

2015

UNDER
EMBARGO UNTIL
23.09.2015
23:59 GMT



Rapport sur les catastrophes dans le monde – Résumé

Les acteurs locaux au cœur
d'une action humanitaire efficace

www.ifrc.org
Sauver des vies, changer les mentalités.

 Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge désire exprimer sa gratitude aux partenaires suivants pour le soutien qu'ils ont apporté à cette publication.



Rapport sur les catastrophes dans le monde – Résumé

Les acteurs locaux au cœur
d'une action humanitaire
efficace



Table des matières

Avant-propos

5

Les acteurs locaux au cœur d'une action humanitaire efficace

Chapitre 1	Planter le décor : les acteurs locaux, le présent et l'avenir de l'action humanitaire	7
Encadré	La valeur, revue à la hausse, du travail des acteurs humanitaires locaux : le cas de la Croix-Rouge du Burundi	10
Chapitre 2	Ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas : développer les capacités pour mieux gérer les risques de catastrophe	11
Tableau 2.1	Principes clés du développement efficace des capacités de gestion des risques de catastrophe	14
Chapitre 3	Au-delà des opérations : droit, gouvernance et rôle des acteurs locaux	15
Encadré	L'Indonésie fixe la norme pour la préparation juridique de l'aide internationale	18
Chapitre 4	Suivre l'argent : les modèles de financement sont-ils à jour et en phase avec le réel ?	19
Encadré	Quel intérêt présente l'intermédiaire ?	22

Chapitre 5 Gestion à distance : fourniture de l'aide dans les contextes d'insécurité 24

Encadré	Le rôle des donateurs dans la gestion à distance en Somalie : l'art de se voiler la face	27
---------	--	----

Chapitre 6 Des fusils, pas des ouragans : le rôle des acteurs locaux dans les conflits de longue durée 29

Encadré	L'acceptation des acteurs internationaux en République centrafricaine : question de regard	32
---------	--	----

Chapitre 7 Allô, vous m'entendez ? Donner aux acteurs locaux l'accès au numérique 34

Encadré	L'innovation inversée : quelles leçons les acteurs internationaux peuvent-ils tirer de l'ingéniosité des acteurs locaux ?	37
---------	---	----

Principes fondamentaux

3^e de couverture

Avant-propos

Les acteurs locaux au cœur d'une action humanitaire efficace

La crise de l'Ebola, le tremblement de terre au Népal, le conflit en Syrie, les inondations en Allemagne et l'ouragan Sandy aux États-Unis ont mobilisé nos interventions humanitaires. Toutes ces crises étaient très différentes les unes des autres, mais elles avaient une caractéristique commune : chacune a mis en lumière le rôle déterminant, mais souvent sous-estimé des acteurs locaux.

Les acteurs locaux sont toujours les premiers à réagir. Au Népal, les volontaires et les secouristes locaux étaient à pied d'œuvre, alors que la poussière du sinistre n'était pas encore retombée. En Afrique de l'Ouest, bien avant que le monde n'ouvre les yeux sur la vraie nature de la menace d'Ebola, les agents de santé locaux et les communautés touchées traitaient et isolaient les malades, et enterraient les morts.

Leur efficacité ne tient pas seulement au fait d'être sur place. Ils sont efficaces aussi parce qu'ils ont un autre regard. Parce qu'ils sont présents au sein des communautés avant qu'une crise ne frappe, ils ne la voient pas comme un événement isolé, mais comme quelque chose qui vient du passé, qui est lié à des risques, des vulnérabilités et des inégalités qui n'ont pas été pris en compte. Les situations d'urgence – qu'il s'agisse de catastrophes, de crises sanitaires, ou même de conflits – ne sont pas des débuts ou des fins, quelle qu'en soit la gravité. Ce sont des épreuves à surmonter, mais se contenter de les surmonter ne mettra pas un terme aux difficultés auxquelles les communautés sont confrontées.

Les acteurs locaux sont particulièrement bien placés pour trouver des solutions permettant de réduire les risques sous-jacents, car ils ont une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des contextes locaux – des conditions météorologiques, des chefs de communautés, des vulnérabilités ou des points forts. Ils sont à même d'aider les communautés à prévenir de futures crises et menaces ou à y faire face, et ainsi à devenir plus fortes et plus résilientes.

Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* de cette année plaide pour une reconnaissance du rôle que jouent les acteurs locaux. Il appelle les gouvernements et la communauté humanitaire internationale à faire davantage pour les renforcer et les soutenir dans ce rôle essentiel. Néanmoins, l'entière responsabilité des interventions face à des catastrophes de grande ampleur ne peut être dévolue aux acteurs locaux. La communauté internationale continue d'avoir un rôle très important à jouer, mais un meilleur équilibre doit être trouvé. Les acteurs internationaux peuvent apporter des ressources spécialisées et une expertise technique, en faisant montre d'humilité, de confiance et de respect, ainsi qu'une volonté authentique de renforcer les capacités locales.

Ce Rapport est une contribution importante aux débats sur l'action au niveau local qui ont cours depuis de nombreuses années, mais qui ont gagné en visibilité cette année, à mesure que les gouvernements et les groupes d'intervention réexaminent leur façon de travailler. Il prolonge les discussions qui ont eu lieu en début d'année durant la Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, à Sendai, et plus récemment dans le cadre du processus visant à mettre au point et à adopter

les Objectifs de développement durable. Il apporte une contribution directe au Sommet humanitaire mondial de l'an prochain, dont un des thèmes centraux sera le transfert de l'aide au niveau local. Toutes ces démarches ont proclamé l'importance du renforcement et du financement des capacités nationales et locales. Le succès ou l'échec ultime de nos interventions dépendra de notre capacité de trouver un meilleur équilibre entre le niveau local et le niveau mondial.

Dans cette perspective, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a lancé au début de l'année la *Coalition d'un milliard pour la résilience*, une nouvelle initiative visant à rallier les communautés et les partenaires pour considérablement renforcer les actions relatives à la résilience, et ainsi sauver des vies, préserver les moyens de subsistance et accroître les capacités des communautés de rebondir et de résister aux chocs à venir.



Elhadj As Sy
Secrétaire général



Planter le décor: les acteurs locaux, le présent et l'avenir de l'action humanitaire

Le 25 avril 2015, juste avant midi, le sol sur lequel est érigée la cité antique de Bhaktapur, à l'extrémité orientale de la vallée de Katmandou, a commencé à trembler. Sameer Bajracharya, un étudiant en ingénierie de 22 ans, était chez lui. «J'ai tout de suite compris ce qui se passait. Je me suis assuré que ma famille allait bien, puis, dès que la terre a cessé de trembler, je suis sorti pour diriger les gens vers des endroits plus sûrs.»

Bajracharya et d'autres, qui vivent dans les zones touchées, ont été les premiers à intervenir. Alors que la nouvelle de la catastrophe, redoutée depuis longtemps, se répandait dans le reste du monde, les volontaires et les intervenants d'urgence locaux étaient déjà à pied d'œuvre, dégagant les victimes des décombres, dispensant les premiers secours et organisant les premiers éléments ce qui allait devenir une opération humanitaire massive.

De plus en plus, les acteurs locaux – ONG locales, comités communautaires d'intervention en cas de catastrophe, groupes religieux, entreprises, services d'urgence et

Dans les îles Salomon, Silas Keve travaille pour l'ONG locale Custom Garden, qui a introduit de nouvelles méthodes de culture comme mesures d'adaptation aux changements climatiques. La plupart des organisations nationales et internationales reconnaissent que le renforcement des capacités des autorités locales et le soutien aux acteurs non gouvernementaux contribueront à accroître l'impact des efforts humanitaires sur le court et le long terme.
© Benoit Matsha-Carpentier/IFRC

professionnels de la santé, pour n'en citer que quelques-uns – sont aux avant-postes des interventions en cas de crise et conduisent des activités de réduction des risques de catastrophe. Le Rapport sur les catastrophes dans le monde de cette année étudie les raisons de l'élan d'intérêt pour le rôle des acteurs locaux, ainsi que certains des facteurs qui expliquent pourquoi ils ne sont pas plus près de tenir les rênes des opérations humanitaires de grande ampleur. En outre, il présente quelques obstacles et préoccupations découlant du recours accru aux acteurs locaux, en particulier dans les situations de conflit. Enfin, il met en évidence certaines des mesures prises pour améliorer la coopération entre les organisations humanitaires « traditionnelles » et les acteurs locaux.

L'importance du rôle des acteurs locaux dans l'action humanitaire est de plus en plus reconnue par la communauté humanitaire, les spécialistes et les donateurs. Ce rôle ne tient pas seulement au facteur de proximité. Il résulte en partie de la priorité croissante donnée au programme mondial de réduction des risques de catastrophe, qui préconise une action humanitaire davantage axée sur le renforcement de la résilience et de la préparation des personnes, des institutions et des zones touchées par des aléas. En poussant encore cette réflexion, on a de plus en plus le sentiment que le renforcement du rôle des acteurs locaux pourrait contribuer en définitive à lever certains des obstacles chroniques à l'aide humanitaire, tels que le rétrécissement de l'accès humanitaire, la fragmentation et l'incohérence des opérations, et l'écart entre les activités de secours, de relèvement et de développement.

Reste que, malgré les engagements internationaux officiels et les bonnes intentions, le peu d'espace accordé par la communauté internationale aux acteurs locaux dans les opérations humanitaires est flagrant à la lecture des rapports d'évaluation, des rapports de recherche et des récits relatifs aux interventions d'urgence.

C'est peut-être dans le domaine du financement humanitaire que cette tendance est la plus frappante. Un exemple bien connu est celui où, selon les Nations Unies, les acteurs haïtiens ont reçu moins de 10 % des 6,4 milliards de dollars É.U. qui ont été versés dans les deux ans qui ont suivi le séisme de janvier 2010.

Les règles, lois et principes régissant l'assistance humanitaire insistent depuis longtemps sur la souveraineté et l'autorité des gouvernements nationaux s'agissant de la supervision des opérations internationales. Des instruments plus récents soulignent l'importance de respecter le rôle que jouent les autorités locales et les organisations nationales de la société civile dans les interventions en cas de catastrophe. Toutefois, nombre d'acteurs nationaux et locaux estiment qu'il y a toujours un fossé considérable entre les principes convenus et la réalité sur le terrain, et que leur rôle n'est pas suffisamment reconnu dans les instances mondiales de prise de décisions et dans le cadre des opérations internationales menées dans leurs pays respectifs.

Ces 20 dernières années, nombre de pays à revenu faible sont devenus des pays à revenu intermédiaire, voire élevé, moins dépendants de l'aide extérieure et mieux placés pour façonner leurs relations internationales, en particulier la traditionnelle relation donateur-bénéficiaire. Cette tendance coïncide avec l'apparition de nouveaux donateurs, surtout dans le domaine du développement, proposant des approches différentes qui non seulement brouillent les frontières entre investissement et assistance, mais aussi marquent une rupture avec les relations nord-sud telles qu'elles existaient auparavant.

