

Rapport de synthèse

Revue de l'engagement des ONG vis-à-vis du processus de réforme humanitaire

Résumé



Basé sur l'étude de cinq pays

Afghanistan

République démocratique du Congo

Ethiopie

Soudan

Zimbabwe

Réalisé pour le projet ONG et réforme humanitaire

Résumé

Le rapport de synthèse intitulé « Revue de l'engagement des ONG vis-à-vis du processus global de réforme humanitaire » fait le point sur les efforts actuels de réforme humanitaire au niveau global du point de vue des ONG. Il se base sur un ensemble d'études-pays effectuées entre novembre 2008 et février 2009 concernant la réforme humanitaire dans cinq pays: l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Soudan et le Zimbabwe. Des leçons tirées d'autres contextes ont également été prises en compte pour renforcer l'analyse et fournir une vue d'ensemble de la réforme humanitaire.

De nombreuses conclusions de ces études ne sont guère nouvelles pour les personnes ayant suivi la réforme humanitaire menée par les Nations Unies. Elles apportent néanmoins des preuves du terrain venant conforter les avis déjà exprimés et soulignent les secteurs requérant des améliorations. L'objectif de ce rapport est à la fois de fournir une critique constructive et étayée de l'état de la réforme et de définir des recommandations claires et une marche à suivre pour surmonter les faiblesses et les défis inhérents à la communauté humanitaire. Nombre de ces défis existaient bien avant les réformes, et aujourd'hui encore.

Cette recherche a été commanditée par un consortium de six ONG (ActionAid, CAFOD, CARE, International Rescue Committee (IRC), Oxfam et Save the Children) et le Conseil international des agences bénévoles (ICVA) dans le cadre du Projet ONG et réforme humanitaire financé par le Ministère britannique du développement international (DfID) sur trois ans. Ce projet vise à renforcer l'influence des ONG locales, nationales et internationales dans les débats politiques et les processus sur le terrain en lien avec la réforme humanitaire et à proposer des solutions afin que la réponse humanitaire soit à la hauteur des besoins des populations affectées. Ce rapport de synthèse servira de référence pour le projet. Les publications à venir rendront compte des progrès.

Contexte de la réforme humanitaire des Nations Unies

C'est à la médiocre réponse de la communauté internationale à la crise humanitaire dans le Darfour, au Soudan, en 2004, que l'on doit les actuels efforts mondiaux de réforme. Jan Egeland, le Coordonnateur des secours d'urgence à l'époque, a commandité la Revue de la Réponse Humanitaire, qui a donné lieu à 36 recommandations concrètes pour l'amélioration de la réponse humanitaire. Certaines de ces recommandations ont été la pierre angulaire de l'initiative de réforme humanitaire des Nations Unies, mise en place en 2005 autour de trois « piliers » originaux :

- Amélioration du leadership humanitaire (via les Coordonnateurs humanitaires);
- Meilleure coordination de l'action humanitaire (avec l'approche clusters) ;
- Financement humanitaire plus rapide, plus prévisible et plus équitable.

¹ Le rapport complet et les études-pays sont disponibles sur: www.icva.ch/ngosandhumanitarianreform.html

Un quatrième élément, à savoir des partenariats efficaces entre les acteurs humanitaires, s'y est tardivement greffé après l'adoption des Principes de Partenariat par le Dispositif mondial d'aide humanitaire (Global Humanitarian Platform) en juillet 2007². Le cadre restreint de la réforme a par ailleurs occulté la question de la responsabilité vis-à-vis des populations affectées, qui demeure peu considérée dans les discussions sur la réforme orchestrée par les Nations Unies. Une autre faille importante dans la genèse de la réforme a été sa focalisation sur le rôle des acteurs humanitaires internationaux et la non prise en compte des acteurs nationaux et locaux.

Le Projet ONG et Réforme humanitaire ainsi que les études-pays initiales ont porté dans une grande mesure sur les initiatives de réforme menées par les Nations Unies. Cependant, le Projet et le rapport de synthèse cherchent aussi à présenter une approche plus holistique de l'action humanitaire et des changements requis en tirant profit d'expériences plus larges, y compris des réformes précédentes menées par des bailleurs de fonds bilatéraux et les ONG elles-mêmes.

