

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les problèmes liés à la politisation

REPONSE HUMANITAIRE L'INDEX DE 2010



 DARA

©DARA 2010

Cette publication est protégée par les droits d'auteur, mais le texte peut être utilisé gratuitement à des fins de sensibilisation, d'éducation et de recherche, à condition que la source soit mentionnée. Le détenteur des droits d'auteur exige que cette utilisation lui soit notifiée afin d'évaluer l'impact. La reproduction à toute autre fin ou la réutilisation de ce texte dans d'autres publications, ou la traduction ou l'adaptation, sont soumises à autorisation écrite. Pour de plus amples informations veuillez nous contacter à l'adresse suivante: info@daraint.org.

Adresse :

Felipe IV, 9 – 3^o Izquierda
28014 Madrid – Espagne
Tel.: +34 91 531 03 72
Fax: +34 91 522 00 39
info@daraint.org
www.daraint.org

Publié pour la première fois par DARA en novembre 2010.
Des copies de ce rapport et de plus amples informations
sont disponibles en ligne à l'adresse suivante
www.daraint.org

DARA remercie M. Diego Hidalgo du soutien constant
apporté à l'Indice de réponse humanitaire depuis 2007.
L'Indice de réponse humanitaire a pu être réalisé grâce
à l'appui généreux de:



L'INDEX DE REPONSE HUMANITAIRE 2010

Les problèmes liés à la politisation

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Décembre 2010

SOMMAIRE

1	_ Introduction	4
2	_ Méthodologie	5
3	_ Résumé des principales conclusions	9
4	_ Classement et classification des donateurs	10
5	_ Enjeux et défis	14
6	_ Conclusions et recommandations	21

1 / INTRODUCTION

LES OBJECTIFS DU HRI

L'Indice de Réponse Humanitaire (Humanitarian Response Index, HRI, en anglais) est un rapport annuel publié par DARA – une organisation à but non lucratif indépendante et internationale qui travaille pour améliorer la qualité et l'impact des interventions humanitaires et de développement. Le cadre conceptuel du HRI repose sur 23 « Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire » (« Good Humanitarian Donorship » - GHD) mis en place en 2003 par les gouvernements donateurs les plus importants et adoptés par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/CAD) en 2003.

Créé en 2007, le HRI examine le rôle des gouvernements donateurs dans le soutien qu'ils apportent aux interventions humanitaires, et évalue l'engagement des gouvernements et l'application des principes GHD. Son but est d'identifier et de promouvoir de bonnes pratiques pour les donateurs et de contribuer à une plus grande transparence et REDEVABILITÉ en vue d'améliorer l'action humanitaire. Grâce à une évaluation indépendante du fonctionnement des gouvernements donateurs et à leur classification par rapport à leurs pairs, le HRI permet à la société civile et aux politiques de comparer la qualité de l'aide humanitaire publique tout en contribuant à l'amélioration de l'efficacité, de la redevabilité et de l'impact des interventions d'urgence et de relèvement. Le HRI complète d'autres outils de suivi et d'évaluation utilisés par la communauté humanitaire, mais il est calculé de manière indépendante, sans financement des gouvernements.

Le HRI n'est pas un indice relatif au volume ou à la quantité de fonds fournis par les gouvernements occidentaux au titre de l'aide humanitaire. Son véritable but est d'aller au-delà du financement et d'analyser des questions essentielles ayant trait à la qualité et à l'efficacité de l'aide dans cinq domaines clés, ou piliers, de la pratique des gouvernements donateurs.

► **Pilier 1:** Les interventions des donateurs sont-elles véritablement basées sur les besoins des populations touchées et non subordonnées à des intérêts politiques, stratégiques ou autres ?

► **Pilier 2:** Les donateurs soutiennent-ils le renforcement des capacités locales, la prévention de crises futures et le relèvement sur le long terme ?

LE HRI A POUR BUT D'IDENTIFIER ET DE PROMOUVOIR DES BONNES PRATIQUES DE LA PART DES DONATEURS AFIN DE CONTRIBUER À UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE, ET REDEVABILITÉ EN VUE D'AMÉLIORER L'ACTION HUMANITAIRE

► **Pilier 3:** Les politiques et pratiques des donateurs soutiennent-elles effectivement le travail des organisations humanitaires ?

► **Pilier 4:** Les donateurs respectent-ils et font-ils la promotion du droit international humanitaire (DIH), mettent-ils réellement tout en œuvre pour garantir l'accès humanitaire afin de protéger les populations touchées par les crises ?

► **Pilier 5:** Les donateurs encouragent-ils la reddition des comptes et l'apprentissage dans l'action humanitaire ?

¹ Cf: <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>

Le rapport HRI 2010 repose sur d'importantes recherches indépendantes, effectuées sur le terrain et complétées par des informations publiques relatives aux politiques d'aide et aux pratiques des gouvernements donateurs. Le rapport de cette année couvre les interventions humanitaires des gouvernements bailleurs de fonds menées en 2009 pour faire face aux crises dans **14 pays : Afghanistan, Colombie, Haïti, Indonésie, Pakistan, Philippines, République centrafricaine (RCA), République Démocratique du Congo (RDC), Somalie, Sri Lanka,**

Soudan, Territoires Palestiniens Occupés (TPO), Yémen et Zimbabwe. Ces crises constituent un échantillon représentatif, tant du point de vue géographique comme du point de vue des types de catastrophes. Ensemble, elles ont reçu plus de 60 pourcent des fonds mobilisés pour répondre aux crises en 2009 et plus de 50 pourcent des fonds humanitaires de l'OCDE/CAD tel qu'enregistrés par le Système de Traçage Financier (STF) du bureau des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA).

2 / MÉTHODOLOGIE

PROCESSUS DE RECHERCHE

Entre novembre 2009 et juin 2010, les équipes du HRI ont interrogé 475 hauts responsables d'organisations humanitaires travaillant dans les 14 pays touchés par une crise étudiés. Les équipes ont rencontré la plupart des organisations présentes sur le terrain qui bénéficient de financements publics pour répondre à la crise, mais aussi des fonctionnaires de l'Etat, les autorités locales et des organisations de la société civile. En outre, les équipes ont interrogé plus de 75 représentants de donateurs dans les crises ayant fait l'objet de cette recherche de terrain fondée sur un questionnaire demandant aux personnes interrogées de dire, en se fondant sur leur expérience directe des relations qu'elles entretiennent avec les donateurs qui soutiennent leur action, ce qu'elles pensaient de la façon dont les donateurs appliquaient les bonnes pratiques et comment elles la percevaient. Au total, plus de 2000 réponses ont été récoltées. Les résultats de cette recherche de terrain ont été complétés par des données chiffrées sur le financement des gouvernements donateurs obtenues auprès de plusieurs sources, telles que les Nations Unies, la Banque mondiale et la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge.

Une fois les données nécessaires recueillies, le HRI évalue et compare les donateurs moyennant 35 indicateurs reflétant les principaux concepts contenus dans les « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* ». Les indicateurs sont organisés selon les cinq piliers définissant la pratique des donateurs tels qu'énoncés dans le tableau ci-dessous.

L'enquête de terrain HRI

Près de deux tiers des personnes interrogées étaient des hommes, ce qui confirme la prédominance des hommes dans les instances dirigeantes des organisations humanitaires. Les conséquences de ce déséquilibre sexuel sur les comportements, les perceptions et les processus décisionnels dans l'action humanitaire sont potentiellement énormes. Une première analyse des réponses données suggère que le genre est un facteur déterminant dans la note qu'obtiennent les donateurs dans les enquêtes par questionnaire (d'autres facteurs incluent la nationalité des personnes interrogées ou la mesure dans laquelle ils connaissent les principes GHD). DARA a compensé ces facteurs dans l'analyse statistique des réponses aux questions et prévoit d'en faire une analyse plus détaillée en 2011.

² Une mission préliminaire a été effectuée dans le cadre de l'IRH en vue d'évaluer l'opération menée après le tremblement de terre de 2010 en Haïti, mais elle n'est pas prise en compte dans les calculs statistiques de l'Indice.

Chaque indicateur comporte un volet qualitatif obtenu à partir des réponses de l'enquête de terrain et un volet quantitatif basé sur des données disponibles publiquement, pondérés de manière équitable dans le pilier afin de permettre une analyse juste et objective de la performance des gouvernements donateurs. Les résultats pour chacun des indicateurs et des piliers sont ensuite utilisés pour générer un classement général comparatif des donateurs OCDE/CAD. Cela permet aux gouvernements de mieux comparer leur assistance humanitaire à celles de leurs pairs et d'utiliser cette analyse pour travailler avec les parties prenantes à l'amélioration de leur aide humanitaire.

L'Indice de cette année comporte une nouveauté qui élargit l'analyse du HRI au-delà du classement comparatif entre les 23

donateurs OCDE/CAD. Elle inclut une analyse multidimensionnelle qui classe et regroupe les donateurs en fonction de critères de similitude et de différence dans leur performance. Alors que le classement donne une idée utile de la performance générale des donateurs, ses résultats risquent d'être trop simplifiés ou d'être mal interprétés, et de ce fait, la relation entre les différents indicateurs et la pratique générale des donateurs risque de disparaître. L'avantage de cette nouvelle approche repose sur le fait qu'elle analyse les donateurs de manière plus « holistique ». L'analyse permet également de dégager des informations plus détaillées sur les points forts des donateurs et sur les secteurs à améliorer comparativement à leurs pairs ce qui, ensuite, peut aider les décideurs à affiner et à améliorer leurs stratégies humanitaires.