Un autre changement notable concerne la nature même du volontariat, un élément essentiel des interventions en cas de crise. Les acteurs internationaux et nationaux doivent composer avec la disparition des volontaires « à vie », car les gens ont moins de temps à offrir à mesure qu'ils deviennent plus mobiles et que les modes de vie évoluent.

Compte tenu de tous ces facteurs, dans quelles conditions les institutions internationales et les acteurs locaux peuvent-ils collaborer de manière efficace? Et comment peuvent-ils créer un environnement plus favorable à la coopération?

Pour répondre à la première question, on peut retenir les orientations suivantes formulées dans le cadre d'une conférence mondiale tenue en 2014 et intitulée « Dialogue sur les interventions en cas de catastrophe », qui a eu pour hôte le Gouvernement philippin et a rassemblé des acteurs locaux et internationaux de l'aide :

- Les intervenants et les donateurs internationaux pourraient et devraient faire davantage pour soutenir et compléter, plutôt que supplanter, les capacités nationales existantes, par exemple en s'assurant que les opérations internationales sont alignées sur les plans d'intervention nationaux.
- Les gouvernements nationaux pourraient et devraient faire davantage pour inclure une éventuelle assistance internationale dans leurs règles, plans et procédures nationaux relatifs à l'intervention en cas de catastrophe.
- Les opérations internationales en cas de catastrophe et les systèmes de coordination devraient être adaptés au système et au contexte du pays touché.
- Les acteurs nationaux et internationaux, y compris les bailleurs de fonds nouveaux et émergents, comme le secteur privé, devraient travailler en collaboration avec les gouvernements et la société civile pour élaborer des instruments et des mécanismes financiers qui prévoient l'allocation directe de ressources aux intervenants nationaux.

Pour créer un environnement favorable, il faut que tous les acteurs fassent preuve de pragmatisme et de flexibilité dans le choix de leurs partenaires potentiels, et s'appuient sur des principes et des outils appropriés. S'agissant des acteurs internationaux, l'accent pourrait être mis sur les aspects suivants :

- *Consacrer du temps et des ressources* à comprendre les contextes et les cultures dans lesquels les partenaires humanitaires locaux opèrent, ainsi que les dynamiques du secteur en général.
- *Investir dans les relations avec les acteurs* ayant un ancrage local, un leadership et une expérience solides. Discuter ouvertement avec les dirigeants des objectifs, des engagements et des possibilités sur le long terme, mais aussi des risques.
- *Veiller à ce que tout soutien soit négocié* sur la base d'une compréhension commune de la situation des professionnels locaux (avec ou sans aide extérieure), de leurs priorités et besoins actuels, et de la manière dont l'aide internationale pourra contribuer à leur développement sur le long terme.
- *Ne plus placer le financement des projets* au centre des relations, mais plutôt envisager des possibilités axées sur l'investissement, qui permettent de mettre à l'essai ou de reproduire des activités autonomes par le biais d'initiatives dirigées au niveau local.
- *Reconnaître la valeur des aspects non contraignants d'un partenariat* (relations, acquisition de connaissances, solidarité) et y investir, dans l'intérêt des deux parties.
- *Établir des modèles de partenariat* qui offrent des possibilités véritables de leadership partagé et de gains mutuels, et dans lesquels les organisations locales privilégient un système de valeur partagée, plutôt que les relations épisodiques et transactionnelles.

- *Prendre en compte le fait que les acteurs locaux ont leurs propres objectifs* plutôt que les voir comme des entités totalement flexibles, qui ont pour fonction de contribuer à la réalisation d'une multitude de cibles humanitaires. Toute formation ou activité de renforcement des capacités devrait servir avant tout les principaux objectifs de l'organisation locale, plutôt que les priorités de l'institution internationale.

La collaboration avec les acteurs locaux exige un changement à long terme complexe. Certes, l'acquisition de connaissances et l'adaptation, les défaillances et les variations à moyen terme de la performance, qui font partie du processus de réorientation de l'action humanitaire, entraînent inévitablement des dépenses, mais ils ont aussi d'immenses retombées. Si la communauté internationale entend rester pertinente et efficace, elle doit s'adapter et collaborer avec les acteurs locaux à la définition de nouveaux systèmes de partenariats, de prise de décisions et d'investissement.

La valeur, revue à la hausse, du travail des acteurs humanitaires locaux : le cas de la Croix-Rouge du Burundi

Les 2850 *collines* du Burundi (la plus petite unité administrative) ont presque toutes des sections de la Croix-Rouge qui comptent entre 50 et 500 volontaires pour des populations de jusqu'à 3 000 personnes. À travers le pays, les volontaires sont plus de 400 000 pour une population de 10 millions d'habitants.

Les *collines* sont, pour l'intervention humanitaire, l'interface entre les deniers publics et les ressources internationales. Le savoir et la confiance que favorisent leurs activités créent de la cohésion sociale et font que la population accepte ces activités lorsque des problèmes humanitaires surgissent.

En juin 2013, quand 25 réfugiés burundais ont été expulsés de Tanzanie, des volontaires locaux de la Croix-Rouge ont subvenu à leurs besoins pendant plusieurs semaines. Lorsqu'en août de cette année, les autorités tanzaniennes ont procédé à des expulsions massives, des unités locales de la Croix-Rouge se sont à nouveau portées en première ligne mais, cette fois, les ressources locales n'ont pas suffi.

Elles ont alors travaillé avec l'Organisation internationale pour les migrations, le Programme alimentaire mondial, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'UNICEF et d'autres institutions pour fournir des vivres, de l'eau et des services d'assainissement.

Le travail humanitaire accompli par la Croix-Rouge du Burundi a changé d'échelle au cours des dix dernières années et s'est inscrit dans la durée ; l'organisation s'est ainsi enracinée dans les communautés vulnérables du pays.

Quelle est la valeur de ce travail ? À titre indicatif, entre 2007 et 2009, les volontaires locaux ont construit plus de 8 000 maisons traditionnelles pour les réfugiés de retour dans leur pays, travail qui aurait coûté des centaines de milliers de dollars si des acteurs internationaux s'en étaient chargés.

Dans une société comme celle du Burundi, encore marquée par un conflit récent, les volontaires parlent du rôle que la Croix-Rouge a joué en offrant aux différents groupes ethniques un espace neutre où ils peuvent travailler ensemble et renouer des relations de confiance. ■

Le chapitre 1 a été rédigé par Mo Hamza, professeur en gestion des risques de catastrophe à l'Université de Copenhague. Les auteurs de l'encadré sont Ian Steed, conseiller en développement organisationnel à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et Balthazar Bacinoni, conseiller en diplomatie humanitaire, Croix-Rouge du Burundi.



Ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas : développer les capacités pour mieux gérer les risques de catastrophe

Les donateurs et les ONG investissent chaque année des sommes considérables dans des initiatives axées sur la gestion des risques de catastrophe (GRC) afin de renforcer les capacités des acteurs locaux. Pourtant, peu de documents d'orientation et de directives récents reposent sur des données factuelles solides.

Peu d'évaluations indépendantes ont été effectuées pour mesurer l'efficacité des programmes de développement des capacités de GRC ou analyser les conditions requises pour que les interventions de GRC soient efficaces. Il faudrait disposer de meilleures données factuelles ; c'est pourquoi la Fédération internationale et plusieurs grands

Inondations de 2013 en Europe centrale : le renforcement des capacités des organisations de la société civile en matière de gestion des risques de catastrophe et l'appropriation au niveau local des activités menées dans ce domaine sont aussi importants et pertinents pour les pays à revenu élevé qu'ils le sont pour les pays à faible revenu.
© IFRC

donateurs gouvernementaux ont lancé en 2013 un projet de recherche sur deux ans, toujours en cours, pour combler ce manque.

Ce projet s'appuie sur la recherche de solutions à trois problèmes globaux. Tout d'abord, on dispose de trop peu d'analyses sur la manière dont les institutions peuvent renforcer les capacités de GRC, surtout dans les zones d'insécurité. Ensuite, les acteurs de la GRC ne disposent pas de systèmes adéquats pour le suivi et l'évaluation. Enfin, les responsables des politiques de développement ne disposent pas de données factuelles fiables et conçues pour le renforcement des capacités de GRC.

Il faut aussi se pencher sur l'interprétation des résultats de la recherche pour épauler les décideurs et les praticiens. On peut espérer que la recherche permettra aux acteurs de la GRC des pays en développement de mettre en œuvre des initiatives plus efficaces en matière de renforcement des capacités de GRC (*voir l'encadré*).

Le cœur de la recherche porte sur des études de cas relatives au développement des capacités de GRC dans six pays : l'Éthiopie, Haïti, le Mozambique, le Myanmar, le Pakistan et les Philippines. Il s'articule autour de six principes : flexibilité, planification, appropriation, interaction, capacité fonctionnelle et résilience.

L'*appropriation* est un des principes clés auquel la littérature attribue une importance capitale pour un développement efficace des capacités de GRC. La participation présente un intérêt particulier dans le cadre de la GRC, car ce sont bien les communautés elles-mêmes qui connaissent le mieux les points faibles et les dangers. Il faut cependant souligner que l'appropriation ne découle pas du simple désir de travailler en partenariat ; il faut du temps.

Il est évident que la participation des communautés locales au renforcement des capacités de GRC est améliorée quand on a recours à des méthodes culturellement pertinentes et que les contraintes touchant aux moyens de subsistance sont prises en compte dans la planification du programme.

Les discussions sur le développement des capacités soulignent l'importance d'un « environnement facilitateur », notion difficile à définir mais qui renvoie fondamentalement aux conditions qui suscitent dans la société une envie forte d'assurer l'efficacité de la GRC. Au cours de la recherche, nous avons constaté que les initiatives visant le développement des capacités contribuent souvent à l'émergence d'un environnement propice à la GRC.

Certains programmes ont la sensibilisation pour objectif central ; au Pakistan, en Éthiopie et aux Philippines, nous avons trouvé des exemples où la sensibilisation était « ajoutée » aux initiatives.

Une manière particulièrement efficace de créer un environnement facilitateur au niveau communautaire consiste à lier la GRC aux moyens de subsistance ; la désignation d'un groupe de professionnels de la GRC est elle aussi essentielle.

La littérature expose clairement les préoccupations liées à la formation dans les pays en développement et évoque les obstacles à une augmentation soutenue des capacités en tant que produit – notamment si la formation ne se traduit pas par une mise en capacité institutionnelle durable ou si elle est mal assurée, alors que son impact fait rarement l'objet d'une évaluation. Dans notre étude de cas, cependant, les pays indiquent que de bons programmes de formation peuvent garantir la pérennité des résultats.

Dans plusieurs pays, la formation semble être la plus efficace lorsque les bénéficiaires participent activement aux interventions : on a souvent recours à la « formation des formateurs », même si on observe parfois une érosion de la qualité à mesure que l'instruction se répercute successivement de formation en formation.