Éléments imbriqués de la réforme humanitaire

Les études-pays mettent en relief l'imbrication entre les divers volets de la réforme humanitaire, et montrent que ces éléments fonctionnent au mieux lorsqu'ils fonctionnent de concert. Ainsi, les études ont démontré que lorsqu'un élément, tel que le leadership, est faible, les autres volets de la réforme subissent des conséquences négatives et la réponse humanitaire en pâtit. À l'inverse, un leadership fort peut assurer des clusters efficaces pour répondre aux besoins humanitaires et assurer que les fonds communs sont employés de façon stratégique en ciblant les besoins prioritaires.

Des avancées inégales

Alors que les études-pays ont démontré des progrès dans quelques uns des secteurs de la réforme humanitaire mentionnés ci-dessus, cette évolution s'est faite de manière inégale.

Financement

Le financement est l'élément de la réforme humanitaire qui a connu la plus grande évolution avec la création du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), tout en étant le volet ayant sans doute requis le moins d'efforts de la part des Nations Unies. Des défis subsistent néanmoins pour faire parvenir les fonds du CERF aux ONG, qui effectuent la majeure partie du travail humanitaire, dans des délais raisonnables. Les autres éléments de financement humanitaire « réformés » représentent aussi un défi : les Fonds humanitaires communs (CHF), les Fonds d'intervention d'urgence (ERF) et les fonds de réponse humanitaires (HRF). L'une des plus grandes préoccupations demeure le manque de transparence quant à la destination de ces fonds et la question de savoir s'ils sont alloués exclusivement en fonction des besoins ou selon d'autres considérations.

Leadership

L'étude a tout particulièrement révélé des failles dans le leadership humanitaire. Dans quatre des cinq pays concernés, l'absence de leaders humanitaires forts et expérimentés a été constatée. Les Nations Unies ont continué à nommer des Coordonnateurs humanitaires (CH) non qualifiés, qui ont une approche inadaptée de l'action humanitaire, sous-estiment le rôle des ONG, méconnaissent l'importance du partenariat, et ignorent l'impact stratégique que de petits financements peuvent avoir sur la réponse humanitaire. Les études-pays illustrent clairement le conflit entre les rôles de Coordonnateur résident (CR) et de Coordonnateur humanitaire : les personnes interrogées ont fourni des exemples où il leur a semblé que les questions humanitaires ont été écartées au profit de considérations relevant du rôle du CR. Il est important d'assurer la présence de leaders plus forts et plus efficaces ayant de l'expérience dans

"Alors que les études-pays ont démontré des progrès dans quelques uns des secteurs de la réforme humanitaire mentionnés ci-dessus, cette évolution s'est faite de manière inégale."

"Dans quatre des cinq pays concernés, l'absence de leaders humanitaires forts et expérimentés a été constatée."

² www.globalhumanitarianplatform.org

l'humanitaire au poste crucial de Coordonnateur humanitaire, ainsi qu'à celui de chefs de file de clusters, en particulier au niveau pays. Sans un leadership efficace, d'autres volets de la réforme, tels que la coordination, le financement et le partenariat, pâtissent.

Responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires et partenariat

Il est primordial que les clusters consacrent beaucoup plus de temps et d'énergie à trouver des moyens d'assurer la responsabilité vis-à-vis des populations affectées, et de garantir que tous les participants aux clusters sont considérés comme de véritables partenaires. Les études-pays indiquent que la participation des ONG dans les processus de réforme a été inégale. Dans de nombreux cas, tant les ONG internationales, nationales que locales ne sont que vaguement au courant des rouages de la réforme humanitaire. Dans certains clusters globaux, les efforts de plusieurs ONG pour s'engager lors de la mise en œuvre des réformes initiales ont été repoussés ou ont reçu un accueil glacial de la part des agences des Nations Unies concernées. Cette situation s'est améliorée, mais il a fallu un temps certain pour que des ONG aient à nouveau envie de s'engager.

Quand les ONG s'impliquent dans le mécanisme des clusters, elles sont souvent submergées par les réunions, ne se sentent pas traitées d'égal à égal et ont le sentiment que la réforme ne fait que peu de cas de la responsabilité vis-à-vis des communautés affectées par les crises. Alors que de nombreuses ONG s'engagent dans des clusters au niveau mondial, dans de nombreux pays, leur personnel continue à ressentir une frustration face à l'inefficacité et l'inégalité de certains clusters. Certaines ONG reconnaissent la valeur du rôle de co-lead, co-facilitateur ou co-président des clusters, mais les tenants et les aboutissants de ce rôle manquent de clarté. De plus, la responsabilité supplémentaire liée au co-leadership crée un besoin de ressources pour remplir ce poste, ce qui nécessite le soutien des bailleurs de fonds.