GRAPHIQUE 1 : RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE PAR TYPE D'ORGANISATION

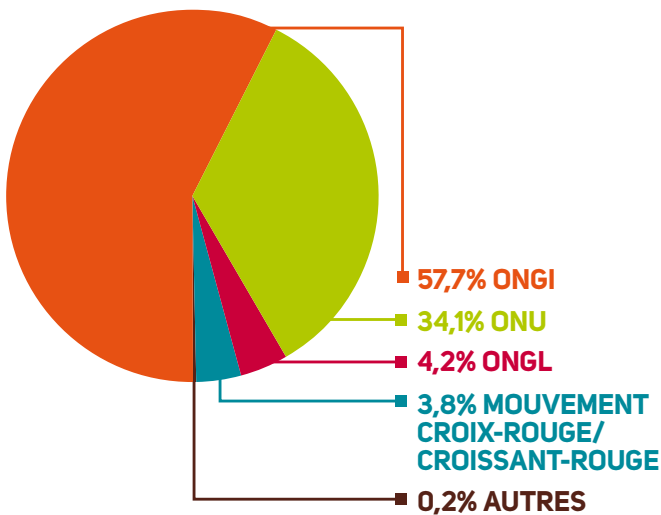


TABLEAU 1 : PILIERS ET INDICATEURS HRI

PILIER 1:**REPENDRE AUX BESOINS**

(30% DU POIDS DE L'INDICE)

Ce pilier évalue dans quelle mesure le financement et le soutien apportés par le donateur sont affectés en fonction des besoins; respectent les principes humanitaires fondamentaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance et font en sorte que les objectifs humanitaires ne sont pas subordonnés à des objectifs politiques, économiques ou militaires. Les indicateurs de ce pilier correspondent aux principes GHD 2, 5, 6 et 12.

INDICATEURS QUALITATIFS

- L'impartialité de l'aide
- L'indépendance de l'aide
- L'adaptation aux besoins
- Le financement des organisations partenaires en temps voulu

INDICATEURS QUANTITATIFS

- Le financement en fonction du niveau de vulnérabilité et aux crises oubliées
- Le financement pour des urgences complexes en temps voulu
- Le financement pour des catastrophes soudaines en temps voulu

PILIER 2:**PREVENTION, REDUCTION DES RISQUES ET RELEVEMENT**

(20% DU POIDS DE L'INDICE)

Ce pilier évalue dans quelle mesure les donateurs soutiennent la capacité de prévention de crises et catastrophes, la réduction des risques, la préparation et la réponse, et soutiennent le relèvement et la transition vers le développement. Les indicateurs dans ce pilier correspondent aux Principes GHD 1, 7, 8 et 9.

INDICATEURS QUALITATIFS

- La participation des bénéficiaires à la conception des programmes
- La participation des bénéficiaires au suivi et à l'évaluation
- Le soutien à la prévention et à la préparation
- Lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.

INDICATEURS QUANTITATIFS

- Le financement pour la reconstruction et la prévention
- Le financement des mécanismes d'atténuation des risques
- La réduction de la vulnérabilité au climat

PILIER 3 :

TRAVAILLER AVEC LES PARTENAIRES HUMANITAIRES

(20% DU POIDS DE L'INDICE)

Ce pilier évalue dans quelle mesure les donateurs soutiennent les activités des organismes d'exécution de l'aide humanitaire et leur rôle unique dans le système humanitaire. Les indicateurs dans ce pilier correspondent aux Principes GHD 6, 10, 12, 13, 14, 17 et 18.

INDICATEURS QUALITATIFS

- Le financement flexible
- Le soutien aux partenaires et financement de la capacité organisationnelle
- La capacité du donateur à prendre des décisions en connaissance de cause
- Le soutien à la coordination

INDICATEURS QUANTITATIFS

- Le financement pour les ONG
- Les financements non affectés
- Les financements des appels de l'ONU et de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

PILIER 4 :

LA PROTECTION ET LE DROIT INTERNATIONAL

(15% DU POIDS DE L'INDICE)

Ce pilier évalue dans quelle mesure les donateurs intègrent la protection et l'application du droit international humanitaire (DIH) et d'autres directives et mécanismes juridiques internationaux dans leurs politiques et pratiques de financement et font en sorte que les acteurs opérationnels les appliquent. Les indicateurs dans ce pilier correspondent aux Principes GHD 3, 4, 8 et 17.

INDICATEURS QUALITATIFS

- Soutien à la protection des civils
- Promotion du droit international humanitaire (DIH)
- Faciliter l'accès humanitaire
- Plaidoyer auprès des autorités locales

INDICATEURS QUANTITATIFS

- Droit international humanitaire (DIH)
- Législation relative aux droits humains
- Droit des réfugiés

PILIER 5 :

APPRENTISSAGE ET REDEVABILITÉ

(15% DU POIDS DE L'INDICE)

Ce pilier évalue dans quelle mesure les donateurs appuient les initiatives visant à améliorer la qualité, l'efficacité et la redevabilité de l'action humanitaire. Les indicateurs dans ce pilier correspondent aux Principes GHD 15, 21, 22 et 23.

INDICATEURS QUALITATIFS

- La redevabilité envers les bénéficiaires
- La transparence du financement
- Les conditions adéquates en matière de compte rendu
- Le soutien à l'apprentissage et aux évaluations

INDICATEURS QUANTITATIFS

- La participation à des initiatives en matière de redevabilité
- Le financement d'initiatives en matière de redevabilité
- Le financement et demande d'évaluations

3 / RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le rapport HRI 2010 a mis en évidence que les gouvernements donateurs ont fait quelques progrès, quoique lents, pour respecter leurs engagements au titre de l'initiative « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD)* » et pour remédier à certains problèmes identifiés lors du précédent rapport HRI. Mais les lacunes sont encore trop nombreuses dans la pratique. Il apparaît, dans de nombreuses crises analysées dans ce rapport, que l'aide humanitaire fournie par plusieurs gouvernements donateurs est subordonnée à d'autres objectifs, ce qui met à mal les principes GHD qui appellent les donateurs à séparer l'aide d'autres intérêts. En outre, beaucoup de gouvernements de pays affectés par les crises examinées cette année, ainsi que d'acteurs non étatiques, ont manipulé les crises et les interventions internationales pour satisfaire leurs intérêts et leurs objectifs nationaux. Cela a aussi des effets négatifs sur l'habileté des organisations humanitaires à apporter une protection et une assistance aux populations affectées. L'environnement dans lequel les acteurs humanitaires opèrent est de plus en plus compliqué et difficile indiquant un besoin de réforme du système humanitaire afin d'améliorer l'efficacité de l'aide et être mieux préparé à répondre aux défis actuels et futurs. Ces difficultés limitent la capacité des organisations humanitaires à fournir une protection et une aide aux populations sinistrées. Il convient, donc, d'investir de manière plus stratégique dans les activités de prévention et de réduction des risques. Pour conclure, il faut améliorer la redevabilité des donateurs à l'égard des populations affectées par les crises, et pas seulement envers les acteurs nationaux, pour faire en sorte que l'aide réponde à leurs besoins et à leurs priorités.

Le rapport annuel de cette année contient cinq conclusions principales:

1. L'augmentation de la politisation de l'assistance humanitaire signifie que des millions de personnes ne reçoivent pas l'aide dont elles ont besoin.

Les gouvernements donateurs doivent veiller à ce que l'aide soit prioritaire et allouée en fonction des besoins des populations civiles et non selon des objectifs politiques, économiques ou militaires.

2. Des lacunes persistantes dans la protection des civils et un manque d'accès humanitaire sécurisé permanent signifient que les populations vulnérables sont en danger.

Les gouvernements donateurs doivent faire de la protection des civils et de l'accès humanitaire sécurisé une priorité afin que les populations affectées par la crise ne soient pas mises en danger et qu'elles bénéficient du soutien et de l'aide nécessaires pour survivre et se remettre de la crise.

3. Le manque d'engagement politique et d'investissements dans la prévention, la préparation et la réduction des risques de conflits et de catastrophes risque d'aggraver l'impact des crises humanitaires futures.

Les gouvernements donateurs doivent investir beaucoup plus de ressources et manifester une plus grande volonté politique pour la prévention des conflits et des catastrophes et pour la réduction des risques, et pour remédier aux vulnérabilités liées au changement climatique.

4. La lenteur des progrès en matière de réforme du système humanitaire signifie que les efforts liés à l'aide ne sont pas aussi efficaces qu'ils devraient l'être.

Les gouvernements donateurs doivent travailler ensemble et avec les autres acteurs, particulièrement les autorités locales et la société civile dans les pays vulnérables, afin d'intensifier les efforts

pour réformer le système humanitaire et améliorer l'efficacité de l'aide.

5. Les gouvernements donateurs n'ont pas réussi à accroître la transparence et la redevabilité « descendante » envers les populations touchées.

Les gouvernements donateurs doivent accroître de manière significative la transparence de leurs financements et de leur soutien à l'action humanitaire et améliorer la reddition des comptes afin de s'assurer que l'aide consentie bénéficie au maximum aux populations affectées par la crise.