D'autres facteurs clés sont le soutien à la coordination entre le niveau décisionnel et l'action de multiples parties prenantes et institutions de gouvernance, ainsi que la détermination à nouer le dialogue avec des hauts représentants gouvernementaux à l'échelle nationale. La recherche a permis de faire quelques autres observations générales :

- Dans tous les pays couverts par l'étude, on se dit préoccupé par le fait que le calendrier des programmes de développement des capacités de GRC est trop serré.
- L'accent reste mis sur les interventions en cas de catastrophe, et les données factuelles provenant de chacun des pays étudiés montrent un glissement général vers une perspective plus large de la GRC.
- On croit généralement que le « développement des capacités » signifie fourniture de matériel et formation ; en revanche, la littérature recommande que le développement des capacités soit conçu dans une perspective plus large et intègre la notion de capacité fonctionnelle.
- Dans les contextes fragiles ou les pays où les capacités de GRC sont très faibles, il faut clairement envisager le développement d'une capacité technique de GRC, afin d'aider les gens à comprendre qu'il est possible de maîtriser certains aspects des risques et de réduire la vulnérabilité.
- Les programmes de développement des capacités de GRC sont souvent mis en œuvre sans une évaluation rigoureuse des besoins.
- Dans tous les pays étudiés, le suivi et l'évaluation sont de faible qualité, la moitié seulement des programmes comprenant une évaluation externe.
- Peu d'attention est accordée aux questions de genre. Seuls quelques programmes se sont fixé un objectif concernant la participation des femmes – par exemple, en disant que les comités locaux de GRC devraient comprendre 50% de femmes ou qu'un certain nombre de participants aux formations devraient être des femmes.
- Peu de place est faite à la durabilité dans la planification, et les stratégies de sortie ne sont que peu développées, voire sont carrément inexistantes.

Conclusion

En dépit des sommes investies chaque année pour développer la capacité des acteurs locaux de gérer les risques de catastrophe, peu de données factuelles indiquent ce qui fait que les programmes fonctionnent. En particulier, il faudrait mieux comprendre comment on peut augmenter les chances que les gains de capacité puissent perdurer.

Le présent chapitre a évoqué certaines des principales leçons à retenir pour réussir la mise en œuvre des programmes de développement des capacités de GRC ; il a aussi montré ce qu'il ne faut pas faire. Notre démarche repose sur l'importance donnée aux notions de flexibilité, d'appropriation, de planification, d'interaction et de développement des capacités fonctionnelles, ainsi que sur la nécessité de promouvoir les capacités intersectorielles.

Nous affirmons que les organisations extérieures qui cherchent à s'engager sur la voie du développement des capacités de GRC ont une démarche remarquablement progressiste pour forger des partenariats, et la plupart d'entre elles reconnaissent qu'il faut travailler avec les structures existantes et prendre des mesures concrètes pour mobiliser les organisations locales. Dans le meilleur des cas, les partenariats entre différents acteurs s'exercent de façon clairement horizontale pour ce qui est du processus décisionnel, mais le sentiment d'appropriation va au-delà des mécanismes formels.

En pratique, il est difficile de faire la distinction entre le développement des capacités « techniques » et celui des capacités « fonctionnelles ». La formation reste un fondement crucial du développement des capacités fonctionnelles, en particulier quand la gouvernance n'évolue que lentement vers une approche plus globale de la GRC. De plus en plus, les interventions pour le développement des capacités intègrent formation et processus décisionnel.

TABLEAU 2.1 Principes clés du développement efficace des capacités de gestion des risques de catastrophe

Principe	Définition
Être flexible et adaptable	Les interventions de développement des capacités doivent être envisagées avec souplesse, pour que la conception des programmes soit adaptée au contexte, plutôt qu'être imposée par un acteur extérieur en tant que « modèle ».
Planifier globalement	Les programmes de développement des capacités doivent être conçus soigneusement pour correspondre au contexte ; ils doivent être réactifs et durables. Il convient de baser les plans sur les capacités existantes. Il faut que le calendrier des activités de programme soit adapté au contexte.
Garantir l'appropriation et promouvoir les partenariats	Les personnes concernées par le développement des capacités devraient jouer un rôle moteur tant dans la conception que dans la mise en œuvre du programme correspondant. Une participation active permet de s'approprier le programme, de même qu'un énoncé clair des responsabilités et l'engagement des cadres.
Créer des interactions entre les divers échelons et acteurs	Les initiatives de développement des capacités devraient permettre de mieux coordonner les divers échelons et de mieux travailler avec les parties prenantes, en remédiant à l'insuffisance des capacités et de la communication.
Mettre l'accent sur le renforcement des capacités fonctionnelles	Les programmes de développement des capacités peuvent aider à créer concrètement un environnement facilitateur en développant des structures d'incitation favorisant la performance et la fidélisation du personnel, par exemple. Les programmes peuvent aussi promouvoir les conditions politiques requises pour soutenir la réduction des risques de catastrophe (RRC) en priorité.
Faciliter la RRC et une plus grande résilience	À terme, les interventions de développement des capacités de GRC doivent adopter une approche plus globale influencée par l'idée de réduction des risques de catastrophe, notamment en dépassant le cadre de la gestion à court terme des situations d'urgence pour renforcer la capacité de prévenir les catastrophes, d'en atténuer les effets et de reconstruire.

Les textes du chapitre 2 et de l'encadré ont été rédigés par Zoë Scott, Roger Few, Kelly Wooster et Marcela Tarazona de Oxford Policy Management.



Au-delà des opérations : droit, gouvernance et rôle des acteurs locaux

Si les acteurs locaux ne sont pas soutenus dans leur rôle important en matière de secours humanitaires et de gestion des risques, est-ce à cause des lacunes dans les lois et les normes ?

Les instruments internationaux formels sont clairs en ce qui concerne les autorités nationales, mais ne disent pas grand-chose à propos des acteurs locaux. Les traités dans ce domaine ne sont pas aussi bien connus que les principaux documents non contraignants.

Parmi ces derniers, celui qui fait le plus autorité est probablement la résolution 46/182 (1991) de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui définit le rôle du Coordonnateur des secours d'urgence, devenu le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), et celui du Comité permanent interorganisations (CPI), et donne des lignes directrices sur la préparation, la réduction des risques, les secours et le relèvement.

Après le passage du typhon Haiyan en 2013, les Philippines ont mis en place avec succès des mesures innovantes de gestion des relations entre les organisations internationales de secours et les acteurs nationaux. Reste que, comme dans nombre d'autres pays, davantage doit être fait au niveau local, où les rôles des acteurs semblent encore être quelque peu confus.
© IFRC

La résolution affirme en outre le rôle prépondérant des États touchés et encourage les coordonnateurs résidents des Nations Unies à promouvoir les capacités de secours disponibles localement et dans les régions.

En 2007, les parties aux Conventions de Genève et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) ont adopté les «Lignes directrices IDRL» (l'acronyme anglais de *International Disaster Response Laws*), qui demandent aux autorités nationales de faciliter l'aide internationale, d'en assurer le suivi et de la réglementer. Elles affirment aussi le rôle «d'auxiliaire» des Sociétés nationales.

Ces «Lignes directrices IDRL» incluent, parmi les responsabilités clés des intervenants internationaux en cas de catastrophe, l'obligation de respecter les lois et les mécanismes de coordination du pays touché, et de renforcer les capacités locales.

En 2005, le CPI a entériné l'idée d'une approche sectorielle des interventions humanitaires ; des évolutions similaires sont intervenues dans des réseaux confédérés internationaux comme World Vision, CARE, Oxfam ou ActionAid.

Le Mouvement, pendant ce temps, a vu mettre davantage l'accent sur la souveraineté des Sociétés nationales dans les pays touchés.

Les gouvernements des États victimes de catastrophes sont de ceux qui sont les plus frustrés par cette situation : même si on n'arrête pas de faire référence à leur rôle de premier plan, beaucoup n'ont pas l'impression d'être aux manettes.

Les gouvernements et les ONG se sont plaints de ne pas avoir accès au CPI, qui est constitué actuellement des organisations humanitaires et de développement ; les responsables nationaux ou locaux n'y sont pas représentés, et on a dit de lui qu'il était un «réseau de réseaux» ou un «club des Occidentaux».

Les groupes sectoriels sont devenus un lieu important de prise de décision sur l'action internationale. Ils sont accusés d'avoir échoué à intégrer les autorités nationales et les ONG locales, mais certains gouvernements s'y sont adaptés, et des progrès ont été enregistrés concernant la participation des ONG locales.

Les instruments normatifs internationaux laissent clairement entendre que ce sont les gouvernements qui sont responsables au premier chef de la réduction des risques de catastrophe. Mais certains de ces mêmes instruments, qui ignorent le rôle des autorités infranationales et de la société civile dans les interventions, font appel à elles pour la réduction des risques.

Le tableau est un peu plus flou quand il s'agit des traités relatifs à la prévention des catastrophes à évolution lente. La Convention de 1994 sur la lutte contre la désertification, par exemple, attribue des responsabilités clairement définies aux gouvernements et précise le rôle particulier des autorités infranationales et des ONG.

La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies déclarant les années 1990 Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, la Stratégie de Yokohama de 1994 pour un monde plus sûr, le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 et, plus récemment, le Cadre pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) adopté à Sendai affirment tous le rôle central des autorités nationales et font référence aux acteurs de l'échelon infranational.

En plus de la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (SIPC) et de l'«équipe spéciale interorganisations» chargée de coordonner les organismes des Nations Unies, des dispositifs régionaux ont été mis en place, auxquels participent de nombreuses parties prenantes.

Des conférences mondiales périodiques sur la réduction des risques de catastrophe ont produit les instruments internationaux importants pour la réduction des risques dont il est question ici. La décision finale sur les textes appartient cependant aux États.

Depuis la première Conférence des Parties à la Convention sur les changements climatiques, en 1995, le nombre des observateurs non gouvernementaux n'a cessé d'augmenter. Ils sont aujourd'hui près de 1 600, principalement des représentants de l'industrie et des ONG, plutôt que les représentants des populations autochtones, des syndicats, des paysans ou des associations féminines.

En matière de réduction des risques de catastrophe, les acteurs locaux ont eu un meilleur accès, dans une certaine mesure, à la prise de décisions internationales, mais clairement cela reste secondaire.

En 2007, après avoir consacré six ans à des recherches sur le sujet, la Fédération internationale a constaté que peu d'États disposaient de cadres juridiques ou politiques sur les interventions en cas de catastrophe. De ce fait, l'action internationale souffrait d'une réglementation excessive dans certains domaines, ce qui entraînait par exemple des retards dans le dédouanement, ou d'une réglementation insuffisante dans d'autres domaines, comme la surveillance des équipes médicales étrangères.