Implication des ONG locales et nationales

Comme mentionné ci-dessus, la focalisation originale de la réforme sur la communauté internationale s'est faite au détriment des acteurs nationaux et locaux. Dans les situations de conflit, l'implication des gouvernements représente un défi additionnel pour les acteurs humanitaires qui cherchent à répondre aux besoins où qu'ils soient, de manière impartiale. Les efforts de réforme menés par les Nations Unies, axés sur des aspects techniques et procéduraux, n'ont pu jusqu'à présent gérer ces enjeux de manière convaincante. Les ONG locales et nationales demeurent confrontés à des difficultés d'accès aux fonds ou de participation réelle aux mécanismes de coordination. Les Coordonnateurs humanitaires et les Chefs de file des clusters ont un rôle à jouer dans le soutien aux ONG locales et nationales, mais la participation de ces dernières doit aussi être facilitée par les ONG internationales qui sont leurs partenaires. Les bailleurs de fonds, s'ils entendent sérieusement suivre le Principe de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (Good Humanitarian Donorship Principle) visant à soutenir les capacités locales, devraient aussi jouer un rôle central dans les efforts pour trouver les moyens de mieux soutenir le rôle des ONG locales et nationales dans les processus de réforme, que ce soit leur participation aux clusters ou leur accès aux fonds communs.³ Il subsiste par ailleurs des interrogations quant au rôle (éventuel) des clusters dans l'allocation des fonds. Alors que de telles responsabilités de financement fonctionnent bien dans certains clusters, dans d'autres cas prévaut le sentiment que la priorité est accordée aux projets de l'agence du chef de file. Il existe aussi une crainte que les agences chefs de file des clusters ne recherchent des financements que pour mieux sous-traiter aux ONG qui ont déjà présenté des projets au financement, grevant ainsi inutilement les coûts administratifs.

3 Principe n° 8 des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, 17 juin 2003. www.goodhumanitarian donorship.org/background.asp

"les études-pays n'ont pas mis en lumière d'élément concret permettant d'indiquer que les réformes humanitaires centrées sur les Nations Unies ont amélioré la réponse humanitaire jusqu'à présent"

Prochaines étapes

Il est frappant de constater que les études-pays n'ont pas mis en lumière d'élément concret permettant d'indiquer que les réformes humanitaires centrées sur les Nations Unies ont amélioré la réponse humanitaire jusqu'à présent. Parce qu'un système de critères de performance pour l'ensemble du système n'a pas été établi, contrairement aux recommandations originales de la Revue de la Réponse Humanitaire, et parce que des mécanismes de responsabilité n'ont pas été intégrés dans le processus de réforme, il est difficile d'évaluer le véritable impact des réformes sur les populations affectées. Néanmoins, le fait que la réforme ait été conçue pour pallier les défaillances reconnues de la réponse humanitaire suggère qu'elle ait le potentiel de véritablement changer les choses. Il est à espérer que la deuxième phase de l'évaluation des clusters démontrera formellement cet impact.

Les ONG représentent le plus grand groupe d'acteurs impliqués dans la réponse humanitaire. Leur engagement dans le processus de réforme est primordial pour assurer que leurs préoccupations relatives au leadership humanitaire, à la rapidité et à la transparence du financement humanitaire, à la responsabilité et à d'autres questions sont prises en compte par le système. L'engagement des ONG, lorsque cela est utile, devrait mener à un débat moins technocratique sur la réforme, et à une plus grande concentration sur les principes et valeurs. Du point de vue des ONG, les efforts de réforme doivent être évalués selon leurs implications pour les principes humanitaires (tels que l'indépendance et l'impartialité dans les situations de conflit) et les valeurs telles que l'engagement à accroître la responsabilité vis-à-vis des populations affectées par une crise donnée. En même temps, dans des situations de conflit, lorsque le gouvernement national est partie prenante au conflit ou viole les droits de certains segments de sa population, l'indépendance des ONG doit être respectée. Un équilibre de coopération adapté au contexte, fondé sur les Principes de Partenariat, doit être atteint.