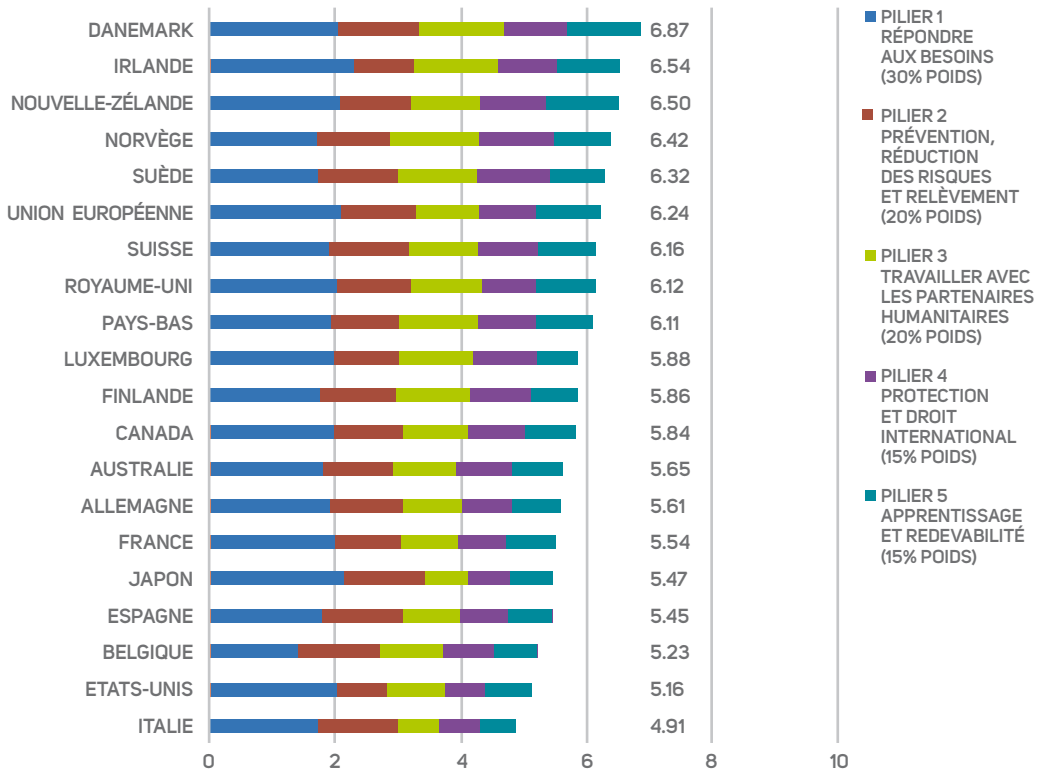
4 / CLASSEMENT ET CLASSIFICATION DES DONATEURS

CLASSEMENT DES DONATEURS

Le classement du HRI 2010 est calculé en prenant comme base les scores moyens obtenus par pilier pour chacun des donateurs. Les scores obtenus sont ajustés selon une pondération spécifique attribuée à chaque pilier pour constituer l'Indice général. Les résultats obtenus sont ordonnés dans un classement qui permet d'avoir une idée globale de l'action de chaque donateur par rapport à d'autres dans l'ensemble du groupe. La position d'un donateur dans le classement reflète les résultats obtenus selon les indicateurs de l'Indice face aux réponses apportées durant les crises en 2009. Cela signifie que des comparaisons directes entre les classements du HRI d'une année à l'autre ne sont pas possibles, et par conséquent, tout changement doit être interprété avec précaution. En outre, étant donné que le classement est comparatif, des changements positifs ou négatifs dans les performances des donateurs peuvent avoir une influence sur la position des autres donateurs dans le classement. Le classement permet néanmoins d'avoir un aperçu rapide de la place que chaque donateur occupe par rapport à l'ensemble du groupe de donateurs GHD.

LE CLASSEMENT GÉNÉRAL MONTRE QU'IL Y A ENCORE DE LA PLACE POUR DES AMÉLIORATIONS DANS LA MANIÈRE DONT LES DONATEURS APPLIQUENT LES « PRINCIPES ET LES BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE » (GHD) DANS LEURS POLITIQUES ET LEURS PRATIQUES

GRAPHIQUE 2: CLASSEMENT DES DONATEURS HRI 2010



Globalement, tous les bailleurs de fonds continuent d'enregistrer des résultats relativement bons dans le Pilier 1 (Répondre aux besoins). Cependant, il y a une variabilité importante entre les donateurs qui obtiennent de bons résultats et ceux qui en obtiennent de moins bons, ce qui reflète des différences dans la manière dont les donateurs comprennent et appliquent les principes humanitaires fondamentaux et les concepts émanant de l'initiative GHD dont ceux relatifs à la neutralité, l'impartialité et l'indépendance de l'aide. Comme l'indiquent les précédentes éditions du HRI, les donateurs font moins bien, et ce de manière homogène, dans le Pilier 2 (prévention, réduction des risques et relèvement), ce qui montre que c'est un domaine qui doit devenir prioritaire pour tous les donateurs. Par contre, le Pilier 3 (Travailler avec des partenaires) révèle une variation importante des résultats obtenus par les donateurs, ce qui signifie que les approches sont

différentes et qu'il est possible d'améliorer de manière significative la façon dont beaucoup de donateurs interagissent avec les acteurs humanitaires et les soutiennent. Quant au Pilier 4 (Protection et DIH), il révèle un comportement relativement homogène de la part des donateurs, la fourchette de résultats étant plus petite et le score moyen étant le deuxième plus élevé par rapport aux autres piliers. Cependant, il reste des différences significatives entre donateurs pour certains indicateurs de base de ce pilier, ce qui signifie qu'il y a matière à amélioration. Pour terminer, le Pilier 5 (Apprentissage et reddition de compte) présente l'écart le plus important entre les donateurs ainsi que les moyennes les plus basses, les deux signifiant qu'il y a de fortes différences dans les résultats obtenus par les donateurs dans ce domaine et que la réalité est que ce domaine n'est pas prioritaire pour nombre d'entre eux.

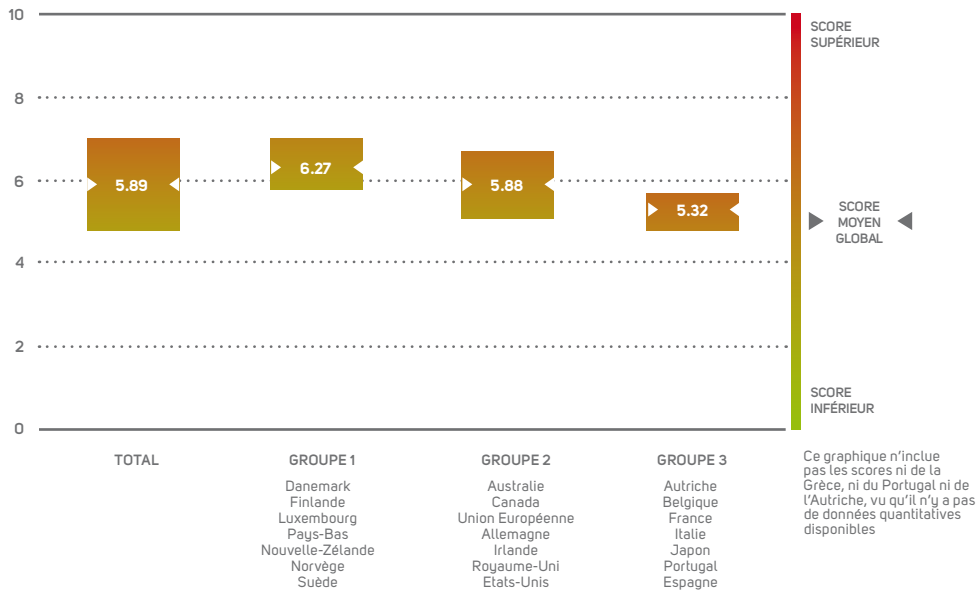
CLASSEMENT DES DONATEURS

Cette année, le classement HRI des donateurs a été élargi pour inclure une analyse de la performance des donateurs en fonction de leurs caractéristiques et similitudes avec les autres donateurs. La classification des donateurs repose sur une analyse statistique plus poussée que celle utilisée pour générer l'Indice. En effet, elle s'intéresse aux relations et aux tendances entre donateurs en fonction des notes obtenues par rapport aux 35 indicateurs. Une fois l'ensemble des données quantitatives et qualitatives collectées dans le cadre du processus HRI,

un certain nombre d'analyses statistiques ont été effectuées en vue de classer et de regrouper les 23 donateurs OCDE/CAD évalués dans le HRI en trois catégories, en fonction leurs résultats dans les cinq piliers HRI de pratiques et d'indicateurs clés.

- ▶ Groupe 1: donateurs avec un **niveau élevé et constant de mise en oeuvre** des concepts GHD
- ▶ Groupe 2: donateurs avec un **niveau moyen de mise en oeuvre** des concepts GHD
- ▶ Groupe 3: donateurs avec un **niveau faible de mise en oeuvre** des concepts GHD

GRAPHIQUE 3: CLASSEMENT DES DONATEURS EN 2010



Les donateurs du Groupe 1 sont le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle Zélande, la Norvège et la Suède. Ces donateurs sont caractérisés par des notes systématiquement supérieures à la moyenne globale OCDE/CAD pour la plupart des indicateurs qualitatifs et quantitatifs HRI et par les scores globaux les plus élevés dans quatre des cinq piliers du HRI. L'exception est le Pilier 1 où ces donateurs obtiennent des résultats légèrement en dessous de la moyenne générale CAD pour les indicateurs

quantitatifs. Le score moyen global pour ces donateurs est de 6,27 par rapport à un score moyen global CAD de 5,89 sur l'échelle HRI de 10 points.

Les donateurs du Groupe 2 sont l'Australie, l'Allemagne, le Canada, la Commission européenne, les Etats-Unis, l'Irlande et le Royaume-Uni. La Grèce répond aussi à certaines caractéristiques de ce groupe mais les données étant incomplètes, il convient d'être prudent au moment de faire des comparaisons. Les résultats de ces donateurs sont en général moyens, leurs

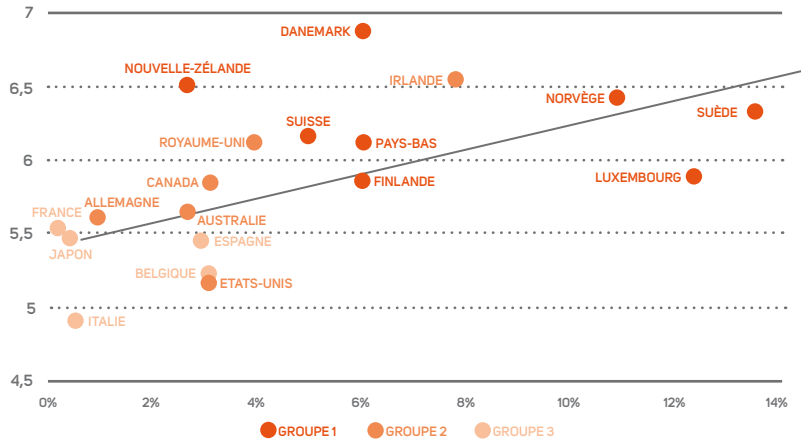
scores étant supérieurs à la moyenne pour les indicateurs quantitatifs, notamment dans le Pilier 1. Cependant, pour les indicateurs qualitatifs de l'enquête HRI, ce groupe de donateurs a obtenu des résultats à peine meilleurs que la moyenne CAD, ce qui signifie qu'ils sont peut-être perçus de manière quelque peu négative par les organismes humanitaires que ces pays financent, contrairement aux donateurs du Groupe 1. Le score moyen global de ce groupe est de 5,88, par rapport au score moyen global CAD de 5,89 sur l'échelle HRI de 10 points.