Depuis l'adoption des Lignes directrices IDRL, au moins 19 pays ont adopté de nouvelles législations et procédures inspirées de leurs recommandations. C'est notamment le cas de l'Indonésie (voir l'encadré).

Dans nombre de lois et documents d'orientation nationaux, une « catastrophe » est définie comme un événement dépassant les capacités locales d'intervention, ce qui entraîne un déplacement vers l'extérieur de certaines responsabilités opérationnelles et du pouvoir des autorités locales, un processus souvent difficile et politiquement sensible.

En choisissant la réduction des risques de catastrophe, de nombreux pays ont dévolu la responsabilité de certaines activités clés à des autorités infranationales, même si cette responsabilité n'est souvent pas assortie de l'accès nécessaire aux ressources ou aux savoir-faire.

Conclusion

L'attitude prédominante concernant le rôle des acteurs locaux de l'aide humanitaire et de la gestion des risques de catastrophe a changé, et les normes tant internationales que nationales évoluent.

Les normes internationales donnent aux États touchés le premier rôle dans les secours humanitaires. C'est d'ailleurs clairement dit aussi dans les directives des diverses institutions. Cependant, les États concernés ont de plus en plus le sentiment qu'un fossé existe entre attentes et réalité.

Le droit international (plus que les normes non contraignantes) est souvent muet sur le rôle des autorités infranationales et de la société civile dans les opérations humanitaires internationales, bien qu'il leur reconnaisse un rôle dans la réduction des risques de catastrophe. Si on développait davantage les normes contraignantes, cela permettrait peut-être d'obtenir de meilleurs résultats.

Toutefois, certains États s'inquiètent d'un « glissement » vers un partage encore plus grand d'un espace traditionnellement réservé aux mécanismes intergouvernementaux, et mettent en question la légitimité des organisations de la société civile.

S'agissant des systèmes nationaux, il est clair que de nombreux États ne sont pas pleinement préparés à gérer des opérations internationales de grande ampleur. Certains ont tenté d'encadrer le rôle des autorités infranationales et des acteurs de la société civile par des dispositifs juridiques et politiques, et on note une tendance à une intégration accrue.

Dans l'ensemble, les cadres normatifs semblent bouger dans la bonne direction pour promouvoir les acteurs locaux, qui ont désormais leur place dans les réglementations. Il est temps maintenant que les mécanismes décisionnels comblient leur retard.

L'Indonésie fixe la norme pour la préparation juridique de l'aide internationale

Le tsunami de 2004 a été le catalyseur d'une importante réforme juridique et institutionnelle en Indonésie, qui dispose désormais d'un des cadres juridiques les plus complets au monde pour la gestion des catastrophes et les interventions en cas de catastrophe. Auparavant, il n'existait pas de procédure claire pour gérer les afflux massifs d'aide internationale.

Parmi les difficultés rencontrées, il y avait les taxes et droits élevés sur les importations de secours, les interminables procédures de dédouanement, ainsi que le manque de cohérence et la confusion concernant la délivrance des visas et des permis de travail.

La Croix-Rouge indonésienne (*Palang Merah Indonesia*, PMI) a travaillé avec le gouvernement, des ONG et les principaux acteurs humanitaires comme les Nations Unies à l'élaboration d'un cadre juridique pour traiter ces problèmes. L'Indonésie a adopté en 2007 une nouvelle loi sur la gestion des catastrophes, suivie de dispositions réglementaires portant notamment sur le rôle des institutions internationales et des ONG étrangères.

Une directive élaborée en 2010 par l'Autorité nationale de gestion des catastrophes de l'Indonésie donne des orientations encore plus détaillées sur le rôle de l'aide internationale dans les opérations de secours.

De récentes catastrophes comme le tremblement de terre à Padang en 2009 et l'éruption du mont Merapi en 2010 ont permis de tester le système et de confirmer que d'immenses progrès avaient été réalisés.

Les autorités et la PMI reconnaissent la nécessité d'évaluer, de réviser et d'améliorer la législation et les cadres nationaux. Avec le soutien technique de la Fédération internationale et d'autres partenaires, des exercices de simulation visant à vérifier les rôles, responsabilités et mécanismes de coordination ont été organisés, des études ont été réalisées et des activités de diffusion et de sensibilisation ont été menées au sujet des Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL).

En 2015 et 2016, le Parlement indonésien réexaminera la législation nationale sur la gestion des catastrophes, et la PMI participera activement aux travaux. ■

Le chapitre 3 a été rédigé par David Fisher, coordonnateur mondial du Programme « droit relatif aux catastrophes », Fédération internationale, et l'encadré par Lucia Cipullo, déléguée pour l'Asie du Sud-Est, Programme « droit relatif aux catastrophes », Fédération internationale.



Suivre l'argent: les modèles de financement sont-ils à jour et en phase avec le réel ?

L'action humanitaire internationale a depuis longtemps reconnu la nécessité de soutenir les acteurs locaux qui s'y engagent; pourtant, la réalité opérationnelle est bien éloignée de cette intention. Souvent, l'action humanitaire internationale est réticente à une intervention des États, et l'idée selon laquelle il faut se substituer à la capacité nationale est devenue l'approche par défaut.

La difficulté à tenir les engagements et à travailler avec les acteurs locaux et nationaux dépasse le cadre de la communauté humanitaire et englobe les acteurs du développement.

De plus en plus, les États à revenu faible ou moyen mènent leurs propres interventions dans les situations de crise – notamment les Philippines, qui n'ont demandé aucune aide internationale après le passage du typhon Hagupit en 2014.

C'est aux États touchés qu'incombe au premier chef la responsabilité de se préparer, d'intervenir et de reconstruire. Même si des actions humanitaires internationales de

Lorsque le cyclone Pam a dévasté le Vanuatu en mars 2015, la Croix-Rouge de Vanuatu a été parmi les premières organisations à distribuer de l'aide aux personnes vulnérables. Il est de plus en plus reconnu que les acteurs et les volontaires locaux jouent un rôle plus important que jamais dans les situations de crise. Toutefois, les sources de financement actuelles de l'aide humanitaire tendent à privilégier les acteurs internationaux.
© Madeline Wilson/IFRC

grande ampleur peuvent toujours dépasser les systèmes nationaux, on reconnaît mieux le rôle des États concernés. La plupart des plans d'intervention stratégique des Nations Unies pour 2015 intègrent des descriptifs plus ou moins détaillés des capacités locales d'intervention.

Dans certains cas, celles-ci sont très limitées, mais là où les contraintes sont moindres, on y voit un engagement à soutenir l'action des acteurs nationaux : c'est le cas, par exemple, du Plan régional pour les réfugiés et la résilience concernant la Syrie.

Il y a une différence entre alignement et financement : les appels peuvent reconnaître le rôle de l'État mais ne considèrent pas les gouvernements des pays touchés comme des destinataires de l'aide et ce sont les institutions internationales qui se chargent de la mise en œuvre. Même si ces appels ne constituent pas la totalité de l'aide humanitaire internationale, ils montrent bien la tendance à acheminer les ressources financières par des voies externes aux États touchés.

La part de l'aide humanitaire officiellement attribuée aux gouvernements des pays concernés reste modeste. En 2014, seulement 3 % des débours au titre de l'action humanitaire enregistrés par le Système de suivi des flux financiers du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ont été alloués à ces gouvernements – ce qui est peu, bien qu'en nette augmentation.

La crise des réfugiés syriens a conduit à assurer un financement aux gouvernements de la région ; la Jordanie a été le deuxième plus grand bénéficiaire de ce type d'aide humanitaire au cours des cinq dernières années.

Les donateurs qui ne font pas partie du Comité d'aide au développement de l'OCDE préfèrent, contrairement à ceux qui en font partie, accorder leur aide aux gouvernements des États touchés dans le cadre d'accords bilatéraux, celle-ci représentant 6,7 % du total de l'aide humanitaire enregistrée par le Système de suivi des flux financiers pour la période 2010-2014, et 44 % de tous les financements aux gouvernements des pays concernés.

Les soutiens financiers pour faire face à des crises internes restent faibles pour nombre de gouvernements. Toutefois, une part plus importante du coût des interventions sera probablement prise en charge par les gouvernements disposant d'instruments capables d'encaisser les contributions des donateurs internationaux et d'en rendre compte.

Nombre d'engagements en matière de politique humanitaire cachent de puissants intérêts qui cherchent à maintenir le statu quo. L'action humanitaire internationale repose déjà fortement sur les acteurs locaux, particulièrement dans les situations de grande insécurité.

Pourtant, entre 2010 et 2014, les ONG locales n'ont pu bénéficier que de 243 millions de dollars É.U., ce qui représente 0,3 % de l'aide humanitaire totale enregistrée dans le Système de suivi des flux financiers, soit 1,6 % du total. La plus grande partie des financements alloués aux ONG locales concerne des situations où règne une forte insécurité, peu propice à une présence internationale.

Compte tenu du faible niveau de financement direct des ONG locales, il est vraisemblable qu'elles reçoivent davantage de fonds indirectement de la part d'ONG internationales et d'organismes des Nations Unies. Toutefois, le Système de suivi des flux financiers ne prend en compte que les bénéficiaires de fonds en premier rang. De nombreuses discussions ont abordé la question de la réduction des coûts de transaction, mais tant qu'on ne disposera pas d'un système de suivi global, il sera difficile d'évaluer les améliorations (voir l'encadré).

Des règles strictes visant à prévenir la corruption, les pots-de-vin, le blanchiment d'argent, la fraude et le financement du terrorisme ont contribué à imprimer deux tendances importantes en ce qui concerne le financement des ONG humanitaires.

Tout d'abord, outre la nécessité de réaliser des économies d'échelle, l'augmentation des contrôles en relation avec les mesures législatives antiterroristes a favorisé une concentration des dons des donateurs chez les partenaires internationaux « dignes de confiance ».

Ensuite, on a noté une prudence accrue et un regain de conservatisme dans les partenariats des organisations internationales.

Clairement, les acteurs locaux sont en concurrence avec les acteurs internationaux. Mais ils ne peuvent faire jeu égal pour ce qui est de leur capacité de répondre aux exigences des donateurs et d'influencer le système.

Les plus grandes ONG internationales peuvent facilement faire du lobbying et lever des fonds, notamment auprès de donateurs privés. De nombreux donateurs ne sont pas autorisés à financer des ONG qui ne sont pas basées dans leur pays.

Les acteurs locaux, tout comme les acteurs de la société civile nationale, n'ont que peu ou pas accès aux allées du pouvoir des principaux donateurs; ils sont extrêmement divers, et n'ont que peu d'occasions d'exposer leurs priorités dans les débats internationaux. En outre, les acteurs locaux sont très peu susceptibles de pouvoir se passer de leur personnel pour le faire participer à des réunions.

Les acteurs de la société civile locale sont aussi désavantagés par la difficulté à se faire entendre et par leur manque d'influence dans les négociations avec les intermédiaires en financement.