Les études-pays fournissent une vue d'ensemble de la situation de chaque pays, ce qui permettra de plus amples analyses à l'avenir qui fourniront une indication sur les progrès concernant les divers mécanismes de réforme dans les années à venir qui seront (ou ne seront pas) réalisés. Alors que nous reconnaissons que certaines recommandations faites dans ce rapport vont à contre-courant, nous pensons que leur mise en application serait bénéfique pour les populations affectées par les crises. L'enjeu du Projet ONG et réforme humanitaire pour les deux prochaines années est de militer pour la mise en œuvre complète de la réforme humanitaire afin de mieux aider les populations affectées. S'il est clairement démontré que les réformes contribuent à une meilleure réponse, alors les ONG s'impliqueront davantage dans la réforme humanitaire. Le Projet cherchera à améliorer les divers éléments du processus de réforme humanitaire. Cependant, si le travail du Projet au cours des années à venir démontre que certains éléments ne peuvent être améliorés dans la configuration actuelle de la réforme, nous ne manquerons pas d'émettre des recommandations en vue d'un changement.

"Le test suprême pour la réforme humanitaire sera sa portée sur le sort des populations touchées, plutôt que la rationalisation du système humanitaire international."

Enfin, il incombe à tous les acteurs humanitaires de se recentrer sur l'impact, afin d'assurer que nous sauvons des vies, évitons des souffrances et maintenons la dignité humaine des personnes victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'Homme. Le test suprême pour la réforme humanitaire sera sa portée sur le sort des populations touchées, plutôt que la rationalisation du système humanitaire international.

Recommandations

Leadership

- 1 Le Coordonnateur des secours d'urgence devrait appliquer les normes du IASC (Comité permanent inter-agences) pour la nomination des Coordonnateurs humanitaires et ne nommer que des personnes ayant une solide expérience de l'humanitaire. Il devrait par ailleurs assurer que les mécanismes de contrôle dans le « compact » du Coordonnateur humanitaire (contrat personnel entre le ERC et le CH signé annuellement) pour l'évaluation de la performance et la qualité du leadership des Coordonnateurs humanitaires sont réellement appliqués.
- 2 Les agences des Nations Unies dans le IASC devraient abandonner le modèle bicéphale CR/CH qui est actuellement la norme et séparer les rôles pour permettre un leadership humanitaire fort.
- 3 Les ERC, les agences des Nations Unies, les chefs de clusters globaux et les bailleurs de fonds devraient assurer que les clusters ont des chefs de file dédiés, que les responsables de clusters ont à rendre des comptes au CH et que l'approche collaborative mise en exergue dans les Principes de Partenariat est effectivement appliquée.

Coordination

- 4 Le rôle des co-leads ou co-facilitateurs de clusters sur le terrain doit être clarifié et les bailleurs devraient soutenir financièrement les ONG assumant cette fonction.
- 5 D'ici à fin 2010, le Coordinateur des secours d'urgence, avec les Coordonnateurs humanitaires et le IASC, devraient s'assurer que des Equipes humanitaires pays sont constituées et impliquent les ONG de manière significative, en accord avec les Principes de Partenariat.
- 6 Les ONG internationales et les agences des Nations Unies devraient trouver les moyens de mieux impliquer leurs partenaires nationaux dans la coordination humanitaire et les mécanismes de réforme de manière à promouvoir des réponses humanitaires plus efficaces.
- 7 Les bailleurs de fonds devraient accroître leur engagement dans le processus de réforme humanitaire dans les pays d'intervention pour assurer un soutien plus cohérent.
- 8 Via leur position au sein des comités exécutifs des agences des Nations Unies, les bailleurs de fonds devraient engager les agences onusiennes à appliquer les Principes de Partenariat validés par le Dispositif mondial d'aide humanitaire en 2007 dans l'optique de renforcer l'efficacité des mécanismes de coordination et la participation des ONG locales, nationales et internationales.

Responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires

- 9 Les CH, les Equipes humanitaires pays, les clusters et les bailleurs de fonds devraient s'assurer que les procédures de financement permettent aux agences d'exécution de consulter les communautés affectées par les crises, et de tenir compte de leurs points de vue afin que les projets reflètent leurs priorités.
- 10 Les ONG internationales et les principales initiatives visant à accroître la responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires devraient œuvrer étroitement avec les agences onusiennes pour améliorer la redevabilité et la transparence envers les populations affectées dans le cadre des mécanismes de réforme humanitaire, et militer pour la réplication des modèles efficaces.