Les donateurs du Groupe 3 sont l'Autriche (indicateurs quantitatifs uniquement), la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal (indicateurs qualitatifs uniquement). Il existe, à l'intérieur de ce groupe, des différences importantes au niveau des résultats obtenus dans les Piliers 1 et 2. Les résultats sont inférieurs à la moyenne dans les Piliers trois, quatre et cinq, et ce, tant au niveau des indicateurs quantitatifs que qualitatifs. Le score moyen global pour ces donateurs est de 5,32 par rapport au score moyen global CAD de 5,89 sur l'échelle HRI de 10 points.

Part équitable et générosité des donateurs

Le HRI utilise le concept de « part équitable » pour calculer certains indicateurs, ce qui signifie que les fonds versés par les donateurs pour répondre aux appels et les fonds mis en commun devraient être proportionnels à leur Produit national brut, par rapport au groupe OCDE/CAD en général. La valeur « optimale » pour le financement d'un donateur est fondée sur la taille de l'économie du pays, pour que l'effort puisse être partagé de manière équitable entre les donateurs. Comme le montre le Graphique 2, le volume absolu de l'aide ou la taille et la capacité d'un donateur ne sont pas toujours un bon indice pour juger de la qualité de son aide. Cependant, il existe une relation claire entre l'aide humanitaire exprimée en pourcentage du Produit national brut et les scores HRI du donateur. Les donateurs les plus généreux, ceux qui investissent un pourcentage plus élevé de leur PNB dans l'aide humanitaire et par conséquent surpassent leur « part équitable », ont tendance à obtenir de meilleurs résultats du HRI globalement, y compris pour des indicateurs non financiers tels que le respect des bonnes pratiques et du droit international humanitaire (DIH).

GRAPHIQUE 4 : GÉNÉROSITÉ DES DONATEURS PAR RAPPORT AUX SCORES HRI FINAUX



* Generosity is calculated as total humanitarian aid as a percentage of GNI

5 / ENJEUX ET DÉFIS

POLITISATION ET INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE

Les conclusions du rapport HRI révèlent une préoccupation majeure et croissante; la politisation et l'instrumentalisation de l'aide. La capacité des acteurs humanitaires locaux et internationaux à fournir l'aide de façon neutre, impartiale et indépendante est de plus en plus mise à mal par un jeu d'interactions complexes entre des préoccupations nationales et internationales concurrentes d'ordre politique, militaire, de sécurité ou de développement. L'accès aux populations affectées est menacé, la sécurité des travailleurs humanitaires n'est pas garantie et les populations touchées ne reçoivent pas la protection et l'assistance dont elles ont besoin et qu'elles méritent.

La politisation et l'instrumentalisation de l'aide se présentent sous différentes formes. Les gouvernements donateurs de l'OCDE/CAD peuvent :

- Lier leur assistance humanitaire à des objectifs politiques, militaires ou anti-terroristes
 - Donner la priorité au renforcement de l'Etat et au développement économique au détriment de la satisfaction des besoins humanitaires immédiats.
 - Financer et soutenir sans ciller les priorités des gouvernements bénéficiaires même lorsque des acteurs étatiques sont entièrement ou partiellement responsables des crises humanitaires
 - Utiliser l'aide pour se donner une bonne réputation ou pour répondre à des préoccupations nationales
- DARA remarque que beaucoup de gouvernements et d'acteurs non étatiques dans les pays affectés par les crises politisent les crises et manipulent l'aide humanitaire internationale. De plus en plus, ils:
- Nient l'existence de la crise humanitaire ou manipulent l'évaluation de l'ampleur des besoins
 - Détournent les discours sur la souveraineté nationale, la guerre contre le terrorisme ou la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* pour limiter l'examen externe de la situation humanitaire
 - Imposent des restrictions déraisonnables aux organismes d'aide internationale et limitent leur accès
 - Utilisent (et maltraitent) les populations civiles et l'accès à l'assistance humanitaire dans le cadre de tactiques de conflit.

LA NEUTRALITÉ ET L'IMPARTIALITÉ DE L'AIDE COMPROMISES

Un des principes clés auxquels les bailleurs de fonds ont adhéré est de respecter le fait que l'assistance humanitaire devrait être neutre, impartiale et indépendante de préoccupations politiques, économiques ou sécuritaires. Encore aujourd'hui, de nombreux donateurs ne respectent pas ce principe fondamental de l'initiative « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* » ("Good Humanitarian Donorship") et subordonnent l'aide à d'autres objectifs.

Par exemple:

- En *Afghanistan*, l'utilisation des forces armées pour fournir l'aide humanitaire et gagner « les cœurs et les esprits » a placé les organisations humanitaires dans une situation où elles risquent d'être prises pour cibles.
- En *Somalie*, la législation américaine anti-terroriste empêche les agences humanitaires de travailler dans les endroits contrôlés par Al-Shabbaab, un groupe lié à Al-Qaïda, ce qui rend la fourniture de l'aide difficile pour les agences humanitaires, même celles qui ne sont pas financées par les Etats-Unis. Plusieurs centaines de milliers de personnes touchées par la crise sont par conséquent privées de l'aide dont elles ont besoin.
- Dans les Territoires Palestiniens Occupés l'interdiction des donateurs d'être

- en contact avec le Hamas empêche sérieusement l'efficacité de l'aide.
- Au *Soudan*, l'attention portée par les donateurs au Darfour a eu pour conséquence que les besoins dans d'autres parties du pays ont été sous financés. L'inculpation du Président Soudanais Omar Bachir par la Cour pénale internationale a entraîné une politisation accrue de la crise humanitaire et favorisé la méfiance à l'égard des organisations humanitaires.
 - En *Colombie*, les efforts déployés par le gouvernement pour détourner l'attention internationale de la crise humanitaire et pour la concentrer sur le commerce, le développement et la coopération militaire ont largement contribué à réduire l'espace humanitaire et la capacité de répondre aux problèmes liés au déplacement des populations. En général les donateurs se sont abstenus de critiquer.
 - Au *Zimbabwe*, l'interdiction des activités des ONG décrétée par le gouvernement a empêché une riposte rapide face à une épidémie de choléra. Le refus initial

du gouvernement de reconnaître la gravité de l'épidémie de choléra a retardé l'intervention et a augmenté le nombre de victimes. Nombre de donateurs et d'organisations ayant participé à l'intervention semblaient peu enclins à prendre des risques et peu disposées à défier le gouvernement.

L'ASSISTANCE HUMANITAIRE DES DONATEURS NE DOIT PAS DÉPENDRE DE PRÉOCCUPATIONS POLITIQUES, ÉCONOMIQUES OU SÉCURITAIRES

DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES QUANT À L'ACCÈS ET À LA PROTECTION

Dans plusieurs crises, le fait de ne pas considérer la protection comme une des priorités principales, allié à la réticence de la part de certains bailleurs de fond de faire pression pour qu'un accès soit garanti au personnel humanitaire, signifie que des populations vulnérables demeurent dans une situation de risque.

L'analyse des données collectées lors des missions de terrain pour le HRI offre plusieurs exemples :

- En *RDC*, les viols en masse par des milices ont suscité des inquiétudes quant

à, d'une part, la capacité des missions de maintien de la paix des Nations Unies à fournir une protection effective aux civils et, d'autre part, quant à la volonté des donateurs d'investir dans la réforme du secteur de la sécurité afin de permettre à l'armée et à la police congolaise d'assurer cette protection.

- En *RCA*, la mission de maintien de la paix des Nations Unies a aidé à garantir la sécurité de certaines opérations humanitaires dans le nord-est, néanmoins, des groupes armés et des bandits ont

L'ACCÈS AUX POPULATIONS TOUCHÉES EST MENACÉ, LA SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS HUMANITAIRES EST EN PÉRIL ET LES PERSONNES AFFECTÉES NE REÇOIVENT PAS LA PROTECTION ET L'ASSISTANCE DONT ELLES ONT BESOIN ET QU'ELLES MÉRITENT

- rendu l'accès à d'autres régions risquées pour les agences humanitaires.
- En *Somalie*, les bailleurs de fonds n'ont financé que 28 pourcent des fonds demandés pour les activités de protection. Peu de donateurs font vraiment pression pour garantir un accès humanitaire sécurisé. En raison des problèmes de sécurité, plusieurs organisations gèrent leurs opérations à distance, si bien qu'il est difficile de soutenir activement la protection sans une présence physique sur le terrain. Certains bailleurs de fond ont gêné l'accès humanitaire en payant des rançons sans se coordonner avec les autres acteurs humanitaires.
 - Au *Sri Lanka*, le contrôle strict du gouvernement sur l'accès aux camps gérés par l'armée de personnes déplacées par le conflit avec les Tigres Tamouls a créé des obstacles quasiment insurmontables pour répondre aux besoins de protection et d'assistance. Il existe très peu d'activités concertées ou coordonnées ou de sensibilisation de la part des gouvernements donateurs pour régler ce problème.
 - En *Afghanistan*, nombreux sont ceux qui accusent les donateurs de rester silencieux face aux violations des droits de l'homme commises par les acteurs étatiques et ceux qui les soutiennent, ainsi que de ne pas plaider pour les droits des femmes et des enfants.
 - Dans les *Territoires Occupés Palestiniens*, la CE a été applaudie pour les pressions qu'elle a exercées pour garantir l'accès, la protection et la sécurité des travailleurs humanitaires. Cependant, beaucoup d'autres bailleurs de fonds sont quant à eux intervenus au niveau politique pour la levée du blocus uniquement si cela se concernait les projets qu'ils finançaient. Les bailleurs de fonds n'ont pas parlé d'une seule voix pour demander aux autorités israéliennes de fournir un accès illimité pour toutes les marchandises et tous les travailleurs humanitaires.
 - Au *Pakistan*, la protection n'a pas été considérée comme une priorité par les donateurs, pas plus que l'application du DIH. L'accès limité d'accès des acteurs humanitaires a été une difficulté récurrente depuis que le début des déplacements de population au nord-ouest du Pakistan en 2007.
 - Au *Yémen*, les bailleurs de fond ont été critiqués pour avoir manqué de faire collectivement pression pour la protection. Certains parmi ceux qui ont répondu ont décrit les donateurs comme étant insensibles à la question du genre en matière de protection. Les ONG ont peur d'être expulsées du pays si elles s'expriment trop ouvertement.