Une transparence accrue des financements pourrait améliorer les chances des acteurs locaux de recevoir des financements internationaux. Dans certaines situations où des partenaires locaux ont été en mesure de participer à des attributions concurrentielles, les résultats ont été meilleurs.

Les fonds de financement commun déposés dans les pays se sont révélés être les sources de financement international les plus accessibles pour les ONG locales.

La capacité des acteurs locaux de passer à une dimension supérieure peut aussi être limitée et ne pas correspondre aux attentes politiques qui se font jour aujourd'hui de voir mener l'action à l'échelon local.

L'idée de soutenir les intervenants locaux est parfaitement fondée, mais la réalité de l'existence d'acteurs de la société civile capables d'absorber des financements internationaux en temps de crise ne correspond pas toujours à ce souhait.

Les acteurs de la société civile peuvent accéder aux financements indépendamment des flux internationaux d'aide humanitaire, notamment à partir de leur propre secteur privé, de la diaspora ou de leur gouvernement, ou par la prestation de biens et de services générateurs de revenus.

Conclusion

L'architecture actuelle du système de financement de l'action humanitaire favorise les acteurs internationaux, à la fois pour des questions de principe et des raisons pratiques – compte tenu notamment de l'obligation qu'ont les donateurs de rendre

des comptes aux contribuables et de réduire le fardeau administratif qui pèse sur des départements chargés de l'aide en sous-effectif.

Même si l'on reconnaît les avantages des partenariats internationaux, les acteurs internationaux rivalisent souvent directement avec les acteurs nationaux, mais les chances de décrocher des financements sont largement plus grandes du côté des premiers.

L'architecture des systèmes de financement est figée et incapable de s'adapter aux changements de la réalité. Tant que tous les acteurs internationaux ne devront pas rendre des comptes sur leur manque de transparence, peu de progrès seront faits dans la compréhension de ce qui constitue un bon partenariat.

L'intérêt croissant pour la mise en place d'une préparation financière aux risques dans les pays à revenu faible ou moyen et les banques de développement, en vue de soutenir les interventions nationales, représente un changement important. Néanmoins, les approches adoptées dans les communautés de l'humanitaire et du développement continuent à manquer de cohérence et restent ponctuelles.

Quel intérêt présente l'intermédiaire ?

Le volume des financements reçus directement par les ONG locales et nationales ne donne pas une image complète de la situation. En fait, la plus grande part des fonds internationaux destinés à l'action humanitaire est obtenue par l'intermédiaire d'acteurs internationaux.

En 2013, par exemple, seul un tiers du 1,2 milliard de dollars É.U. alloué aux partenaires d'exécution a été confié à des ONG locales. Le manque de transparence qui caractérise la levée de fonds par des intermédiaires alimente l'idée souvent exprimée selon laquelle il faut « éliminer les intermédiaires ».

En acceptant des subventions destinées aux partenaires locaux, les acteurs internationaux rendent un fier service aux donateurs en endossant les coûts de transaction associés à la gestion de partenariats multiples au niveau du pays et en assumant les risques juridiques et fiduciaires.

En plus du travail administratif lié au repérage de futurs partenaires, les intermédiaires en financement assument la responsabilité des risques liés à des accords de financement avec des intervenants de première ligne, augmentant du coup leur propre exposition au risque institutionnel. Cela concerne l'exposition à d'éventuelles procédures judiciaires, à de possibles sanctions financières et au risque de voir une réputation entachée si des partenaires sont reconnus coupables de mauvaise gestion des fonds.

Dans certains cas, des intermédiaires en financement internationaux ont dû rembourser les fonds en cas de détournement ou de fraude avérés, même lorsque les fonds en question n'ont pas pu être recouvrés auprès des tiers. Les organisations et leurs personnels peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires au titre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Dans les crises humanitaires marquées par une grande insécurité, comme en Somalie, en Syrie et dans certaines régions d'Afghanistan et du Pakistan, l'accès est limité et l'exposition aux risques élevée. Si on veut avoir accès aux populations touchées, il n'y a guère d'autre choix que de soutenir les partenaires locaux. C'est pourquoi accepter et réduire les risques constituent un service essentiel qui demande des investissements considérables de la part des intermédiaires en financement internationaux.

Les partenaires internationaux peuvent aussi apporter aux acteurs locaux toute une série de bénéfices moins faciles à quantifier, comme une aide technique informelle ou un soutien aux activités de

sensibilisation, ou encore l'accès, par le biais de leurs réseaux, à des ressources internationales que les acteurs locaux n'auraient pas pu trouver seuls.

Bien souvent, un des objectifs à long terme des investissements dans le renforcement des capacités est de soutenir les organisations pour les amener à l'autonomie financière.

L'association avec une marque humanitaire internationalement reconnue peut également donner de la crédibilité et de la visibilité à un partenaire local.

Les conditions et la qualité des relations de financement par médiation internationale ont été peu étudiées. Des quelque 235 millions de dollars É.U. du Fonds central pour les interventions d'urgence qui ont fait l'objet d'un rapport des partenaires des Nations Unies en 2014, 82 % ont été retenus par les bénéficiaires en premier rang, et 51 millions de dollars É.U. ont été transférés aux partenaires d'exécution.

On ne sait pas grand-chose sur le rapport coût-efficacité des financements via des intermédiaires. Dans le cas des fonds déposés dans les pays et gérés par l'OCHA, cependant, on déduit environ 5 % des contributions des donateurs pour couvrir les frais de gestion. Quand le PNUD sert d'administrateur pour libérer les fonds en faveur des ONG, il prélève 7 %.

Du point de vue des donateurs, le financement via un intermédiaire présente un meilleur rapport coût-efficacité qu'un système dans lequel cinq ou six donateurs versent leurs contributions dans un fonds commun au niveau du pays, car il permet de développer un savoir-faire utile pour le repérage de partenaires et de projets dans un pays en crise. ■

Les textes du chapitre 4 et de l'encadré ont été rédigés par Sophia Swithern, cheffe du programme Global Humanitarian Assistance (GHA) de Development Initiatives, et Lydia Poole, consultante indépendante dans le domaine de l'humanitaire, spécialisée dans les questions de financement.



Gestion à distance : fourniture de l'aide dans les contextes d'insécurité

La gestion à distance – c'est-à-dire essentiellement la réduction des effectifs de personnel *international* sur le terrain et le transfert de la responsabilité des programmes aux organisations ou aux personnels locaux – est apparue il y a plus de dix ans. Elle est devenue une des principales stratégies des organisations humanitaires pour maintenir l'accès aux endroits marqués par l'insécurité.

Les risques et les responsabilités opérationnelles sont transférés aux personnels et aux organisations partenaires locaux.

Le caractère permanent de ces contraintes a commencé à être reconnu, et cela a conduit à élaborer des politiques destinées à guider des opérations gérées à distance. Dans l'ensemble, cependant, le cadre de développement de ces politiques reste limité, et les données factuelles sur la manière dont les relations entre acteurs locaux et acteurs internationaux fonctionnent dans les programmes gérés à distance sont très lacunaires.

Au Vanuatu, la Croix-Rouge a utilisé des hélicoptères pour procéder à des évaluations des dégâts et distribuer des vivres et d'autres articles de secours après le passage du cyclone Pam. Les communautés ont souvent les compétences et la détermination nécessaires pour favoriser le relèvement après une catastrophe ou un conflit. Donner aux institutions locales les moyens de devenir des acteurs actifs et des agents du changement peut constituer un moyen efficace d'obtenir des résultats.

© Madeline Wilson/IFRC

La spécificité de la gestion à distance est que les programmes restent aux mains et sous la responsabilité d'acteurs internationaux, mais que les personnels changent en raison de l'insécurité. Le retrait de certains personnels peut intervenir rapidement, comme ce fut le cas dans le nord de la Syrie. Certains projets peuvent aussi être conçus pour être mis en œuvre à distance, comme en Somalie.

Pendant la guerre froide, des entités locales comme les groupes de solidarité, les structures religieuses ou les « sections humanitaires » des parties belligérantes étaient utilisées pour acheminer l'assistance internationale vers les zones de conflit. Pendant les années 1980 et 1990, on a eu recours à la gestion à distance dans les zones de conflit comme la Tchétchénie, le Soudan, l'Afghanistan et la Somalie, mais c'était considéré comme une mesure temporaire.

Comme la notion d'intervention a aiguisé les appétits politiques après la guerre froide, les acteurs humanitaires se sont mobilisés davantage dans des situations de conflit et se sont adaptés pour maintenir leurs programmes. Ils ont agi « de loin », par exemple par des incursions transfrontalières, en se faisant le plus discrets possible et en s'appuyant sur du personnel, des institutions et des entreprises privées au niveau local.

À partir de 2004, à la suite des attentats perpétrés contre les Nations Unies et le CICR en Iraq, la relocalisation du personnel international vers un pays tiers (en l'occurrence la Jordanie) apparut de plus en plus comme un moyen de maintenir les services dans les contextes d'insécurité, notamment en préservant à distance le *contrôle*, le *soutien* et les *partenariats*.

Même les organisations internationales qui gardent l'accès aux zones où règne la plus grande insécurité, comme le CICR, s'appuient largement sur les Sociétés nationales des pays tels que la Somalie ou la Syrie.

Les rapports sur la sécurité des travailleurs humanitaires montrent que le nombre de victimes dans leurs rangs a triplé depuis 2002, pour atteindre le chiffre de 100 morts par an, 2013 étant la pire année jamais enregistrée avec 474 travailleurs humanitaires blessés ou tués. La plupart des victimes sont des travailleurs locaux, dont des membres du personnel et des volontaires de Sociétés nationales.

La gestion à distance a été perçue comme une mesure temporaire, imparfaite, voire potentiellement comme un modèle opérationnel négatif, ce qui dissuade les institutions d'allouer des ressources à l'élaboration de politiques et de lignes directrices.

Les positions des gouvernements donateurs quant à la gestion à distance ont été le plus souvent mal formulées, et le département du Développement international du Royaume-Uni est le seul donateur à avoir publié une étude sur son approche de la gestion à distance, dans les contextes du nord du Kenya et de la Somalie.

Les donateurs ont parfois fait preuve de flexibilité concernant des financements supplémentaires ou l'assouplissement de leurs exigences de suivi en cas de changement dans les conditions de sécurité, et il convient de veiller à la qualité des programmes plutôt que de se contenter de lutter contre la corruption (*voir l'encadré*).

La littérature souligne l'importance de la préparation et de la planification pour la gestion à distance. Plusieurs évaluations ont noté des résultats peu satisfaisants, quand les partenariats locaux ou un transfert accru de responsabilité vers les personnels nationaux n'ont pas été préparés comme ils auraient dû l'être.

On y lit aussi que les démarches actives fondées sur l'acceptation des programmes ont plus de chances d'aboutir que celles qui reposent sur une protection excessive; les institutions jugent préférable de réexaminer les programmations complexes dans une perspective de gestion à distance et d'envisager ainsi des options plus modestes et plus simples.

