviews: A Synthesis of Findings and Experiences (2006-2007)
- ODI (2005)** Harmonisation and Alignment in Fragile States. DAC Learning and Advisory Process on

Difficult Partnerships. Forum de haut-niveau sur l'efficacité de l'aide dans les États fragiles

OIM (2010) Pakistan's Flood Victims Return to Devastation, Shortages of Construction Materials and Threat of Winter, Organisation internationale pour les migrations, Notes d'informations de la presse

Organisation des Nations Unies (1991) Résolution 46/182 de l'Assemblée Générale, Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies

Organisation des Nations Unies (2003) Directives sur l'utilisation des ressources militaires de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes

Organisation des Nations Unies (2006) Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, «Directives d'Oslo»

Picard, M. (2007) Legal Issues from the International Response to Tropical Storm Stan in Guatemala, FICR, Programme du Droit international des interventions lors de catastrophes

Pictet, J. (1979) The Fundamental Principles of the Red Cross, Henry Dunant Institute

Polastro, R. (2010) Inter-agency real time evaluation of the humanitarian response to typhoons Ketsana and Parma in the Philippines, DARA

Price, G. et Bhatt, M. (2009) India: A case study in the role of the affected state in humanitarian action, HPG Working Paper, Overseas Development Institute

Rencoret, N. et al (2010) Réponse au tremblement de terre d'Haïti, analyse contextuelle, ALNAP

RFD et Development Initiatives (2010) Domestic Humanitarian Response: Uganda Report, Recherche et formation pour le développement (RFD) Uganda and Global Humanitarian Assistance Programme, Development Initiatives

SADC (2009) SADC's Five Year Programme to Strengthen Vulnerability Assessment and Analysis: Focus on RHVP's Contributions, RHVP Phase – II, Consultation des partenaires, Zevenwacht 19-20 janvier, Présentation PowerPoint

Shushilan et Development Initiatives (2010) Domestic Humanitarian Response, Bangladesh Report

SIPC (2005) Cadre d'action de Hyogo pour 2005-

2015, Pour des nations et des collectivités résilientes [sic.] face aux catastrophes, Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles

Smillie, I. (2001) Patronage or Partnership: Local capacity building in humanitarian crises, Kumarian Press, Bloomfield

Sondorp, E. (2004) Case Study 1: a time-seried analysis of health service delivery in Afghanistan, article dans, Service Delivery in Difficult Environments, Health Systems Resource Centre, DFID

Sphère (2004) Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes, Projet Sphère

Steets, J. et al (2010) Cluster Approach Evaluation 2: Synthesis Report, Cluster Approach Evaluation 2nd Phase du CPI, Groupe URD et Global Public Policy Institute

Stoddard, A. et al (2007) Cluster Approach Evaluation, Final Report, OCHA Evaluation and Studies Section

Strong, L. et al (2006) Contracting out health services in fragile states', British Medical Journal 332, pp. 718-721

Telford, J. et al (2006) Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: synthesis report, Coalition pour l'évaluation du tsunami

Willitts-King, B. (2009) Indonesia: A case study in the role of the affected state in humanitarian action, HPG Working Paper, Overseas Development Institute

Zapater, J. (2007) Participatory capacity building in action in Colombia, Forced Migration Review 28, Numéro spécial 'Enhancing Southern Capacity: rhetoric and reality'



ALNAP
Active Learning Network for
Accountability and Performance
in Humanitarian Action