Financement

- 11 Les bailleurs devraient assurer la souplesse et la diversité des mécanismes de financement, notamment concernant les financement joints, afin de faciliter l'accès des ONG, en particulier locales et nationales.
- 12 À l'instar des agences des Nations Unies, les ONG internationales devraient être transparentes en documentant les procédures de transfert de fonds aux ONG nationales ou locales ; elles devraient également allouer des montants adéquats aux frais administratifs.
- 13 D'ici la fin 2010, les agences onusiennes recevant des fonds bilatéraux ou un financement de bailleur de fonds via le CERF ou les fonds communs devraient être incitées par les bailleurs de fonds à fournir la preuve de la rapidité et de la transparence avec lesquelles le financement est parvenu aux ONG.
- 14 Les agences des Nations Unies devraient standardiser leurs procédures de financement des ONG pour réduire les coûts de transactions et améliorer l'accès des ONG nationales à ces fonds et éviter que la négociation des coûts indirects se fasse au cas par cas.
- 15 Le financement bilatéral direct des bailleurs de fonds aux ONG devrait aussi être réformé pour promouvoir l'adéquation, la réactivité et la rapidité. Plus spécifiquement, il faudrait apporter un financement souple et prévisible pour renforcer durablement la capacité humanitaire des ONG et permettre une réponse rapide aux urgences, aucune de ces deux interventions ne figurant parmi les avantages comparatifs des fonds communs des Nations Unies.

Octobre 2009

Le Projet ONG et réforme humanitaire vise à renforcer l'engagement effectif des ONG humanitaires locales, nationales et internationales dans des mécanismes réformés de financement et de coordination humanitaire au niveau mondial et local. Le projet, financé par DfID, vise à renforcer l'influence des ONG dans les débats politiques et les processus sur le terrain liés à la réforme humanitaire, et à proposer des solutions pour que les interventions humanitaires répondent mieux aux besoins des populations affectées. Un consortium de six ONG (ActionAid, CAFOD, CARE, International Rescue Committee (IRC), Oxfam et Save the Children) et le Conseil international des agences bénévoles (ICVA) sont parties prenantes de ce projet de trois ans qui s'achèvera en octobre 2011.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter annie.street@actionaid.org ou vous rendre sur notre site Internet: www.icva.ch/ngosandhumanitarianreform.html

Le rapport intitulé *Revue de l'engagement des ONG vis-à-vis du processus de réforme humanitaire* porte sur l'étude de cinq pays : l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Soudan et le Zimbabwe, menées par Tasneem Mowjee de Development Initiatives, Antonio Donini de Feinstein International Center, et Ralf Otto et John Cosgrave de Channel Research. La rédaction de ce rapport a été supervisée par la Directrice du Projet ONG et réforme humanitaire, Anne Street. Ont par ailleurs fortement contribué à cette note Aimee Ansari, Kitty Arie, John Cosgrave, Tasneem Mowjee, Howard Mollett, Clare Smith, Manisha Thomas et Dan Tyler. Les opinions émises dans le rapport et les recommandations proposées représentent la position consolidée des agences membres du consortium du Projet ONG et réforme humanitaire.* Pour de plus amples informations sur la méthodologie de recherche employée dans les cinq études-pays, veuillez vous reporter au rapport exhaustif, disponible à l'adresse : www.icva.ch/ngosandhumanitarianreform.html

* Le rapport et les recommandations présentées n'engagent pas, cependant, tous les membres de l'ICVA.

act:onaaid

ActionAid International
Postnet Suite 248
Private bag X31
Saxonwold 2132
Johannesburg
South Africa

CAFOD
Just one world

CAFOD
Romero Close
Stockwell Road
London
SW9 9TY
United Kingdom



Care International UK
10-13 Rushworth Street
London
SE1 0RB
United Kingdom



**International Council
of Voluntary Agencies**
26-28 avenue Giuseppe-Motta
1202 Geneva
Switzerland



IRC - UK
11 Gower Street
London
WC1E 6HB
United Kingdom



Oxfam GB
Oxfam House
John Smith Drive
Oxford
OX4 2JY
United Kingdom



Save the Children UK
1 St John's Lane
London
EC1M 4AR
United Kingdom