Ce glissement vers la gestion à distance par l'entremise de partenaires repose sur l'idée que les organisations locales seront au moins en mesure de mener les programmes des partenaires internationaux, mais cette vision a été peu étudiée.

Pour ce qui est de la coopération avec les Sociétés nationales, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge insiste sur la nécessité de renforcer les capacités et le soutien à la défense des principes, tout en reconnaissant que des pressions peuvent être exercées sur les auxiliaires (c'est-à-dire les Sociétés nationales) des États parties à un conflit.

L'importance donnée aux différents types de risques varie. Les gouvernements donateurs s'intéressent plus aux systèmes et aux outils susceptibles de réduire les risques fiduciaires, et les institutions davantage aux questions de sécurité. Ni l'une ni l'autre de ces approches de la gestion des risques ne prend en compte les partenaires locaux, et beaucoup d'institutions internationales commencent seulement à prendre conscience de leurs responsabilités à cet égard.

Établir des partenariats avec des entités locales dans des contextes d'insécurité soulève des questions éthiques que nombre d'organisations internationales reconnaissent et s'efforcent de résoudre.

La plupart des institutions et des donateurs ne disposent pas d'indicateurs précis des seuils de risque ni de stratégies de retrait. Les niveaux de risque ne sont pas clairement définis et peuvent varier énormément d'un pays à l'autre, ce qui ajoute aux pressions auxquelles doivent faire face les organisations locales.

Au fil des ans, le système humanitaire a mis en place de meilleurs mécanismes de coordination, notamment l'approche sectorielle. Mais ces mécanismes n'ont pas été bien adaptés aux programmes de gestion à distance ou aux partenariats locaux. Une difficulté vient du fait que le chef de secteur est souvent absent du terrain en raison des restrictions qui lui sont imposées pour des raisons de sécurité.

Enfin, la recherche s'est peu intéressée aux questions de gestion à distance, et la nécessité de rendre des comptes revêt une importance croissante.

Le suivi est perçu comme l'aspect le plus ardu des projets gérés à distance, mais l'adaptation a été rapide. Dans certains projets, le suivi s'est réduit au recours à des indicateurs mesurables; ailleurs, il s'est ouvert à des démarches plus globales, en ayant recours, notamment, aux nouvelles technologies de communication.

Parmi les exemples positifs, on peut citer le retour d'information des communautés des zones de haute insécurité, ce qui a permis d'améliorer l'aide apportée.

Conclusion

La gestion à distance a mis à l'épreuve et poussé jusqu'à ses limites la question du partenariat local dans l'action humanitaire. Les institutions internationales et les donateurs se sont employés à instaurer un cadre politique favorable, à appliquer des principes de bonne pratique et à résoudre les questions d'éthique.

On met de plus en plus l'accent sur le renforcement des capacités des partenaires locaux, afin que les partenariats soient moins asymétriques, mais l'application pratique est lente. Ce renforcement est particulièrement urgent dans des situations de conflit comme en Syrie.

Des voix se font entendre de plus en plus pour que les donateurs accordent, directement ou par l'entremise d'ONG internationales, des financements souples aux ONG nationales et pour qu'ils soutiennent davantage leurs capacités. Un dialogue et une action interinstitutions accrues sont indispensables si l'on veut que le système international apporte un meilleur soutien aux partenaires locaux.

Le rôle des donateurs dans la gestion à distance en Somalie : l'art de se voiler la face

Les acteurs internationaux sont préoccupés par le fait qu'ils ont une connaissance limitée des risques encourus dans un contexte d'insécurité – celui de la Somalie – et de l'impact de l'aide qu'ils apportent. On parle dès lors de plus en plus clairement dans la communauté des donateurs de la nécessité de passer à une gestion à distance, de récolter des données et de rendre des comptes.

Les donateurs gouvernementaux expérimentent des mécanismes de gestion à distance utilisant les technologies numériques et des tierces parties comme agents. Ces démarches sont cependant biaisées par des considérations techniques ; moins d'énergie a été consacrée en revanche à comprendre les enjeux politiques et les conséquences au niveau local.

Dans le Somaliland, les informations recueillies dans le cadre du suivi par des tiers ont permis aux agences d'exécution de mettre au jour des violations des droits humains et des différends contractuels, ce qui les a aidées à comprendre l'impact des projets dans les régions qu'elles ont quittées.

Lorsque des résultats positifs ont été enregistrés, il semble que cela soit dû à une communication claire entre donateur, partenaires internationaux et éventuellement partenaires locaux, et tierce partie chargée du suivi.

L'impact peut aussi être négatif. Les flambées de violence liées à des différends sur les contrats sont monnaie courante en Somalie, et il est important d'étudier les rapports de force locaux avant d'engager un suivi externe dans une situation où des acteurs internationaux passent le pouvoir à un autre groupe.

Dans le Puntland, un conflit a éclaté entre acteurs locaux quand un organisme tiers a été choisi par l'un d'entre eux pour effectuer un suivi d'autres institutions locales avec lesquelles le commanditaire était en concurrence pour obtenir des financements.

Le malaise s'installe également quand il faut arbitrer entre le souhait d'une redevabilité accrue et la crainte de dénonciations et de sanctions. Les institutions locales d'aide (et leurs partenaires internationaux) craignent de perdre des financements si elles dénoncent de mauvaises pratiques, alors que dans le même temps les donateurs craignent les réactions politiques. Les directives sur la bonne manière de procéder sont rares.

Les informations recueillies peuvent s'avérer utiles pour développer des partenariats plus forts entre acteurs internationaux et acteurs locaux et améliorer les manières de faire, afin que les communautés reçoivent l'aide dont elles ont besoin. Ces considérations cèdent cependant souvent le pas aux préoccupations relatives aux risques financiers et à la réputation des institutions.

Cette question, qui est au cœur du débat en Somalie, est source d'un véritable dilemme : la connaissance doit-elle orienter la pratique, ou la pratique détermine-t-elle la connaissance ? Plus l'accès est difficile,

plus les partenariats locaux doivent être forts, et de meilleures données ainsi qu'une plus grande redevabilité doivent améliorer l'efficacité de l'aide apportée.

La priorité donnée à l'atténuation des risques, cependant, laisse entrevoir une certaine apathie chez les donateurs et un manque de confiance dans l'idée que de meilleures connaissances amélioreront la pratique. Peut-être cela est-il dû en partie à la complexité des situations ou à une résistance au changement.

La priorité est donc de déployer des mécanismes qui permettent de mieux rendre compte, mais qui risquent de ne pas prendre en considération les rapports de force et les obligations humanitaires qu'entraîne une meilleure connaissance, ou de les exploiter en tant qu'outils pour renforcer les partenariats locaux. ■

Le chapitre 5 a été rédigé par Adele Harmer, partenaire de Humanitarian Outcomes, et l'encadré par Althea-Maria Rivas.



Des fusils, pas des ouragans : le rôle des acteurs locaux dans les conflits de longue durée

Les conflits, qui naguère opposait des États, sont devenus intra-étatiques, ce qui a changé la nature des opérations humanitaires. Des tendances se dessinent qui ont toutes des conséquences : rôle croissant des acteurs humanitaires locaux, défis auxquels les institutions internationales sont confrontées et tentative de certains acteurs de subordonner l'aide internationale à des objectifs politiques ou militaires.

Comment travailler ? Avec qui et de quelles manières ? Le respect des principes notamment de neutralité, d'indépendance et d'impartialité amène aujourd'hui les acteurs humanitaires à se poser ces questions dans d'autres contextes que les catastrophes, surtout dans les conflits, dans lesquels elles prennent une importance supplémentaire et parfois décisive.

En quoi l'action humanitaire est-elle modelée par le conflit armé ?

À notre époque, les conflits se caractérisent par la montée en puissance d'acteurs violents non étatiques et par la prédominance des guerres civiles, par des divisions

Des enfants syriens jouent dans un camp de réfugiés en Jordanie. Si nombre d'organisations nationales et internationales fournissent une assistance aux réfugiés et aux communautés accueillant des réfugiés en Jordanie, les organisations locales de la société civile participent elles aussi activement aux efforts humanitaires et jouent un rôle crucial dans la promotion de la cohésion sociale et la facilitation de l'intégration.
© Ibrahim Malla/IFRC

sociopolitiques, ethniques et religieuses, des changements d'alliances et le déplacement des lignes du front, la destruction de l'infrastructure sociale et la souffrance des populations civiles, souvent déplacées.

Dans la plupart des situations de conflit, les gouvernements, l'armée, des groupes armés, des organismes confessionnels, le CICR, les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONG, des organisations de la diaspora, des associations ethniques et communautaires et des entreprises apportent des secours.

En Syrie, l'aide humanitaire provient essentiellement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'institutions des Nations Unies, du CICR, d'organismes professionnels, d'organisations caritatives, de la diaspora, des combattants et d'organismes confessionnels. En Somalie, des entreprises locales, la diaspora et des milices s'occupent de subvenir aux besoins humanitaires.

Cependant, dans la plupart des cas, ceux qui fournissent des secours sont étroitement liés à l'ensemble des forces qui se combattent et à l'enjeu de ces combats.

Si les populations touchées ont besoin de secours traditionnels tels que vivres et soins de santé, logement et éducation, elles sont aussi menacées dans leur sécurité physique, et les besoins varient selon qu'il s'agit de femmes, d'enfants ou de personnes âgées.

L'ampleur de l'assistance humanitaire requise est souvent liée à la durée et à la dynamique du conflit. En République centrafricaine (RCA), par exemple, elle n'est pas la même pour les musulmans que pour les chrétiens (*voir l'encadré*).

Pour pouvoir accéder à certaines zones, les organisations humanitaires doivent négocier avec les parties en guerre – et leur accès dépend du regard que ces parties portent sur les équipes locales et internationales chargées des secours et qui est lui-même le produit de leur histoire, de leur culture et de leur identité.

Les acteurs humanitaires sont plus exposés aux risques physiques dans les situations de conflit, comme en témoigne la violence dirigée contre les opérations de secours, qui a augmenté de 66 % en 2013 par rapport à 2012. La plupart des attaques se sont produites en Afghanistan, au Pakistan, au Soudan du Sud, au Soudan et en Syrie.

Dans les situations de conflit, les acteurs humanitaires risquent également de voir leur réputation ternie et leur aide confisquée par les parties belligérantes, de voir diminuer les mouvements de fonds en leur faveur et contester leurs principes de base.

Malgré les capacités croissantes des acteurs locaux et les débats sur leurs relations opérationnelles avec les organisations traditionnelles, l'expérience est peu documentée et se réduit le plus souvent à des enseignements internes – surtout dans les conflits armés où le principe de confidentialité est d'une importance capitale.

Des expériences récentes dans des pays tels que la RCA, la Somalie, le Soudan du Sud et la Syrie permettent de faire de premières observations. Premièrement, la mobilisation se fait non seulement entre les organisations locales et internationales, mais aussi à l'intérieur des organisations locales de secours et entre elles.