L'AIDE N'EST PAS DISTRIBUÉE EN FONCTION DES BESOINS

Un autre pan important des principes GHD est le fait que l'aide devrait être distribuée selon les besoins et proportionnellement aux besoins.

Les bailleurs de fond ne respectent toujours pas leurs engagements de distribuer l'aide en fonction des besoins, et ce, partiellement en raison de préoccupations politiques mais aussi en raison des difficultés à évaluer les besoins objectivement et de manière cohérente.

Par exemple:

- En *Afghanistan*, l'impossibilité de se rendre dans les zones de conflit signifie que l'évaluation des besoins est, soit réalisée à distance, soit estimée de manière grossière. L'aide tend à être distribuée là où les gouvernements donateurs sont présents, les besoins dans des endroits plus reculés étant ignorés.
- Aux *Philippines*, les donateurs ont facilement accepté les évaluations exagérées des besoins présentées par le gouvernement après les cyclones. Les donateurs ont

donné la priorité à l'aide alimentaire et ont laissé des lacunes importantes dans des domaines cruciaux, notamment celui du logement. En même temps, le gouvernement a sous-estimé ou minimisé l'étendue des besoins émanant du conflit interne non résolu dans le sud de Mindanao.

L'AIDE DES
GOUVERNEMENTS
DONATEURS DEVRAIT
ÊTRE DISTRIBUÉE
SELON LES BESOINS ET
PROPORTIONNELLEMENT
AUX BESOINS

- En *Indonésie*, deux séismes, l'un à l'ouest de Sumatra et l'autre à l'ouest de Java, ont bénéficié d'interventions à des niveaux extrêmement différents. Un grand nombre de donateurs et d'agences ont mené leurs propres évaluations avec des formats et des cadres d'analyse différents.
- En *RDC*, les bailleurs de fond financent de manière disproportionnée les régions en conflit se situant à l'Est et laissant d'autres régions tout aussi pauvres sans une aide humanitaire adéquate.
- En *Haïti*, une évaluation précise et fiable des besoins a été retardée et n'a pas toujours été utilisée par les bailleurs de fond qui, dans certains cas, ont été influencés par la large couverture médiatique du tremblement de terre. Par exemple, l'évaluation rapide réalisée par l'IASC ne semblait pas être connue ou utilisée par beaucoup d'acteurs humanitaires. Certaines organisations ont déploré le fait qu'on ait accordé la priorité à de coûteuses opérations de sauvetage menées par des équipes étrangères au détriment de la satisfaction d'autres besoins immédiats.

LA PRÉVENTION, LA PRÉPARATION ET LES LIENS ENTRE L'AIDE D'URGENCE, LA RÉHABILITATION ET LE DÉVELOPPEMENT (LRRD)

Malgré de nombreuses déclarations d'intention de la part des bailleurs de fond et du système des Nations Unies, de réels investissements dans le renforcement des capacités locales communautaires pouvant prévenir et minimiser les effets des catastrophes et des conflits font toujours défaut. Il n'y a pas non plus de soutien réel pour le renforcement des capacités des acteurs locaux afin qu'ils puissent répondre rapidement à de nouveaux défis.

Des exemples à partir des missions de terrain effectuées dans le cadre du HRI le montrent:

- En *Indonésie*, un des pays les plus sujets aux catastrophes, peu de donateurs ont soutenu les programmes de réduction des risques de catastrophes (DRR) à grande échelle en tant que partie intégrante de leur réponse face à la crise. La tendance générale chez les donateurs est de séparer les programmes DRR des besoins d'intervention d'urgence.
- Au *Pakistan*, les gouvernements donateurs ont de manière générale peu soutenu la prévention des conflits et des catastrophes. Pendant l'offensive militaire contre les Talibans, leur appui, souvent peu critique à l'armée pakistanaise, a eu pour conséquence que très peu a été fait pour empêcher d'autres déplacements et violences.
- En *Haïti*, malgré une présence internationale de longue date et quatre cyclones consécutifs en 2008, les efforts de renforcement des capacités pour consolider la préparation, la prévention et les capacités d'intervention des communautés vulnérables et des collectivités locales semblent avoir eu un impact négligeable. Par exemple, des organismes de protection civile financés par des soutiens internationaux tels que le DPR et l'UPC ont été largement absents lors de l'intervention immédiate ou mis sur la touche. L'on craint que les engagements pris par les gouvernements donateurs de financer le relèvement à long terme ne soient pas tenus.

IL N'Y A PAS ASSEZ D'INVESTISSEMENT ET D'ENGAGEMENT POLITIQUE DANS LA PRÉVENTION

UN FINANCEMENT OPPORTUN ET FLEXIBLE

Les Principes GHD demandent que les financements soient opportuns, prévisibles et flexibles afin de permettre aux organisations humanitaires de mieux planifier et de fournir rapidement l'assistance lorsqu'elle est nécessaire au cours des différentes étapes de l'intervention. DARA a constaté que moins de 10 des 23 donateurs OCDE/CAD affectaient et déboursaient plus de 40 pourcent de leurs fonds dans les trois mois qui suivent le lancement d'un appel en faveur d'une urgence chronique, ce qui rend plus difficile la planification efficace des programmes pour les organismes d'assistance.

Trop de donateurs ont des fonds trop rigides et assortis de conditions ce qui limite la capacité des organismes d'assistance à s'adapter à l'évolution des besoins. Certains gouvernements donateurs ont investi dans des fonds communs tels que le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) pour que les organismes d'assistance aient un accès rapide, opportun et flexible aux financements pour répondre aux besoins prioritaires. Cependant, ces fonds mis en commun, même s'ils améliorent la situation, ont été critiqués par de nombreux acteurs interrogés lors de la recherche effectuée pour le HRI.

Par exemple :

- En *Somalie*, des donateurs tels que l'Australie, la Finlande, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède ont été félicités pour la flexibilité accordée pour combler les lacunes de financement, alors que d'autres avaient assorti l'aide d'un trop grand nombre de restrictions et de conditions, ce qui entravait l'efficacité

de l'intervention. En outre, de nombreux donateurs hésitaient à financer des frais généraux supplémentaires et à fournir les fonds d'urgence nécessaires dans ce contexte opérationnel difficile.

- En *Indonésie*, les fonds du CERF ont mis six semaines pour arriver après que le séisme a détruit des pans entiers de Padang, un délai simplement trop long compte tenu de l'urgence de la situation. Les organisations travaillant dans le cadre des secours d'après tremblement de terre ont également estimé que le CERF était moins souple que d'autres sources de financement. En revanche, le Fonds d'intervention d'urgence (ERF) a été considéré comme un mécanisme d'intervention efficace pour les ONG.
- Au *Zimbabwe*, les institutions onusiennes bénéficiaient d'un traitement de faveur et recevaient 93% des contributions provenant des fonds mis en commun tels que le CERF, alors que les ONG internationales n'en recevaient que 7 pourcent. Une des principales critiques des ONG internationales à l'encontre du CERF était qu'il ne coordonne pas suffisamment, ou qu'il ne soutient pas directement le travail de nombreuses ONG locales ou internationales, bien que ces organisations soient souvent les premières à réagir aux urgences.
- En *Afghanistan*, les fonds du CERF n'ont pas toujours été utilisés pour des interventions d'urgence mais plutôt pour soutenir des opérations de l'ONU normales et en cours. Ceci va à l'encontre de son but qui est de répondre aux besoins de financement immédiats.

TROP DE DONATEURS ONT DES FONDS TROP RIGIDES ET ASSORTIS DE CONDITIONS, CE QUI LIMITE LA CAPACITÉ DES ORGANISMES D'ASSISTANCE À S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DES BESOINS

SOUTENIR LA RÉFORME HUMANITAIRE ET LA COORDINATION

L'exécution des réformes humanitaires progresse lentement. Plusieurs problèmes ont émergé de manière récurrente lors d'entretiens de l'IHR, dont l'idée que les hauts fonctionnaires des Nations Unies, tels que les Coordonnateurs Résidents, et les gouvernements donateurs manquaient de leadership pour traiter les questions relatives à la politisation, l'accès et la protection ; des résultats mitigés obtenus par les groupes sectoriels (clusters) et les mécanismes de coordination, et l'absence de dialogue avec les ONG, et plus particulièrement les acteurs locaux.