Deuxièmement, la mobilisation est variable car elle revêt des formes diverses selon les niveaux, comme la sous-traitance de la fourniture de services humanitaires et les relations commerciales avec des entreprises locales. Le soutien apporté en espèces ou en nature aux activités de secours, les échanges d'informations, d'idées et de ressources, l'organisation de formations et le renforcement des capacités sont d'autres formes de mobilisation.

Enfin, que l'on emploie les termes de mobilisation ou de partenariats, l'inégalité des rapports de force entre les acteurs humanitaires internationaux et les acteurs locaux existe bel et bien.

L'expérience récente montre que quatre facteurs influent sur les relations entre les organismes locaux et internationaux de secours.

- La culture, la religion, l'histoire, les paroles, les actes et les identités, tout cela influe sur la *perception* dont dépendent à leur tour l'acceptation et l'accès. S'agissant des troupes chargées du maintien de la paix en RCA, par exemple, la manière dont elles ont été perçues a décidé des interlocuteurs avec lesquels elles ont pu nouer des relations comme de ceux qui ont bien voulu avoir affaire à elles.
- Les différences de *stratégies dans les opérations* sont dues à des modèles d'organisation différents.
- La *dynamique du conflit* exerce une influence sur la fourniture de l'aide. Souvent, les acteurs locaux sont perçus comme liés à une partie au conflit et sont donc moins bien acceptés par certaines parties prenantes.
- Les *politiques et intérêts géopolitiques* des gouvernements peuvent élargir ou restreindre la marge de manœuvre des organisations internationales d'assistance.

Outre les problèmes d'accès et d'acceptation, les acteurs humanitaires locaux et internationaux s'interrogent aussi sur les conditions dans lesquelles ils peuvent nouer des partenariats et s'acquitter de leur mandat. Ils sont placés devant différents *dilemmes* :

- Dans les *opérations*, ils sont amenés à se demander sans cesse s'il faut transiger sur les normes opérationnelles, les principes humanitaires, les droits de l'homme, fermer les yeux devant la corruption et les liens avec le terrorisme. Par exemple, des organisations se sont demandé si elles devaient engager des entreprises locales dans les régions de Somalie contrôlées par les milices d'Al-Shabab, craignant qu'elles ne leur versent un tribut (*zakat*).
- Les politiques et intérêts nationaux des États entraînent des *contraintes juridiques* qui peuvent faire obstacle aux relations entre les acteurs humanitaires locaux et internationaux. Par exemple, la législation antiterroriste des pays occidentaux limite le champ d'action des organisations humanitaires.
- Le souci de *cohérence* est à l'origine de dilemmes : l'aide humanitaire doit-elle s'inscrire dans les efforts généraux de stabilisation et la transformation des causes structurelles du conflit ? La protection des civils nécessite l'emploi de la force politique et parfois militaire, par exemple.
- Des *idées reçues*, qui tiennent parfois du mythe, circulent à propos des organisations de secours locales et internationales et déterminent *ce que l'on attend* d'elles. Le professionnalisme des organisations internationales de secours, leur faculté à transiger sur les principes de base et leur efficacité ont toutes été remises en question.
- Les perspectives de mobilisation sont parfois dictées par la *succession rapide des événements* dans les zones de conflit, ce qui fait que la situation peut varier fortement entre le moment des évaluations et celui de l'arrivée effective des secours.
- Les perspectives de mobilisation sont souvent à la merci de *systèmes différents et de divergences opérationnelles* entre les acteurs humanitaires locaux et internationaux, concernant par exemple le personnel ou la manière de rendre des comptes

et d'aborder la gestion des risques. Les normes opérationnelles sont généralement dictées par les donateurs et les institutions internationales; seuls quelques acteurs locaux sont en mesure de les appliquer.

Font partie des opportunités à saisir :

- *Les ressources culturelles et religieuses.* Les acteurs humanitaires doivent comprendre l'importance de la culture et l'intégrer dans leurs activités parce qu'elle a une influence déterminante sur les choix des populations vulnérables et leur perception des risques.
- *Les intermédiaires.* De par leur mission et leur réputation, certains groupes sont bien placés pour faciliter l'accès aux populations vulnérables : c'est le cas des vétérinaires (pour atteindre les populations d'éleveurs), des autorités sanitaires, de la diaspora et des Sociétés nationales.
- *Les processus de paix.* Les cessez-le-feu et accords de paix comportent souvent des clauses humanitaires par lesquelles les parties belligérantes s'engagent à respecter leurs obligations humanitaires et à laisser les organisations humanitaires accéder aux populations.
- *La consolidation de la paix.* Bien que la paix soit un processus politique, les activités humanitaires ont le pouvoir de la consolider.

Leçons pour l'avenir

Ce chapitre met en lumière trois choses. Premièrement, la nécessité pour les organismes de secours locaux et internationaux de mieux comprendre la dynamique des forces en présence dans les situations de conflit, en particulier le ressort historique, les rapports de force, les alliances sociopolitiques et les systèmes culturels.

Deuxièmement, l'analyse du contexte seul ne suffit pas. Les organisations humanitaires locales et internationales peuvent améliorer leur capacité de répondre dans des conditions de sécurité aux besoins de protection et d'assistance des populations vulnérables.

Enfin, il convient d'approfondir les recherches sur les différents types de violence pour savoir quelles conséquences ils ont sur les besoins humanitaires et les relations entre acteurs humanitaires, ainsi que sur la planification et la fourniture de la protection et de l'assistance.

L'acceptation des acteurs internationaux en République centrafricaine : question de regard

Face aux violences intercommunautaires en RCA, il a fallu déployer des troupes de maintien de la paix ; elles ont pour mandat de protéger les populations touchées, dont certaines étaient enclavées et en danger.

La Mission internationale de soutien de l'Union africaine à la Centrafrique (MISCA) et l'opération française de soutien, Sangaris, ont été déployées en décembre 2013. Mais en général, les civils n'ont pas eu le sentiment que l'une ou l'autre contribuait beaucoup à leur protection ou réagissait de manière appropriée aux attaques qu'ils subissaient.

Les soldats de la paix ont eu de la peine à la fois à distinguer les civils des combattants et à intervenir dans des quartiers urbains très peuplés.

Les Français ont été perçus par certains comme collaborant avec la milice chrétienne lorsqu'on pensait qu'ils avaient désarmé la Seleka pour préparer le terrain aux attaques « anti-balaka » à Bangui. D'autres ont eu l'impression que l'opération Sangaris s'était alliée avec la Seleka pour combattre les anti-balaka ; ou simplement que les troupes françaises étaient en RCA pour des raisons politiques et économiques.

Les troupes tchadiennes de la MISCA ont été perçues comme très proches de la Seleka. Si, de l'avis de la population, d'autres contingents étaient plus neutres, cela ne l'a pas empêchée de penser qu'eux aussi étaient en RCA pour des raisons politiques.

Après les attaques anti-balaka, les populations musulmanes de Bangui ont recherché la protection de la Seleka, qui a entraîné des civils au combat. Au début, les chrétiens comptaient sur les anti-balaka pour les protéger mais ces combattants se sont retournés contre leurs propres communautés en commettant des violences, des vols et leur extorquant un impôt.

Les forces de maintien de la paix n'ont pas vraiment corrigé ces mauvaises impressions, alors que les troupes de la MISCA, comme celles de l'opération Sangaris, auraient dû se livrer à un travail plus systématique d'explication auprès des civils. ■

Le chapitre 6 a été rédigé par Olawale Ismail, directeur de recherches à International Alert, et l'encadré par Veronique Barbelet, chargée de recherche au Humanitarian Policy Group de l'Overseas Development Institute.



Allô, vous m'entendez ? Donner aux acteurs locaux l'accès au numérique

Les personnes touchées par une catastrophe ou une crise utilisent souvent les technologies de la communication de manière innovante pour répondre à leurs besoins quotidiens, rejoindre des réseaux mondiaux, transférer de l'argent et transformer leurs conditions d'existence. Elles créent ainsi de nouveaux modèles d'assistance en cas de catastrophe, qui font appel aux acteurs locaux et, en particulier, au secteur privé et aux réseaux de diaspora.
© Sebastian Kuhn
@threeclouds

La mutation technologique récente la plus significative est la prolifération incroyable des moyens de communication numériques (téléphones portables, Internet et outils associés). On a observé une explosion de l'utilisation des téléphones portables dans les pays à revenu faible ou moyen.

Comme l'a dit Lars Ericsson, le fondateur de la compagnie de communication qui porte son nom, communiquer est un besoin humain fondamental. Les téléphones portables rendent la vie plus simple et plus sûre, et ils sont polyvalents. Les utilisateurs dans le monde en développement ont vite compris qu'un téléphone portable est aussi un appareil photo, une radio, une banque, un outil de premiers secours et une source de revenus.

Les téléphones donnent accès à l'argent: 78% des Kenyans pauvres envoient et reçoivent de l'argent via leur téléphone portable.

Les téléphones améliorent les moyens de subsistance, car ils permettent de prendre contact avec un travailleur pour lui proposer un travail au pied levé, créent une demande de services accessoires, comme le rechargement, ou encore communiquent des données, comme les prix du marché. Partout en Asie, le principal avantage du téléphone portable est, selon les personnes interrogées dans une enquête, la possibilité accrue d'agir ou de prendre contact avec d'autres *en cas d'urgence*.

Les données dont on dispose indiquent que plus les gens sont pauvres, plus ils donnent la priorité au téléphone. Une étude menée dans six pays d'Asie a montré que plus les gens sont pauvres, plus la part de leurs revenus allouée aux services de téléphonie mobile est grande.

Dans les situations de crise, les fournisseurs de services constatent généralement un énorme pic d'utilisation. En Iraq en 2014, par exemple, quand le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a ouvert des lignes d'urgence pour les Yazidis déplacés sur le mont Sinjar, les biens les plus fréquemment demandés étaient la nourriture, l'eau et les chargeurs de téléphone.

Les pauvres des pays à revenu faible ou moyen voient les technologies numériques autrement que dans les pays à revenu élevé. Facebook, souvent considéré comme anodin, est de plus en plus utilisé par des groupes de la société civile ou par des départements gouvernementaux, qui créent des groupes d'utilisateurs Facebook plutôt que des sites web. Pendant la crise de l'Ebola, les autorités de la Sierra Leone ont communiqué des informations sur Facebook plusieurs heures avant de publier des communiqués écrits.

Le même phénomène est constaté en ce qui concerne le matériel. Les ateliers de réparation de téléphones portables fleurissent le long des routes dans les pays à revenu faible ou moyen, et les techniciens locaux recyclent les vieux téléphones.