Par exemple :

- ▶ Au *Zimbabwe*, plusieurs organisations humanitaires avaient le sentiment que le Coordonnateur Résident (CR)/ Coordonnateur humanitaire (CH) était trop proche du gouvernement et qu'il subordonnait les préoccupations d'ordre humanitaire à d'autres intérêts. Une plainte officielle a été déposée par des ONG et des institutions des Nations Unies concernant le travail du Coordonnateur, ce qui a tendu les relations et engendré la méfiance entre le RC/HC et la communauté humanitaire.
- ▶ En *Colombie*, plusieurs ONG ont considéré le CR/CH comme trop passif, en aucun cas disposé à remettre en cause le discours gouvernemental, faisant fi de l'existence d'un conflit armé et de la nécessité d'appliquer le DIH, ou à plaider contre les mesures adoptées par les pouvoirs publics qui menacent l'action humanitaire neutre et impartiale.
- ▶ En *Haïti*, la présence massive d'acteurs sur le terrain, dont un grand nombre étaient des béotiens en matière d'intervention humanitaire, et la rotation rapide des personnels ont rendu la coordination quasi impossible dans la première phase de l'urgence. La coordination avec les

différentes forces militaires engagées dans l'opération a également constitué un véritable défi, malgré l'existence de directives sur lesquelles les gouvernements donateurs s'étaient mis d'accord.

- ▶ Aux *Philippines*, la capacité et la légitimité des groupes sectoriels ont été remis en question, le gouvernement ayant mis en place un système de groupes sectoriels parallèle et concurrent pour répondre aux mêmes besoins.
- ▶ En *Afghanistan*, les groupes sectoriels ont pâti de problèmes de gestion, de rotation de personnels, et d'absence de régularité dans les réunions. Les progrès ont été entravés car la coordination militaire et sécuritaire l'emportait sur la coordination humanitaire. Les tensions entre les ONG et les institutions des Nations Unies ont nui à l'efficacité des groupes sectoriels, ce qui a suscité le ressentiment et la méfiance entre acteurs.
- ▶ En *Haïti*, il manquait aux groupes sectoriels un leadership politique fort, essentiel dans un environnement opérationnel compliqué. De nombreuses réunions ont eu lieu dans des endroits difficiles d'accès et se déroulaient en anglais, ce qui entravait la communication avec les représentants du gouvernement haïtien et les ONG et limitait leur participation.

L'EXÉCUTION
DES RÉFORMES
HUMANITAIRES
PROGRESSE
LENTEMENT

LACUNES NE MATIÈRE D'APPRENTISSAGE ET DE REDEVABILITÉ

Malgré l'importance de la reddition des comptes dans la déclaration GHD, la redevabilité envers les populations affectées est largement absente des politiques d'aide publiques et des débats nationaux sur l'amélioration de la redevabilité dans l'action humanitaire. Un examen rapide

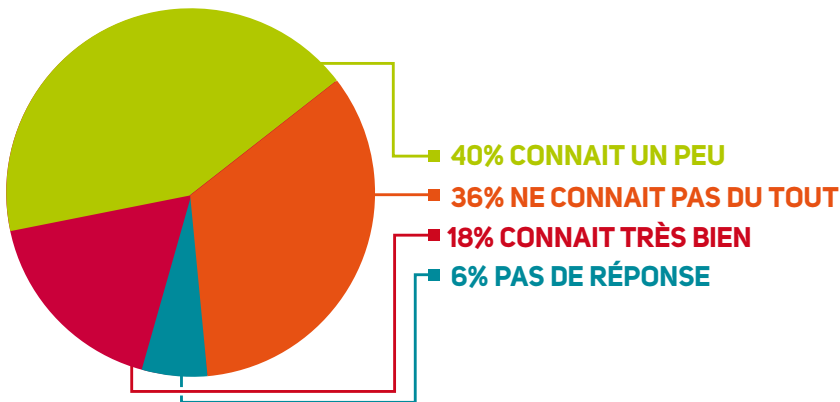
des politiques et des procédures des 23 gouvernements donateurs évalués dans le HRI montre qu'alors que la reddition des comptes (ou des concepts similaires) est mentionnée par la majorité des bailleurs de fonds, pratiquement aucun ne fait directement référence à un engagement (ou

une responsabilité) spécifique de répondre aux besoins et aux priorités des personnes à qui leur aide est destinée.

La majorité des hauts représentants des organismes donateurs et des organisations humanitaires ne connaissent pas ou connaissent mal les Principes GHD, si bien qu'il est difficile pour les représentants des donateurs présents sur le terrain de savoir à quoi leurs gouvernements se sont engagés. Quant aux représentants des organisations humanitaires il leur est difficile de savoir à quoi s'attendre de la part des donateurs en matière de bonnes pratiques ou s'il est possible de tenir leurs donateurs pour responsables de l'application des principes et des bonnes pratiques auxquels ils ont souscrit.

LA RESPONSABILITÉ ENVERS LES POPULATIONS AFFECTÉES EST LARGEMENT ABSENTE DES POLITIQUES D'AIDE DES GOUVERNEMENTS DE MÊME QUE DES DÉBATS NATIONAUX SUR L'AMÉLIORATION DE LA REDDITION DES COMPTES DANS L'ACTION HUMANITAIRE

GRAPHIQUE 5 : CONNAIT LA DÉCLARATION GHD



Les résultats obtenus par les donateurs par rapport aux indicateurs sur l'apprentissage et la reddition des comptes sont parmi les scores moyens les plus bas dans l'Indice. Bien que la plupart des gouvernements donateurs insistent pour que les partenaires appliquent des normes de qualité et d'apprentissage dans leurs programmes, le soutien et le suivi ne sont pas cohérents. Par exemple, les enquêtes de terrain réalisées dans le cadre du HRI indiquent

que les organisations humanitaires font systématiquement le constat que les donateurs ne les soutiennent pas dans la mise en œuvre des conclusions et des recommandations des évaluations. De même, la participation des populations touchées par les crises à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes est depuis longtemps considéré comme une bonne pratique dans le secteur humanitaire, et comme un

moyen de développer et de renforcer les capacités de prévention, de préparation et d'intervention des communautés locales pour faire face à des crises humanitaires.

Les équipes de DARA ont constaté que la majorité des donateurs n'exige pas qu'il y ait une communication entre les bénéficiaires et leurs partenaires et n'en assure pas le suivi ou la promotion.

Par exemple:

- En *Haïti*, le nombre énorme d'évaluations des crises précédentes ainsi que la multitude d'évaluations en cours semblent avoir eu très peu d'influence sur les leçons tirées, notamment en ce qui concerne le développement et le renforcement des capacités locales en matière de prévention, de préparation et d'intervention.
- En *Somalie*, certains donateurs ont été applaudis pour avoir insisté sur l'application de normes telles que le suivi, la participation des bénéficiaires et l'intégration de recommandations issues d'évaluations précédentes, mais l'absence d'une présence sur le terrain rend la mise en oeuvre de ces recommandations difficile.
- En *Afghanistan*, malgré le fait que les donateurs attendent des agences qu'elles rendent des comptes et qu'elles fournissent des informations précises sur leurs activités, les Nations Unies et le gouvernement afghan ont critiqué les fonds dépensés par les donateurs pour leur manque de transparence. Le traçage insuffisant de l'aide versée à l'Afghanistan reste un problème important et persistant.
- En *Colombie*, les efforts visant à accroître la responsabilité envers les bénéficiaires et la sensibilisation à la qualité et à la redevabilité dans le secteur humanitaire ont été largement absents du discours des donateurs et des organisations humanitaires.

6 / CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Procurer une assistance humanitaire de manière responsable et de sorte à tirer un maximum de résultats pour les personnes affectées par les crises reste un défi majeur. Les gouvernements donateurs (OCDE-CAD) ont réaffirmé leur engagement vis-à-vis de l'application des principes et des pratiques GHD. Les résultats du HRI 2010 montrent que les bailleurs de fond ont encore besoin d'orientations et de conseils pratiques pour appliquer les concepts GHD dans la manière dont ils financent et soutiennent l'action humanitaire. Lorsqu'il s'agit d'appliquer les concepts de base de bonnes pratiques, les gouvernements agissent encore de manière non coordonnée et incohérente. Bien que chaque membre du groupe GHD ait ses points forts, la somme des parties ne conduit pas nécessairement à un ensemble

cohérent. D'où la nécessité de disposer d'instruments tels que le HRI pour une évaluation indépendante des performances des gouvernements donateurs et de leur responsabilité par rapport à leurs engagements pris au sein de l'initiative GHD.

La politisation accrue de l'aide a de sérieuses conséquences sur les personnes affectées par les crises. Elle entrave les efforts des organisations humanitaires qui tentent d'avoir accès aux populations afin de leur fournir protection et assistance. Elle fait courir un risque aux personnes touchées par la crise et aux travailleurs humanitaires en s'opposant à l'idée que le seul objectif de l'aide humanitaire est de prévenir et d'atténuer les souffrances de manière impartiale et uniquement en fonction des besoins. Les donateurs doivent

veiller à ce que les politiques d'aide ne soient pas ébranlées par d'autres intérêts et que les autres secteurs du gouvernement comprennent et respectent l'idée que l'action humanitaire doit être neutre, impartiale et indépendante. Les donateurs doivent mener une action plus concertée afin de promouvoir et de soutenir le DIH et les principes humanitaires. Cela peut vouloir dire que l'on critique un autre donateur. Ils ne devraient pas s'en priver car il s'agit là d'un aspect inhérent aux Principes GHD auxquels ils ont souscrit.

Après de nombreuses années passées à reconnaître l'importance de la réduction des risques, de la prévention, de la préparation et du relèvement, il est très navrant de constater l'insuffisance d'investissement de la part des gouvernements donateurs. Les bailleurs de fond désireux de soutenir des réformes ambitieuses du système humanitaire doivent promouvoir un dialogue sur l'utilisation efficace des ressources et se concentrer sur les besoins des personnes affectées par les crises. Le leadership est nécessaire et les donateurs peuvent en faire preuve en travaillant ensemble pour que le système fonctionne au profit des populations touchées par les crises. Les donateurs pourraient, dans un premier temps, placer la responsabilité à l'égard des populations affectées au cœur de leur processus de financement et de prise de décision et en faire l'axe central de la relation avec leurs partenaires.

Les résultats du HRI 2010 suggèrent que les donateurs doivent :

- **S'assurer que l'aide est fournie en fonction de priorités et allouée en fonction des besoins des populations civiles et non en fonction d'objectifs politiques, économiques ou militaires**
- **Investir davantage de ressources et faire preuve d'une plus grande volonté politique pour la prévention et la réduction des risques de conflits et de catastrophes, y compris pour répondre aux vulnérabilités liées au changement climatique**
- **Travailler ensemble et avec d'autres acteurs, particulièrement les collectivités locales et la société civile, pour intensifier les efforts de réforme du système humanitaire et améliorer l'efficacité de l'aide**
- **Accorder la priorité à la protection des civils et faciliter l'accès humanitaire sécurisé afin que les populations touchées par les crises ne soient pas mises en danger et puissent recevoir le soutien et l'assistance dont elles ont besoin pour survivre et se relever d'une crise**
- **Augmenter de manière substantielle la transparence des financements et des soutiens destinés à l'action humanitaire, et améliorer leur redevabilité afin de contribuer à faire en sorte que l'aide consentie bénéficie au maximum aux populations affectées par les crises**

PILIER 1: **REPONDRE AUX BESOINS**

Principale conclusion: La politisation et l'instrumentalisation accrues de l'aide humanitaire font que des millions de personnes ne reçoivent pas l'aide dont elles ont besoin.

Que peuvent faire les gouvernements donateurs pour remédier à ce problème?

Les gouvernements donateurs peuvent soutenir une action humanitaire impartiale et neutre ainsi que des démarches fondées sur les besoins dans les financements et l'aide qu'ils apportent en :

- ▶ **Affectant l'aide humanitaire uniquement en fonction des besoins et en faisant en sorte que cette aide n'est pas subordonnée à d'autres priorités ou objectifs.** Pour ce faire, les gouvernements devraient soutenir les efforts en cours visant à mettre au point des outils et des méthodes d'évaluation des besoins plus intégrés et plus objectifs. Il faudra pour cela que les donateurs révisent éventuellement leurs politiques et leurs procédures pour faire en sorte que les processus de financement et de décision soient fondés sur des critères clairs, transparents et accessibles au public.
- ▶ **Faisant sorte que leurs politiques étrangère et commerciale complètent et renforcent l'indépendance, la neutralité et l'impartialité des organismes publics d'assistance et des organisations humanitaires qu'ils financent.** Les gouvernements donateurs devraient s'assurer de manière explicite que, en cas de crise, les actions humanitaires neutres et impartiales prendront le pas sur toute autre considération. Pour ce faire, les gouvernements doivent intégrer les principes humanitaires dans d'autres domaines d'action, les faire mieux connaître et en assurer le respect.
- ▶ **Plaidant de manière plus vigoureuse dans des situations où les gouvernements (donateurs ou pays hôtes) et d'autres parties ne respectent pas l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante.** Une meilleure coordination sur le terrain et au siège peut permettre aux gouvernements donateurs d'utiliser leur accès, leur influence et leur voix collective auprès des gouvernements hôtes afin de remédier de manière plus efficace aux problèmes d'accès et de protection et de rappeler aux Etats qu'il leur incombe de respecter le droit international humanitaire (DIH). Les donateurs devraient envisager d'autres mécanismes de haut niveau pour assurer le suivi et pour adopter des mesures collectives dans les cas où les interventions des gouvernements pour répondre aux crises enfreignent l'esprit et le contenu des principes GDH.
- ▶ **Diffusant et en appliquant les directives sur l'utilisation des ressources militaires et la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (directives d'Oslo) et en révisant les conditions fixées par les donateurs en matière de visibilité pour faire en sorte que les organisations humanitaires soient clairement distinguées des acteurs non humanitaires.** Dans un environnement de méfiance et de malentendus accrues autour des objectifs de l'action humanitaire, les gouvernements donateurs devraient revoir les directives de collaboration entre leurs acteurs militaires et humanitaires. Les gouvernements devraient aussi envisager de réviser leur manière d'assurer la visibilité de leur aide humanitaire, y compris les conditions relatives, par exemple, à « l'image de marque » avec les logos et drapeaux des donateurs, pour renforcer l'idée que l'aide et le personnel humanitaires sont indépendants des gouvernements.
- ▶ **Revoyant et en réduisant les conditions superflues attachées à l'octroi de l'aide, ainsi que d'autres exigences imposées par les donateurs, pour faire en sorte que les organisations humanitaires aient la souplesse et l'indépendance nécessaires pour effectuer leur travail correctement.** Si les gouvernements veillent à ce que l'argent qu'ils consacrent à l'aide n'est pas utilisé à des fins non humanitaires, les organisations humanitaires légitimes et professionnelles ont élaboré des procédures opérationnelles qui préservent leur indépendance et leur impartialité et qui garantissent la qualité et la redevabilité dans l'utilisation et la distribution des ressources. Ainsi, les donateurs devraient revoir et réduire toute restriction qui risque d'entraver l'accès et la fourniture d'une assistance et d'une protection aux populations touchées.

PILIER 2: PREVENTION, REDUCTION DES RISQUES ET RELEVEMENT

Principale conclusion: Un manque d'engagement politique et d'investissements dans la prévention des conflits et des catastrophes, la prévention et la réduction des risques, pourrait aggraver l'impact des crises humanitaires futures

Que peuvent faire les gouvernements donateurs pour remédier à ce problème?

Le manque persistant d'attention et d'investissements de la part des donateurs dans la réduction des risques et dans les stratégies de prévention et de préparation signifie que, chaque année, des millions de gens sont touchés par des crises, alors que cela pourrait leur être épargné. Les gouvernements peuvent contribuer à remédier à cette situation en :

- ▶ **Faisant en sorte que la participation des bénéficiaires aux programmes humanitaires et que l'appropriation des programmes par les bénéficiaires soient une condition intégrée aux décisions de financement prises par les donateurs, au suivi et au compte rendu.** Bien que les principes GHD insistent sur la participation des bénéficiaires à la conception des programmes, il est surprenant de constater que peu de donateurs en font une condition pour le financement, le suivi et le compte rendu.
- ▶ **Allouant un pourcentage des fonds pour l'aide humanitaire à la réduction des conflits et à la préparation et la réduction des risques de catastrophe et au renforcement des capacités au plan local.** Certains gouvernements donateurs consacrent déjà une partie de leurs budgets humanitaires à ces domaines, alors que d'autres estiment qu'ils relèvent de la coopération au développement. Indépendamment du modèle de financement, les donateurs devraient fixer des critères plus clairs et plus transparents pour montrer comment ils entendent financer cela. Ils devraient envisager de faire de la réduction des risques et du renforcement des capacités une condition explicite que doivent remplir les partenaires qu'ils financent et obliger leurs partenaires à inclure le renforcement des capacités locales dans les objectifs de leurs activités humanitaires.
- ▶ **Investissant davantage dans le renforcement des capacités et dans la planification d'urgence pour les acteurs locaux et le système humanitaire dans son ensemble.** Les gouvernements donateurs doivent s'attendre à une augmentation et à une évolution des besoins humanitaires à l'avenir. Le système humanitaire est à peine capable de faire face aux besoins existants et est mal préparé pour anticiper et pour se préparer aux besoins futurs. C'est pourquoi il est important d'investir dans la préparation, la riposte et la réduction des risques au plan local et avec les gouvernements des pays vulnérables. Les bailleurs de fonds devraient affecter des fonds au renforcement de la capacité de toutes les composantes du système humanitaire, notamment des acteurs locaux.

PILIER 3: TRAVAILLER AVEC LES PARTENAIRES HUMANITAIRES

Principale conclusion : La lenteur des progrès dans la réforme du système humanitaire signifie que les efforts d'assistance ne sont pas aussi efficaces ou efficaces qu'ils devraient l'être.

Que peuvent faire les gouvernements donateurs pour remédier à ce problème?

Il est essentiel de renforcer et d'améliorer l'efficacité du système humanitaire pour répondre de manière efficace aux besoins actuels et futurs et pour améliorer l'impact sur les personnes touchées par la crise. Les gouvernements donateurs peuvent contribuer à renforcer l'efficacité du système humanitaire en :

- ▶ **Continuant à promouvoir activement les réformes du système humanitaire international, et pas simplement la réforme de l'ONU.** Les donateurs peuvent continuer à soutenir les examens et les évaluations des efforts déployés à ce stade, tels que le CERF et les examens par groupes sectoriels. Ils doivent s'assurer que ces mécanismes sont accessibles à un plus grand nombre d'acteurs, notamment aux ONG nationales et, le cas échéant, aux autorités nationales. Les donateurs peuvent également investir dans la recherche de solutions nouvelles et novatrices pour traiter les problèmes et relever les défis qui se profilent à l'horizon.
- ▶ **Soutenant et en encourageant un leadership plus actif du Coordonnateur des secours d'urgence et du Coordonnateur humanitaire des Nations Unies.** Les donateurs peuvent plaider ensemble pour un meilleur leadership dans le système humanitaire en insistant pour que le processus de sélection des candidats aux postes de haute responsabilité durant les crises humanitaires soit fondé sur le mérite et l'expérience. Ils doivent encourager les organisations qu'ils financent à s'engager pleinement avec le Coordonnateur humanitaire. Parallèlement, les bailleurs de fonds peuvent se faire l'écho des préoccupations de leurs partenaires auprès des plus hautes instances pour faire en sorte que le Coordonnateur des secours d'urgence agisse pour résoudre les problèmes à régler.
- ▶ **Recherchant les moyens d'harmoniser et d'améliorer les évaluations des besoins afin de pouvoir affecter les ressources de manière plus objective en cas de crise.** Les gouvernements bailleurs de fonds doivent continuer à soutenir les efforts déployés en faveur d'évaluations plus précises et plus fiables des besoins qui sont le meilleur moyen pour affecter les ressources en fonction des besoins réels, au plan mondial et en cas de crise. Ils doivent ensuite se fonder sur ces mécanismes pour décider de manière transparente et objective de l'affectation des ressources.