Il ne fait pas de doute que l'avenir est au téléphone portable. Bientôt, des millions de personnes découvriront Internet sur leur téléphone portable plutôt que sur un ordinateur. Leur premier compte en banque sera numérique. C'est sur leur téléphone portable qu'elles auront accès aux réseaux sociaux. Les Sociétés nationales ont mis au point des applications pour la préparation aux situations de catastrophe; plus de 60 d'entre elles ont adapté une application pour les premiers soins à un usage local.

Dans les pays à revenu faible ou moyen, les innovations technologiques pour la préparation aux catastrophes et les interventions en cas de catastrophe seront diffusées par des entrepreneurs et des groupes locaux de volontaires férus de technologie plutôt que par les organisations internationales.

À mesure que les communautés se seront approprié ces technologies et les maîtriseront, elles deviendront adeptes de leur utilisation dans les situations de catastrophe et construiront des outils et des applications pour répondre aux besoins locaux.

Selon les consultants en management chez McKinsey, 48% de la population du monde n'aura toujours pas accès à Internet en 2018, mais ce qui crée l'exclusion est en train de changer. Des études ont montré que ne pas savoir utiliser Internet est un obstacle plus grand que le manque de couverture ou le coût.

Une autre cause importante est la pénurie de contenus dans certaines langues.

Les gens qui vivent dans des pays exposés aux catastrophes utilisent la technologie pour avoir accès aux ressources et tirent parti des réseaux sociaux de manière

innovante. Les technologies de la communication viennent en aide aux survivants de catastrophes du monde entier.

On a aussi décrit la technologie comme le déterminant le plus important du rôle que jouent les diasporas dans les interventions humanitaires. Les réseaux sociaux, les téléphones portables, Skype et les transferts électroniques ont accru leur capacité de garder le contact avec le pays d'origine, facilitant toutes sortes d'interactions allant de l'échange d'informations au soutien psychosocial.

La technologie et l'accès au numérique deviennent aussi des services humanitaires clés demandés par les personnes touchées, et l'adoption rapide de la technologie par les populations concernées pousse des compagnies comme Google et Facebook à pénétrer dans la sphère humanitaire. En avril 2015, par exemple, après le tremblement de terre au Népal, Facebook a, pour la première fois, proposé l'option «Je suis sain et sauf».

Il y a longtemps que les organisations humanitaires ont pris sur elles de parler au nom des victimes de catastrophes. De plus en plus souvent, les survivants de catastrophes parlent eux-mêmes. Les premières images du tremblement de terre en Haïti en 2010 venaient d'un journaliste local, Carel Pedre, qui a pris des photos avec son BlackBerry et les a envoyées par Twitter.

Cette capacité de communication instantanée entre des gens ordinaires et les gens au pouvoir fait que la technologie est utilisée pour demander des comptes aux seconds.

La technologie permet, sous forme électronique, de reproduire le modèle d'assistance qu'on a connu entre voisins. La Croix-Rouge du Kenya ne passe pas seulement des informations en temps réel sur des situations d'urgence; elle utilise aussi un réseau de volontaires en ligne qui relaient les informations vers leurs cercles d'amis via les réseaux sociaux.

Il est clair cependant que la technologie n'a pas que des aspects positifs. Une étude de 2013 a montré que la couverture disponible pour les téléphones portables augmentait la probabilité de conflits violents. L'usage de la technologie comme champ de bataille, dans le conflit syrien par exemple, est un phénomène inquiétant.

Le phénomène de la caisse de résonance sur les questions sociales et l'information, qui conduit les personnes à n'entendre que ce qui renforce leur vision des choses, joue un rôle dangereux en cas de conflit.

Au Myanmar, parmi les populations Rohingya déplacées, des trafiquants d'êtres humains ont utilisé la vidéoconférence pour prendre contact avec les familles de personnes enlevées et demander des rançons.

La maltraitance des enfants est la principale forme de cybercriminalité aux Philippines. Des plateformes numériques font que des enfants peuvent être victimes d'abus à des kilomètres de distance, des parents aux abois en venant à se faire de l'argent en vendant leurs enfants, sans que ceux-ci aient à quitter la maison.

Pour ceux dont le problème est la connectivité en bout de ligne, le secteur privé est la seule solution. Seules des organisations comme Google, Microsoft et Facebook sont bien introduites dans le monde, ont le savoir-faire requis et disposent des capacités financières nécessaires pour apporter une bonne connectivité dans les zones les plus reculées.

Qu'il s'agisse des New-Yorkais qui ont dû se déplacer de 50 pâtés d'immeubles pour capter un signal après l'ouragan Sandy ou des Philippines de Tacloban qui rechargeaient leurs téléphones sur des batteries de voitures après le typhon Hayan, on voit clairement que les

gens considèrent aujourd'hui la connectivité comme un service humanitaire essentiel, en même temps que les réseaux et les bornes de chargement d'urgence.

Pour répondre à cette attente, il faut réfléchir différemment. Pour assurer la connectivité, il faut travailler en étroite collaboration avec le secteur privé : aucune organisation humanitaire ne sera jamais en mesure de rétablir un réseau national de télécommunication.

Conclusion

Les personnes pauvres et vulnérables ont été bien plus rapides à comprendre et à investir dans la technologie que les organisations humanitaires internationales. Elles ont souvent trouvé le moyen d'obtenir les résultats dont elles avaient besoin en puisant dans les ressources des réseaux sociaux.

Tout cela est souvent étranger aux organisations humanitaires. Par exemple, en 2010, les personnels internationaux ignoraient quasi totalement ce qu'étaient les plateformes « twitmobil » utilisées par de nombreux Haïtiens pour recevoir les messages Twitter sur leurs téléphones sous forme de SMS.

Il est important également de reconnaître que les communautés sont expertes dans leur utilisation des technologies et d'encourager leur capacité d'innover. Il ne s'agit pas seulement de maîtriser la technologie, il faut aussi la voir comme un outil de socialisation.

Apprendre à travailler avec ces systèmes, tellement différents de l'approche commander-et-contrôler de nombreuses organisations internationales, revêt une importance capitale.

L'innovation inversée : quelles leçons les acteurs internationaux peuvent-ils tirer de l'ingéniosité des acteurs locaux ?

« L'innovation inversée » est définie comme le fait d'écouler sur les marchés riches des produits d'entrée de gamme conçus pour les marchés émergents. Trois cas illustrent ce concept :

Un *appel manqué* est un appel depuis un téléphone portable, interrompu après une seule sonnerie. Il est signalé sur le portable du destinataire, généralement avec le numéro de l'appelant, et dans de nombreux pays il est gratuit. Les gens y ont recours pour indiquer une action prédéterminée comme : « Si je ne laisse sonner qu'une fois, tu verras un appel manqué. Viens me rejoindre devant le marché ! » Un utilisateur peut appeler un magasin pour être inscrit dans la liste des destinataires de SMS avec bons de réduction. Toute une économie s'est développée autour des appels manqués, surtout en Asie du Sud, et elle se répand.

Transposer un produit occidental à plus petite échelle n'était pas envisageable en Chine sans qu'il perde la plupart de ses caractéristiques. La mise au point d'une unité à *ultrasons à bas coûts* équipée d'un logiciel puissant et d'un ordinateur portable a donc répondu à ce besoin. En 2007, cet appareil s'est vendu presque dix fois moins cher que le même produit fabriqué en Occident. L'innovation inversée devient vraiment intéressante quand les marchés occidentaux ont besoin d'un appareil compact et portable à utiliser sur des sites d'accident.

Ushahidi (« témoignage » en swahili) a débuté en 2008 en établissant la cartographie des violences postélectorales survenues au Kenya, lorsque des « journalistes citoyens » ont utilisé leur téléphone portable

pour récolter et transférer des informations. Des informaticiens volontaires ont créé un logiciel de cartographie pour résumer visuellement les zones de violence. Le site a bientôt été utilisé par 45 000 internautes, et l'intérêt pour ce site ne cesse de croître dans d'autres pays.

Parallèlement, l'approche *Discover and Harvest* (découvrir et récolter) met au jour des « exceptions positives » – à l'opposé des modes traditionnels d'évaluation et de prestation de services. Il s'agit de trouver, dans les zones les plus reculées où une organisation opère, des applications et une technologie qui fonctionnent déjà et de les reprendre pour une application plus large. Cette approche comporte certains avantages : elle fonctionne déjà quelque part ; il n'est pas nécessaire de l'acheter, et elle est testée sur le terrain. Pour les ONG internationales qui travaillent dans des contextes ruraux difficiles, cela peut marcher là où la technologie est rarement disponible. ■

Le chapitre 7 a été rédigé par Imogen Wall, une consultante indépendante en communication qui s'intéresse à la politique, aux activités de sensibilisation et aux techniques de communication. L'encadré a été écrit par Edward Happ, responsable international des technologies de l'information, Fédération internationale.

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

Neutralité Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.

Après le séisme dévastateur qui a frappé le Népal central en avril 2015, les acteurs locaux ont été les premiers à intervenir. Ils ont immédiatement entrepris de déblayer les bâtiments et les temples anciens endommagés, à la recherche des personnes prises au piège dans les décombres. Ils sont bien placés pour intervenir justement parce qu'ils sont locaux et qu'ils connaissent la culture et les vulnérabilités des communautés touchées. Certes, les acteurs locaux ont besoin des ressources et des compétences techniques des institutions internationales, mais ils ont également besoin qu'on les aide à renforcer leur rôle et leurs capacités.

© Palani Mohan/IFRC

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est le plus vaste réseau humanitaire de volontaires au monde, qui atteint 97 millions de personnes chaque année par le biais de ses 189 Sociétés nationales. Ensemble, nous œuvrons avant, pendant et après les catastrophes et les urgences sanitaires pour répondre aux besoins et améliorer les conditions d'existence des personnes vulnérables. Nous agissons de façon impartiale, sans distinction fondée sur la nationalité, la race, le sexe, les croyances religieuses, la classe ou les opinions politiques.

Guidés par la *Stratégie 2020* – notre plan d'action collectif pour faire face aux défis humanitaires majeurs de la décennie – nous sommes déterminés à « sauver des vies et changer les mentalités ».

Nous tenons notre force de notre réseau de volontaires, du savoir-faire acquis dans les communautés, de notre indépendance et de notre neutralité. Nous nous employons à améliorer les normes humanitaires, en tant que partenaires du développement et en intervenant en cas de catastrophe. Nous persuadons les décideurs d'agir en toutes circonstances dans l'intérêt des personnes vulnérables. Ce faisant, nous rendons les communautés saines et sûres, réduisons les vulnérabilités, renforçons la résilience et encourageons une culture de paix dans le monde entier.

Contact:

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
17, chemin des Crêts
Case postale 303
CH-1211 Genève 19, Suisse

Téléphone: +41 22 730 4222

Téléfax: +41 22 730 0395

Courriel: secretariat@ifrc.org

Site internet: www.ifrc.org

Cette publication est un résumé de la version intégrale de *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2015* (disponible uniquement en anglais).

ISBN 978-92-9139-228-5



1293600 09/2015 F 1000