PILIER 4: LA PROTECTION ET LE DROIT INTERNATIONAL

Principale conclusion : Des lacunes persistantes dans la protection des civils et dans l'accès humanitaire signifient que des populations vulnérables risquent d'en pâtir.

Que peuvent faire les gouvernements donateurs pour remédier à ce problème?

Le respect du droit international humanitaire, la protection des civils et l'accès humanitaire sécurisé sont vitaux pour minimiser les conséquences dévastatrices sur les personnes touchées par les crises. Les gouvernements bailleurs de fonds peuvent y contribuer en :

- ▶ **Utilisant tous les moyens possibles et indiqués pour plaider en faveur de la protection des civils dans des situations de risque.** Les gouvernements bailleurs de fonds ont gardé le silence pendant trop de crises. Ils n'ont pas pris position collectivement dans des situations où l'accès et la protection posaient problème. Les gouvernements donateurs peuvent exercer des pressions sur les parties par le biais du Conseil de Sécurité et par d'autres moyens et aussi travailler par le biais de mécanismes tels que le Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour la violence sexuelle dans les conflits.
- ▶ **Continuant à financer et à aider les institutions dont le mandat est de protéger, telles que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), et en assurant une meilleure coopération et coordination en matière de protection entre tous les acteurs.** Les bailleurs de fonds ne devraient pas négliger le rôle important des ONG et des organisations de la société civile locales dans le suivi et les interventions sur les questions relatives à la protection. Ils devraient investir dans le renforcement de leurs capacités ainsi que dans celles des grandes institutions multilatérales. Les donateurs peuvent aussi promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de directives opérationnelles relatives à la protection dans le secteur humanitaire.

PILIER 5: APPRENTISSAGE ET REDEVABILITÉ

Principales conclusion : Les gouvernements donateurs échouent collectivement à améliorer leur transparence et leur redevabilité « descendante » envers les populations touchées.

Que peuvent faire les gouvernements donateurs pour remédier à ce problème?

Il est important et légitime pour les gouvernements de montrer à leurs citoyens comment et où l'argent des contribuables a été dépensé pour l'aide humanitaire et avec quels résultats. Mais les donateurs doivent aussi traiter collectivement de la transparence envers les partenaires et les parties prenantes. La redevabilité envers les bénéficiaires devrait être la base de toute discussion sur l'efficacité de l'aide. Les gouvernements donateurs peuvent contribuer à accroître la transparence, la redevabilité et l'efficacité en :

- ▶ **Intégrant le concept de redevabilité descendante envers les bénéficiaires dans leurs stratégies, politiques et procédures d'aide humanitaire.** Les donateurs devraient intégrer, dans leurs cadres d'action, des définitions plus explicites de la redevabilité envers les bénéficiaires et de leurs propres responsabilités en matière de suivi et de mise en œuvre. Ceci pourrait inclure, par exemple, des conditions spécifiques pour le financement de propositions et des conditions en matière de compte rendu des partenaires pour montrer comment la qualité et la redevabilité sont intégrées dans les programmes, ainsi que des mécanismes pour permettre aux donateurs de faire rapport à leurs partenaires et bénéficiaires sur la manière dont ils ont rempli leurs obligations.
- ▶ **Faisant en sorte que toutes les informations pertinentes relatives au financement humanitaire, aux priorités et aux décisions en matière de programmation sont transparentes et accessibles** au public. Les gouvernements donateurs peuvent montrer leur engagement en faveur de la redevabilité en facilitant l'accès aux informations pour les citoyens et les parties prenantes. Des informations appropriées et pertinentes devraient être mises à disposition dans des formats faciles à comprendre pour toutes les parties prenantes, y compris les partenaires et les populations touchées.
- ▶ **S'engageant à rendre compte de manière cohérente et à partager les informations, sur les promesses de dons, les engagements et les débours, avec des bases de données internationales communes telles que le Système de Traçage Financier (STF) du bureau des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA).** Afin de faciliter une planification plus efficace et pour éviter les doublons, les gouvernements donateurs devraient rendre compte de leur aide humanitaire de manière opportune, en utilisant des formats de compte rendu standards, conformément à ce qu'exigent les *Principes GHD*. Les données transmises devraient être exactement les mêmes que celles transmises sur le plan national, ou par le biais d'autres moyens.
- ▶ **Soutenant et en participant aux initiatives visant à accroître la redevabilité et la transparence de l'aide.** Outre des forums sur la redevabilité existants, tels que le Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire (ALNAP), les donateurs peuvent aussi soutenir de nouvelles initiatives en matière de transparence, d'efficacité de l'aide et de redevabilité à l'égard des bénéficiaires.
- ▶ **Révisant les approches et les indicateurs GHD pour les actualiser et les aligner de manière plus cohérente sur les progrès accomplis dans le processus de réforme humanitaire dirigé par l'ONU.**
- ▶ Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD) constituaient un progrès significatif pour promouvoir la responsabilité collective des gouvernements donateurs de faire en sorte que l'aide contribue à une action humanitaire plus efficace. Cependant, les indicateurs collectifs concertés par le groupe GHD ne reflètent pas les progrès et les complexités du système humanitaire d'aujourd'hui. Le groupe GHD est une puissante plateforme à partir de laquelle il est possible de plaider en faveur de changements positifs dans le système. Collectivement, les donateurs devraient assumer un rôle accru de chefs de file pour la promotion de ces changements, comme ils l'ont fait lors de l'adoption de la Déclaration GHD.

LE CONSEIL CONSULTATIF DE L'INDICE DE RÉPONSE HUMANITAIRE /

José María Figueres

Ancien président du Costa Rica,
président du Carbon War Room

António Guterres

Haut Commissaire des Nations Unies
pour les réfugiés, ancien premier
ministre du Portugal

Diego Hidalgo

Président de DARA, ancien chef de la
Division africaine de la Banque mondiale

Larry Minear

Professeur, Tufts University, membre
honoraire du Réseau d'apprentissage
actif pour la redevabilité et la performance
dans l'action humanitaire (ALNAP)

Iqbal Riza

Ancien Chef d'état-major du Secrétaire
général de l'Organisation des Nations
Unies, Kofi Annan

Mary Robinson

Présidente de l'Alliance mondiale pour
les vaccins et l'immunisation (GAVI)
et de l'Ethical Globalization Initiative
ancienne présidente de l'Irlande

Pierre Schori

Ancien ministre de l'aide extérieure
de la Suède

LE COMITÉ DE RÉVISION PAR LES PAIRS DE L'INDICE DE RÉPONSE HUMANITAIRE /

Jock Baker

CARE International

Wolf-Dieter Eberwein

Président, VOICE

Véronique de Geoffroy

Groupe URD

Randolph Kent

Humanitarian Futures Programme, King's
College

David Roodman

Center for Global Development

Ed Schenkenberg van Mierop

Conseil international des agences
bénévoles (ICVA)

Hansjoerg Stromeyer

Bureau de la coordination des affaires
humanitaires des Nations Unies (OCHA)

Eva von Oelreich

ancien membre de la Fédération
internationale des Sociétés de la Croix-
Rouge et du Croissant-Rouge et membre
du Comité directeur pour la réponse
humanitaire

« L'Indice de Réponse Humanitaire est un moyen novateur de mettre en exergue les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD) afin d'encourager les meilleures pratiques et de maximiser l'aide aux victimes de crises et de catastrophes. » **Ross Mountain**

En 2009, les donateurs ont déboursé plus de US\$11,5 milliards pour répondre aux besoins de millions de personnes touchées par des conflits ou des catastrophes naturelles dans le monde. Faire en sorte que l'aide est utilisée correctement n'est pas une mince affaire, compte tenu de l'augmentation du nombre de crises humanitaires et de leur complexité. Aujourd'hui, les acteurs humanitaires ont la lourde tâche de fournir une protection et une assistance à ceux qui en ont besoin et sont souvent happés par un enchevêtrement complexe d'intérêts nationaux et internationaux contradictoires liés à des préoccupations politiques, militaires, sécuritaires ou de développement. Si l'on ajoute les restrictions budgétaires à ce scénario, il est plus important que jamais de fournir aide humanitaire à la fois plus efficace et plus efficiente.

L'Indice de Réponse Humanitaire, fondé sur près de 2000 enquêtes sur la performance des donateurs et plus de 500 entretiens avec des acteurs humanitaires dans 14 crises humanitaires au cours de 2010 (Haïti, Pakistan, Afghanistan, RDC et Soudan, notamment), se veut la référence pour les donateurs qui veulent évaluer la qualité de leur aide. Depuis sa création il y a quatre ans L'Indice de Réponse Humanitaire est devenu le principal outil indépendant existant pour mesurer la performance de chaque gouvernement donateur par rapport aux *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD)*. L'Indice de Réponse Humanitaire donne un aperçu objectif de la performance du donateur, ce qui peut aider les gouvernements à s'assurer que les fonds qu'ils dépensent pour l'aide humanitaire à l'impact le plus élevé possible sur les personnes ayant absolument besoin d'aide.

Fondée en 2003, DARA est une organisation indépendante qui a pour but d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide en faveur des populations vulnérables qui souffrent de conflits, de catastrophes et du changement climatique. DARA a une expertise reconnue et fournit un soutien dans les domaines de l'aide humanitaire, du changement climatique et de la gestion de la réduction des risques de catastrophes. Nous avons mené des évaluations d'opérations humanitaires dans plus de 40 pays sur les cinq continents pour de nombreux gouvernements, des institutions des Nations Unies et l'Union Européenne, ainsi que pour d'autres organisations humanitaires majeures telles que le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.



www.daraint.org